

ORGANISMO PARITETICO PER L'INNOVAZIONE  
DEL 10 GENNAIO 2024

Intervento del Cons. Roberto Alesse

Buongiorno a tutti e ancora buon Anno!

Come sapete, l'Organismo Paritetico per l'Innovazione, previsto dal nostro CCNL di riferimento, costituisce "lo strumento" con cui si realizza un coinvolgimento partecipativo delle Organizzazioni Sindacali su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo.

L'Organismo è, quindi, "la sede" privilegiata in cui si attivano relazioni stabili, aperte e collaborative su progetti di organizzazione, innovazione e miglioramento dei servizi, al fine di formulare proposte all'Amministrazione o alle parti negoziali della contrattazione integrativa.

Ci riuniamo oggi con un preciso punto all'ordine del giorno, elaborato per compiere, sul piano procedimentale, un ulteriore passo in avanti per la riforma delle Strutture territoriali, tappa storica da realizzare nell'interesse dell'Agenzia e dell'intero sistema Paese.

Il fine ultimo dell'attività, che ci vede impegnati in questa sede, è quello di mettere ordine agli Uffici territoriali, che erogano servizi

pubblici essenziali, giungendo, finalmente, alla completa fusione delle competenze doganali e delle competenze monopolistiche all'interno della nostra Amministrazione finanziaria. Nella fattispecie, va ricordato a tutti noi che l'articolo 23-*quater*, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (recante, *“Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica”*), ha disposto l'incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane: è di tutta evidenza come, ad oggi, tale fusione non sia mai avvenuta neanche sul piano di fatto.

È, quindi, imprescindibile dare attuazione all'articolo 5 del nostro Regolamento di Amministrazione - così come approvato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e rimasto sempre *“lettera morta”* - e addivenire ad un assetto territoriale coerente con il disposto normativo in vigore e, dunque, anche uniforme su tutto il territorio nazionale.

Come avrete letto dagli atti amministrativi che sono stati emanati nell'ultimo semestre, con la determinazione direttoriale del 17 luglio 2023, protocollo n. 428890, è stato istituito un *“Comitato Ristretto”* composto dai Responsabili delle Direzioni centrali e territoriali più significative di questa Amministrazione. L'Organismo ha studiato e analizzato lo stato attuale dell'Amministrazione per elaborare l'assetto futuro più equilibrato per l'Agenzia.

Ho, poi, personalmente svolto delle specifiche audizioni con tutti i Direttori Territoriali, per approfondire le singole realtà territoriali; audizioni effettivamente avvenute alla presenza della Struttura di Gabinetto di Direzione Generale, composta anche dalla Direzione Organizzazione e *Digital Transformation*, che mi ha coadiuvato durante tutti i lavori. In tali incontri, sono state acquisite le idee, gli intendimenti e le proposte dei Direttori competenti per territorio: proposte e idee attentamente ascoltate per una prima valutazione di indirizzo strategico.

Inoltre, prima la Direzione Legale e Contenzioso e poi la Direzione Organizzazione e *Digital Transformation* hanno verificato, in modo prognostico, quali fossero, in linea generale, le implicazioni di natura giuridica e quelle di carattere tecnologico che una riforma unificante degli Uffici avrebbe comportato sul piano territoriale. Di conseguenza, vi è stata la necessità di determinare in che misura queste implicazioni avrebbero potuto condizionare le scelte da compiere nell'opera di individuazione e di perimetrazione del nuovo modello organizzativo.

Come già chiarito in più occasioni, ed è utile ripeterlo anche in questa sede, i capisaldi della riforma del territorio ruotano intorno a sei principi fondamentali:

- 1) Il primo principio si ancora ad una revisione del modello organizzativo locale dell'Agenzia, nell'ottica del pieno e completo superamento della divisione degli Uffici per materie,

in quanto tutti i nostri dipendenti, quando chiamati a svolgere determinate funzioni, devono saper gestire la propria attività di servizio in una logica di osmosi professionale. Ciò, al pari di tante altre Amministrazioni centrali dello Stato, dove le unità di personale possono essere chiamate a ruotare per esigenze organizzative e di anticorruzione. È necessario, pertanto, procedere ad una unificazione formale e sostanziale di tutti gli Uffici dell'Agazia delle dogane e monopoli e, all'interno di ciascuno di essi, dovranno riversarsi le competenze sia delle dogane che dei monopoli in modo reale e senza ulteriori distorsioni;

- 2) Il secondo principio, che poggia sulla constatazione di una digitalizzazione sempre più marcata e diffusa dei servizi pubblici e di pubblica accessibilità rivolti al cittadino, stabilisce che tutti gli Uffici locali di livello dirigenziale non generale di piccole dimensioni, sparsi sul territorio, devono essere ricondotti a logiche di *reductio ad unitatem* e, quindi, devono essere rivalutati in termini di istituzione e di attivazione. Conseguentemente, il personale va riallocato secondo dinamiche di razionalizzazione e di ottimizzazione dei processi, salve le ipotesi di istituire strutture di livello dirigenziale non generale in contesti territoriali disagiati;
- 3) Il terzo principio si riferisce ad una nuova visione delle materie antifrode e delle annesse competenze, al fine di garantire una più efficace ed efficiente gestione delle cruciali attività di contrasto ai fenomeni illegali. In particolare, gli Uffici Antifrode

sul territorio, che avranno una base di carattere regionale, saranno strutturati con un collegamento funzionale alla Direzione Centrale competente per materia, in una logica di completa coerenza rispetto alla responsabilità di risalita di una materia strategica sul piano ordinamentale e di gestione delle importanti inchieste nazionali che colpiscono soprattutto il settore delle Accise e del Gioco pubblico;

- 4) Il quarto principio è finalizzato ad assicurare una visione innovativa del concetto di controlli di natura fisiologica da effettuarsi negli Uffici locali ADM: controlli che devono essere improntati ad una maggior efficienza in termini di velocità di esecuzione, per garantire all'attività industriale del nostro Paese traffici certi e tempestivi;
- 5) Il quinto principio deve garantire il rafforzamento del presidio territoriale attraverso una puntuale attribuzione di competenze sotto il profilo dell'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi così da poter comunicare al cittadino, giuridicamente parlando, gli ambiti di spettanza dei diversi Uffici;
- 6) Il sesto, ed ultimo principio, si caratterizza per prevedere, nelle Direzioni Territoriali a valenza interregionale, la figura del Direttore Aggiunto con relativo conferimento delle proprie responsabilità e funzioni sotto l'aspetto regolamentare; ciò al fine di assicurare un adeguato presidio nelle realtà più complesse e articolate.

Una volta stabilite le linee direttrici del sistema, che emergono anche a fattor comune dalle relazioni dei Direttori Territoriali messe agli atti, l'attuazione della riforma del territorio conduce, in linea generale, ad una contrazione dei posti di unità locale di livello dirigenziale non generale, in quanto l'incorporazione e la fusione di due Amministrazioni di rilievo nazionale - come quella dell'Agenzia delle dogane e dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato - non può non portare, oggettivamente, ad economie di scala sul territorio. Diversamente, l'attribuzione di specifiche competenze provvedimentali alle Direzioni Territoriali di livello generale obbliga all'implementazione di Uffici di responsabilità proprio all'interno delle Direzioni Territoriali previste dall'articolo 4 del Regolamento di Amministrazione.

Inoltre, la riorganizzazione territoriale pone le condizioni per dare avvio, sotto il piano tecnico e logistico, ad una innovativa strategia per la gestione degli immobili dell'Agenzia che, nel recente passato, ha portato, invece, alla proliferazione ingiustificata di sedi territoriali. Questo è un punto irrinunciabile.

Da ultimo, proprio per l'importanza di tale questione e per la significatività del lavoro svolto finora, così come è emerso da tutti gli interventi dei Direttori auditi, è necessario rappresentare che, nelle Strutture di Direzione, oggi meno impegnate sotto il profilo provvedimentale, deve sussistere una chiara responsabilità con riferimento ai procedimenti amministrativi di strategico valore

nazionale, in ordine ai quali gli apicali, in una logica di coordinamento con le Strutture centrali, devono assumere decisioni elevate a rango di livello generale. In tal senso, non possono essere ammessi percorsi istruttori disomogenei nelle diverse Strutture del territorio. Proprio in ragione di tale intendimento, viene rimesso alla Vostra attenzione l'elenco dei precisi provvedimenti di competenza di ogni singolo dirigente e direttore così da chiarire, oltre ogni dubbio, che anche i Direttori Territoriali non hanno solo competenze di indirizzo e coordinamento, ma anche di gestione attiva!

Questa ora è la sede eletta ove realizzare un coinvolgimento ancora più ampio e partecipativo anche con tutti Voi - e con le Organizzazioni Sindacali – in quanto noi stiamo andando, nel prossimo futuro, verso una dimensione radicalmente innovativa sul piano organizzativo. In linea generale, stiamo esponendo, quindi, oggi tutto il lavoro fin qui svolto per poi darvi un congruo tempo di riflessione e per rivederci il 30 gennaio prossimo, così da ascoltare, con grande attenzione, tutte le vostre osservazioni e le vostre eventuali proposte di intervento emendativo.

Venendo agli esiti degli approfondimenti condotti per quanto riguarda gli aspetti informatici, la competente Direzione Organizzazione e *Digital Transformation* ha rappresentato che i sistemi dell'Agenzia sono stati progettati e fondati, in passato, su concetti di sistema e vincoli tecnici completamente diversi tra il

contesto doganale e quello del segmento dei monopoli: vincoli, in alcuni casi, molto rigidi, in quanto operano su basi tecnologiche completamente diverse tra loro. Tuttavia, la Direzione competente ha prospettato un programma generale di revisione dei sistemi informativi, orientato proprio al superamento di tali limiti. In tal senso, sulla base del principio logico che non è la riorganizzazione amministrativa a dover seguire lo strumento informatico, bensì, all'opposto, è lo strumento informatico che diventa punto cruciale di supporto alle evoluzioni organizzative, mi è stato assicurato che, con un congruo lasso di tempo, a seguito dell'approvazione della nuova riforma, gli Uffici potranno davvero operare in termini complessivi e in un'ottica di incorporazione e fusione. Tale approccio garantisce un'elaborazione della riforma senza preconcetti rispetto all'attuale funzionamento informatico dell'Agenzia.

Per quanto concerne, invece, l'analisi dei vincoli di carattere giuridico-legale, relativamente alla ripartizione delle competenze sul territorio, la puntuale analisi della Direzione Legale e Contenzioso si articola su tre categorie di atti relativi a:

1. procedimenti sanzionatori amministrativi;
2. procedimenti tributari;
3. e procedimenti strettamente amministrativi.

Non mi dilungo sui singoli aspetti in quanto sono a voi note le attività sul territorio sotto il piano amministrativo e di vigilanza che tutti gli Uffici locali compiono. Tuttavia, è necessario sottolineare,

nuovamente, che tutti i Direttori Territoriali devono tornare ad essere fulcro dell'attività amministrativa e non demandare ai singoli Uffici tutte le attività di gestione attiva. In tal senso, verrà, quindi, rivisto, sotto il piano giuridico, sia l'articolo 4 che l'articolo 5 del nostro Regolamento di Amministrazione che statuisce le singole competenze delle Direzioni Territoriali e degli Uffici Locali ADM.

In merito, di grande aiuto a comprendere lo sviluppo organizzativo cui stiamo tendendo è il lavoro che viene posto alla vostra attenzione circa la precisa individuazione di tutti i procedimenti amministrativi dell'Agenzia per le singole materie - Accise, Dogane e Giochi – che ha consentito, alla Direzione Organizzazione e *Digital Transformation* con la Direzione Legale e Contenzioso, di classificare tutti gli atti derivanti dai procedimenti previsti dal vigente Regolamento, precisando:

1. l'eventuale vincolo di competenza, stabilito dalle norme, ad uno specifico organo dell'Agenzia;
2. nel caso in cui vi sia un vincolo normativo di competenza, l'Ufficio preposto ad adottare tale atto;
3. l'eventuale organo cui porre il ricorso gerarchico.

Chiariti, dunque, tutti i vincoli predeterminati dalle norme, è stata condotta una disamina dell'assetto organizzativo attuale e del contesto operativo locale, anche attraverso numerose interlocuzioni con le Direzioni Territoriali e tramite l'identificazione, oltre che di tutti i procedimenti amministrativi e istruttori curati

dagli Uffici del territorio e dalle Direzioni Territoriali, anche di tutti i punti organici presenti e futuri.

L'attività ha consentito, dunque, di comprendere che l'Agenzia necessita di un riordino profondo, anche oltre il livello dirigenziale locale. Occorre definire strutture omogenee interne agli Uffici stessi, in termini di unità organizzative, e occorre regolamentare i principi di individuazione dei singoli punti organici non dirigenziali sul territorio, nonché il processo di revisione periodica degli stessi. Ciò in quanto l'organizzazione non è - e non può essere - un disegno statico nel tempo, bensì uno strumento "vivo" che definisca e supporti l'attività dell'Agenzia.

Per agevolare la vostra lettura e la vostra analisi, verranno, in giornata, inviati tutti gli schemi sinottici degli assetti delle Direzioni Territoriali che l'Amministrazione pone in valutazione per la creazione degli Uffici Locali ADM.

Da ultimo, vorrei fare un cenno di sintesi espositiva rispetto a tutte le proposte che i Direttori Territoriali hanno inteso rappresentare nelle audizioni svolte: l'analisi dei singoli contributi proposti ha portato all'individuazione di alcuni tratti comuni, tra cui il principale è sicuramente rappresentato dall'unificazione negli Uffici locali di tutte le materie accudite dall'Agenzia. Seppur con modelli di dettaglio differenti, quindi, l'unificazione degli Uffici si conferma un *driver* non solo di Vertice o legislativo, ma una reale necessità sentita dal territorio e, penso, anche da tutti voi.

Tutti i Direttori territoriali hanno rappresentato la necessità, oggettiva e condivisibile, di aumentare di una unità, a fronte dell'incremento delle competenze delle direzioni territoriali, le strutture di livello dirigenziale non generale di tali direzioni.

In particolare, è stata avvertita l'esigenza di separare l'attuale Ufficio Affari Generali in due strutture, una delle quali da destinare alla gestione delle risorse, umane e strumentali, e l'altra a cui attribuire competenze di natura tecnica in tutti i settori amministrati dall'Agenzia.

È stata anche segnalata, a fattor comune, la necessità di riportare, in capo al Direttore territoriale, le funzioni di controllo ispettivo cosiddette di "Audit", superando così lo schema attivo dalla primavera del 2019 che aveva centralizzato la conduzione di tale attività.

Per quanto attiene, invece, al modello organizzativo degli Uffici locali, la quasi totalità dei Direttori territoriali ha ritenuto di proporre un modello che, fermi gli opportuni aggiornamenti determinati principalmente dal completamento della fusione, ripropone uno schema trasversale per funzioni e non per materia. Varie sono state le ragioni indicate per tale scelta: il rispetto dei principi in materia di anticorruzione, la crescita professionale dei dipendenti assicurata da un modello trasversale che consenta una

interscambiabilità dei ruoli in tutte le materie amministrative e la attuale consistenza delle piante organiche effettive.

Il compito che ci siamo assegnati è complesso e articolato, ma come passo fondamentale per l'Amministrazione Vi comunico che è intendimento dell'Agenzia - per ogni punto organico rilevato negli assetti territoriali che vi saranno posti all'attenzione - quello di garantire la reale attuazione di quanto previsto dal Regolamento di Amministrazione, ovvero che ogni unità operativa non dirigenziale delle Strutture territoriali e locali abbia come responsabile una Posizione Organizzativa, ai sensi dell'articolo 15 del Regolamento, o una Posizione Organizzativa ai sensi della contrattazione collettiva nazionale. Il nuovo assetto organizzativo proposto, e per il quale Vi verranno inviati i precisi schemi di riarticolazione, si compone di 576 unità operative non dirigenziali. In effetti, allo stato attuale, gli incarichi disponibili per il territorio, attribuiti ai sensi della contrattazione collettiva nazionale di riferimento, sono pari a 734 unità: di cui 165 POER, 46 Posizioni Organizzative e 523 Incarichi di Responsabilità.

Quindi, nell'attuazione di questo complesso compito, a seguito della contrattazione che verrà posta in essere con le Organizzazioni Sindacali e che individuerà l'esatto ammontare delle posizioni future, potrebbero essere affidati, verosimilmente, ulteriori 158 incarichi di posizione organizzativa per la conduzione delle sub-articolazioni definite dai singoli Direttori Territoriali. È di tutta evidenza che ciò, dipendendo anche dall'apporto che voi Sindacati

intenderete fornire, sarebbe un obiettivo di massimo soddisfacimento per l'Amministrazione.

Come ulteriore passo in avanti per l'Amministrazione, e lo ho anticipato nei mesi scorsi, Vi comunico, che è intendimento dell'Agenzia, in linea con la pregressa rideterminazione della dotazione organica del personale dirigenziale di livello non generale - che ha visto già nel passato contrarre da 242 unità a 210 le posizioni dirigenziali – attuare, nel prossimo triennio, una ulteriore riduzione di 10 unità di livello dirigenziale, in attuazione dell'articolo 1, comma 93, lettera a, della legge 27 dicembre 2017, n. 205. La riduzione del personale dirigenziale di livello non generale a 200 unità assicurerà un recupero di risorse finanziarie da destinare all'istituzione di ulteriori posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, stimabili in circa 25 unità.

Nel giungere alle conclusioni della mia relazione e nel chiedere al Direttore Organizzazione e *Digital Transformation* di trasmettere, a tutti gli intervenuti, gli schemi predisposti per lo studio delle ipotesi di riorganizzazione territoriale e l'elenco dei procedimenti tracciati, permettetemi una metafora che consenta di cogliere, in profondità, la complessità di ciò che stiamo provando a fare: incorporare (in realtà, fondere) Strutture e articolazioni a competenza "territoriale" con altre a competenza "puntuale"; le prime sono "superfici" – e, quindi, oggetti a due dimensioni - le seconde sono "punti" – quindi oggetti mono-dimensionali.

La prima tipologia di Strutture, infatti, abbraccia entrambe le dimensioni attuali dell’Agenzia, quella dell’ex area dogane e dell’ex area dei monopoli, nell’ottica del presidio di un territorio precisamente individuato mediante un preciso elenco dei Comuni di competenza. La seconda, invece, rappresenta una articolazione in una precisa – e, pertanto, puntuale - località che, in modo verticale, rispetto alle materie trattate dall’Agenzia, assolve ai compiti d’Istituto, come nei porti e negli aeroporti.

Delineate in dettaglio le linee strategiche di intervento, metto agli atti la mia relazione e rimango in attesa di rivedervi il 30 gennaio prossimo al fine di poter ascoltare tutti i vostri interventi.

Vi ringrazio per l’attenzione.

Cons. Roberto Alesse