



COMUNICATO del 03/02/2020

No dalla legge 241/90 alla delega di firma attribuita al funzionario referente dell'istruttoria.

Intollerabile che le carenze organizzative e le passate errate scelte gestionali dell'Agenzia ricadano sulle lavoratrici e sui lavoratori.

Ai dirigenti chiederemo l'immediato ritiro degli ordini di servizio e, in caso contrario, difenderemo in tutte le sedi il lavoratore danneggiato dall'attribuzione illegittima di responsabilità amministrative di esclusiva competenza dei direttori e dei funzionari che rivestono posizioni funzionali intermedie (POER e P.O. ex artt.17 e 18 CCNI).

La temporanea cessazione degli incarichi di coordinamento, ex artt. 18 e 17 del CCNI, sta determinando, in tutti gli uffici dell'Agenzia, interventi dirigenziali di attribuzione della delega di firma degli atti amministrativi ai funzionari referenti dell'istruttoria. Molti dirigenti hanno attribuito la delega di firma, in modo massivo e personale, ai funzionari referenti dell'istruttoria, ma anche ai colleghi inquadrati contrattualmente nella II Area funzionale.

In verità, questa anomala attribuzione di firma già esisteva in alcuni uffici, anche se limitatamente ad alcuni atti amministrativi, superficialmente tollerata e giustificata dalla comune percezione di una più semplice operatività dei servizi.

La summenzionata singolare attribuzione della delega di firma si colloca fuori del quadro normativo fissato dalla legge n. 241/90, che dispone (artt. 4, 5 e 6):

- 1) il responsabile del procedimento come colui che adotta il provvedimento finale, ovvero sottoscrive l'atto amministrativo in qualità di rappresentante della stessa Amministrazione;
- 2) l'istruttoria e la formulazione del provvedimento finale all'interno di una "unità organizzativa", nell'evidente funzione di garantire i principi di conformità e trasparenza dell'atto amministrativo, contro qualsiasi personalizzazione e sovrapposizione dell'istruttoria e della decisione relativa all'adozione del provvedimento finale;
- 3) la costante valutazione, dell'istruttoria e delle comunicazioni con i soggetti di cui all'art. 7, da parte del responsabile del procedimento.

La nota della Direzione Centrale del Personale, protocollo RU-93756 del 15 giugno 2016 (che ricordiamo ottenuta a seguito di importanti iniziative UILPA tra cui anche il ricorso pilota al giudice del lavoro del maggio 2016), con in oggetto "individuazione del responsabile del procedimento", coglie con precisione e puntualità l'elemento di **"unità organizzativa o articolazione della stessa"**: "I direttori degli uffici periferici, in base alla concreta conoscenza dell'unità organizzativa da loro diretta e delle

risorse umane assegnate, nonché in relazione alla complessità e rilevanza, anche economica, dello specifico procedimento amministrativo, possono valutare se riservare a sé stessi la responsabilità dei procedimenti di cui ritengono opportuna una trattazione personale, oppure designare, quali responsabili dei vari procedimenti, dirigenti o funzionari POS, POT e titolari di posizioni organizzative e professionali o di posizioni di responsabilità ex artt. 18 e 17 del CCNI, preposti alle articolazioni dell'unità organizzativa (ufficio, reparto, area, settore, team).

La predetta nota chiarisce anche che **“il responsabile del procedimento non va confuso con il referente di una specifica trattazione. Quella del referente è una figura a valenza meramente operativa, trattandosi di funzionario a cui il contribuente può rivolgersi per avere informazioni o chiarimenti in merito ad atti che lo riguardano”.**

In altre parole, sottolinea la precisa e puntuale distinzione tra il funzionario addetto all'istruttoria e quello responsabile del procedimento, solo quest'ultimo adotta (firma) il provvedimento finale.

Al contrario, la delega di firma del provvedimento finale, attribuita agli stessi funzionari referenti dell'istruttoria, risulta in grave deroga delle su richiamate disposizioni di legge, perché destruttura l'unità organizzativa e quindi la stessa responsabilità del procedimento amministrativo, privando quest'ultimo della necessaria certezza di conformità e trasparenza, oltre che appiattare, in capo alla stessa persona, l'istruttoria e la responsabilità del procedimento, inclusa l'adozione del provvedimento finale, ipotesi contraria alla *ratio* della norma.

Grave e senza alcuna giustificazione giuridica si presenta la delega di firma attribuita agli impiegati inquadrati nella II Area funzionale, in virtù della seguente precisazione del Consiglio di Stato: *“La delimitazione dei compiti di tipo amministrativo propri del responsabile del procedimento consente di nominare a tal fine anche dipendenti che non sono in possesso della qualifica dirigenziale, rientrando anche nelle mansioni proprie di qualifiche immediatamente inferiori (funzionari della III Area) compiti istruttori ed organizzativi”.*

Le semplicistiche giustificazioni della delega di firma ai funzionari referenti dell'istruttoria, disposte recentemente in modo massivo nei nostri uffici, come necessità circostanziata solo ad alcune tipologie di atti amministrativi, cosiddetti “non opponibili” e in situazioni di un eccessivo carico di lavoro, non appaiono conferenti con le disposizioni della legge e neanche coerenti con la generale prassi amministrativa. L'esempio cade sulle cosiddette comunicazioni di regolarità, spedite ai contribuenti con la sottoscrizione e indicazione di responsabilità del procedimento stampata. Lo stesso consolidato orientamento della giurisprudenza della Suprema Corte ha fissato, ad esempio per gli atti della riscossione, il principio della validità dell'atto amministrativo anche privo di firma autografa, purché redatto in forma tale da rappresentare in maniera inequivocabile la sua provenienza amministrativa.

In altre parole, se il dirigente attribuisce la delega di firma al funzionario referente dell'istruttoria, quest'ultima risponde esclusivamente alla finalità di opporre ai terzi la titolarità della responsabilità del procedimento amministrativo. E ciò è legittimo solo nell'osservanza delle prescrizioni disposte dalla legge 241/90.

Al riguardo, eloquente è l'art. 6 della suddetta legge, che attribuisce al funzionario responsabile del procedimento la titolarità di qualsiasi atto necessario ed adeguato al sollecito svolgimento dell'istruttoria. È evidente che il legislatore attribuisce la valenza

di atto autoritativo a qualsiasi richiesta, utile e adeguata, funzionale al sollecito svolgimento del procedimento amministrativo.

La suddetta riflessione si rende necessaria per controbattere la facile retorica di alcuni dirigenti, sulle presunte sfumature di significato autoritativo, tra gli atti assegnati alla firma del funzionario referente, anche in assenza della formale attribuzione della responsabilità del procedimento, e quelli assegnati a sé stessi o alle POER (posizione organizzativa di elevata responsabilità).

La delega di firma in tal modo concepita (dal direttore individualmente al funzionario che non svolge funzioni di coordinamento, ecc.) oltre alla non corretta (se non addirittura mancata) individuazione del responsabile del procedimento determina la destrutturazione della “linea gerarchica” relativamente all’indirizzo, coordinamento ed uniformità delle scelte amministrative relative all’adozione dei provvedimenti amministrativi.

Nello specifico, il funzionario agisce nel completo isolamento e parcellizzazione della sua scelta di adottare o meno il provvedimento finale. Grave diventa l’assenza della linea gerarchica sulla conformità del procedimento amministrativo che precede l’adozione dell’atto, con l’evidente distorsione della c.d. “responsabilità in vigilando” sull’operato del funzionario delegato ad agire in piena solitudine amministrativa funzionale.

Il suddetto principio, di responsabilità del procedimento collegato alla delega di firma dell’atto amministrativo, di qualsiasi tipologia esso sia, è nella piena consapevolezza di tutti i lavoratori, che, di conseguenza, accusano una pressione psicologica inconsueta e ingiustificata, dannosa per la propria salute.

Si aggiunga che nessun piano eccezionale, a tutela della sicurezza amministrativa e di salute, è stato messo a punto per alleggerire i funzionari dalla pressione causata dall’improvvisa delega di firma e della relativa responsabilità del procedimento.

Nessuna valutazione del rischio psico-sociale è stata aggiornata nel documento di valutazione rischi, sebbene la più volte menzionata riattribuzione della delega di firma, personalizzata e massiva, rappresenta una assoluta novità e mai si era verificato un evento simile dalla costituzione dell’Agenzia delle Entrate.

Infine, gli ordini di servizio, che impongono al funzionario referente dell’istruttoria anche la firma degli atti amministrativi autoritativi, sono atti in evidente violazione dell’art. 13, commi 5 e 6, del DPR 62 del 16 aprile 2013 (codice di comportamento dei dipendenti pubblici circa le responsabilità del dirigente), perché in danno del benessere organizzativo e in deroga del disposto che gli incarichi aggiuntivi sono affidati sulla base della valutazione della professionalità.

Inviteremo, tutti i direttori, a ritirare immediatamente gli ordini di servizio illegittimi.

La presente è diffusa a tutela, in tutte le sedi, delle lavoratrici e dei lavoratori, se danneggiati, per un qualsiasi motivo, dalla esecuzione dei summenzionati ordini di servizio.



Sante Giannoccaro Coordinamento UILPA FVG Agenzia Entrate