

Roma, 29 gennaio 2024

- Al Direttore ADM  
Cons. Roberto Alesse
  
- Al Direttore della Direzione Organizzazione  
e *Digital Transformation*  
Dott. Stefano Saracchi
  
- Al Direttore della Direzione Personale  
Dott. Simone D'Ecclesiis
  
- Al Direttore della Direzione Internal audit  
Dott. Salvatore Micciché

## PREMESSA

Iniziamo questo nostro documento/contributo, manifestando fin da subito il nostro apprezzamento per lo sforzo che l'attuale *management* dell'Agenzia sta approfondendo per arrivare finalmente ad una riforma dell'intero assetto organizzativo con la definitiva fusione e unificazione delle competenze del mondo doganale con quelle dei monopoli.

Apprezziamo inoltre la metodologia con cui si è voluto perseguire tale scopo, con la creazione di un apposito Comitato Ristretto, con le audizioni svolte con i direttori territoriali, con l'importante supporto delle direzioni Legale e Contenzioso e Organizzazione e *Digital Transformation*, e ora, con il coinvolgimento delle parti sindacali per il tramite dell'Organismo Paritetico per l'Innovazione, istituito e previsto dal nostro contratto nazionale di lavoro.

Inoltre, anche se può apparire superfluo **ma per noi non lo è**, come FLP intendiamo ribadire la nostra forte convinzione sulla necessità di lavorare sinergicamente per il comune obiettivo di avere un'agenzia ben organizzata, in grado di assolvere con efficacia i suoi doveri verso gli operatori e la cittadinanza intera, e in grado di assicurare al suo personale le migliori condizioni per l'espletamento dei compiti e delle attività, soprattutto in termini di serenità, benessere organizzativo e valorizzazione delle professionalità.

Non a caso, già nel 2019, sotto la direzione Mineo e ancora nel 2020, sotto la direzione Minenna, come FLP presentammo all'Agenzia una nostra proposta di riorganizzazione al fine di contribuire in modo collaborativo e fattuale alla realizzazione del progetto di riforma.

Amiamo essere chiari e costruttivi e per questo vogliamo riportare in questa premessa l'incipit con il quale declinavamo allora la nostra proposta:

*“Partiamo da una nostra affermazione di fondo: è vero che i “tuttologi” non esistono né tantomeno servono al buon andamento delle attività che costituiscono il core dell’Agenzia: la tecnica doganale e la gestione delle accise. Di fatto, si è unificato il ruolo ma il lavoro che richiede specifiche competenze è rimasto, anzi lievitato a fronte della costante e critica diminuzione del personale.*

*Nella sua essenza, la proposta di riorganizzazione che presentiamo è molto semplice: eliminazione delle discrasie che ci sono con le strutture centrali e con le direzioni regionali/interregionali per riportare il 90% della serenità e degli stimoli ai lavoratori. Come? **Organizzando non tutto per funzione, bensì lasciando le aree operative suddivise per materie.**”*

Sono trascorsi quasi 5 anni fa da quelle affermazioni ma la nostra visione del modello organizzativo (corroborata e condivisa da tanti colleghi - delle aree e dirigenti - consultati nel corso di questi venti giorni) rimane ancora la stessa e pertanto diverge da quella illustrata dal Direttore dell’Agenzia nella riunione del 10 gennaio scorso.

Allo stesso tempo, e sempre con chiarezza e spirito di collaborazione, non intendiamo sottrarci a un confronto di merito sul progetto evidenziando di seguito a livello generale e di dettaglio, quelle che riteniamo essere le criticità, i dubbi dovuti anche alla mancanza di parte delle informazioni e le proposte di emendamento specifiche, finalizzate alla realizzazione di un modello organizzativo rispondente ai desiderata di tutti i componenti dell’odierno Organismo e di tutto il personale che vi lavora.

Quindi, per essere ancora più chiari, non siamo ideologicamente contrari a nessun modello purché questo porti con sé le necessarie forme di intervento per rendere efficace l’azione amministrativa.

\*\*\*

## OBIEZIONE/CRITICA DI FONDO

*“... una previsione del modello organizzativo locale dell’Agenzia, nell’ottica del pieno e completo superamento della divisione degli uffici per materie...”* per quello che abbiamo appena dichiarato in premessa non ci trova ovviamente d’accordo.

Nel 2002 sono stati istituiti gli attuali uffici delle dogane con l’accorpamento degli ex uffici tecnici di finanza. Di fatto, si è unificato il ruolo ma il lavoro che richiedeva e richiede tutt’ora specifiche competenze è rimasto, anzi lievitato a fronte della costante e critica diminuzione del personale.

Infatti, se è pur vero che l’attuale organizzazione operativa degli Uffici delle Dogane è strutturata per funzioni (Sezione Tributi ed Urp - Sezione Antifrode e Controlli) trasversali per entrambi i settori di competenza (accise e dogane), tale organizzazione nel corso degli anni ha evidenziato diverse criticità in relazione alla circostanza che le attività connesse ai due settori, si basano su fonti normative diverse (T.U. accise D.L.vo 504/95 da una parte e C.D.U. Reg UE 952/2013 e T.U.L.D DPR

43/1973 dall'altra) che prevedono procedure di accertamento, di natura contabile, di verifica e controllo e di riscossione totalmente differenti.

Con l'ipotesi di accorpamento nei nuovi uffici anche delle competenze dei Monopoli, temiamo che il passaggio ad un modello organizzativo per funzioni, possa acuire le criticità oggi esistenti, invece di provare a risolverle, per effetto dell'ulteriore e specifica fonte normativa monopolistica con addizionali procedure di contabilità, accertamento, controllo e riscossione.

Riterremmo quindi più confacente ed efficace mirare all'eliminazione delle discrasie che ci sono attualmente con le Strutture Centrali e/o con le Direzioni Territoriali per riportare maggiore serenità e senso di ingaggio ai lavoratori. E ci si può arrivare organizzando non tutto per funzione, bensì ipotizzando delle aree operative suddivise per materie e altre aree per funzione (per quelle attività ben gestibili trasversalmente come staff, relazioni con il pubblico e comunicazione, legale e contenzioso).

L'ultimo parte di questo documento è dedicato a un'ipotesi di studio per la fattibilità di quanto appena tratteggiato.

\*\*\*

Ove invece l'Agenzia intenda mantenere ferma l'idea del passaggio *tout court* al modello per funzioni, proviamo ad elencare per punti quelle che riteniamo essere le criticità rilevate e quali potrebbero essere le soluzioni praticabili.

## ● FORMAZIONE

Per raggiungere un accettabile grado di **“osmosi professionale”** e favorire la **“crescita professionale dei dipendenti assicurata da un modello trasversale che consenta una interscambiabilità dei ruoli in tutte le materie amministrative”**, come dichiarato e auspicato dal Direttore dell'Agenzia nella sua relazione, è necessario un massiccio piano di formazione rivolto a tutto il personale, che per la sua realizzazione necessita di un ingente investimento economico e una disponibilità di capacità operativa in eccesso che oggi non riscontriamo in Agenzia. Esiste un piano del genere, delle tempistiche di attuazione, una stima attendibile delle ore/uomo necessarie nonché come fare fronte alla capacità operativa necessaria ai servizi di istituto sottraendo docenti e discenti dall'operatività? Esistono i fondi necessari e formatori specifici?

Nella relazione non abbiamo trovato menzione circa questa importante e fondamentale attività, essenziale per raggiungere gli obiettivi che si prefiggono. In assenza di questo, le fibrillazioni e i malumori che stiamo raccogliendo negli uffici non faranno altro che aumentare, con ovvie ricadute sull'attuazione del progetto.

A mero titolo d'esempio, evidenziamo che attualmente è quasi impossibile trovare un funzionario che sappia gestire le verifiche nel settore dogane allo stesso modo con cui le gestisce nel settore accise o nel settore giochi, così come in questo momento in tutta Italia sono oramai rimasti meno

di 150 funzionari in grado di effettuare in autonomia una verifica tecnica in materia di accise su tutti i settori di imposta.

### • **UFFICIO TECNICO DELLA DIREZIONE TERRITORIALE**

Per come prospettato e per le rilevanti funzioni e attività che andrà ad assumere, l'Ufficio Tecnico avrà la necessità di essere dotato di elevate professionalità tecniche, ordinariamente allocate negli uffici operativi.

Sorgono due principali difficoltà: 1) è probabile che detto personale dovrà essere acquisito dagli uffici operativi e che quindi dovranno attivarsi processi di mobilità; 2) le implicazioni negative per le attività dei medesimi uffici operativi che dovessero cedere personale qualificato, specialmente sotto il profilo della qualità dei servizi resi.

Da qui la necessità di un'attenta programmazione circa le future assegnazioni di nuovo personale e il bisogno di adeguati percorsi formativi, come sopra richiamati.

### • **AREA AUDIT ALL'INTERNO DELL'UFFICIO TECNICO**

La funzione di *audit* ritorna in capo alle direzioni territoriali, ma è singolare che tale funzione sia prevista all'interno dell'Ufficio Tecnico che potrebbe essere soggetto ad *audit* in forza delle attività ad esso affidate.

Sarebbe al contrario preferibile, qualora si intendesse riportare tale funzione all'interno delle Direzioni Territoriali, istituire un apposito e autonomo Ufficio (o Sezione) di *staff* al direttore territoriale che, oltre all'*audit*, potrebbe occuparsi di controllo di gestione e *budget* della direzione e svolgere altresì le funzioni di anticorruzione.

### • **UFFICIO ANTIFRODE E UFFICIO ANTIFRODE E LABORATORIO**

L'idea di accentrare l'attività antifrode in capo alle direzioni territoriali preoccupa per la natura particolare di tale attività, costantemente a diretto contatto con l'Autorità giudiziaria e le criticità che al momento intravediamo e che proviamo ad elencare:

- come per gli Uffici Tecnici, anche per quanto riguarda l'assetto organizzativo degli Uffici Antifrode servirà acquisire un numero maggiore di risorse umane, tecnicamente preparato, pari ad almeno due unità per ogni ufficio locale solo per lo svolgimento dell'attività di "punto di contatto" e polizia giudiziaria, un team di almeno 5/10 unità addette all'analisi dei rischi e un team di altre 5/10 persone per tutta la restante attività di cooperazione amministrativa, mutua assistenza, monitoraggio, reportistica, INF AM e back office, per un totale in diverse realtà regionali di almeno 30/40 persone per Ufficio Antifrode (a meno che non si preveda che i "punti di contatto" rimangano all'interno degli UADM, e in questo caso andrebbe spiegato come

sarebbero strutturati). Allo stato attuale questo numero sarebbe improponibile, né il personale di prima nomina potrebbe nell'immediato essere impiegato in attività così delicate che richiedono un'esperienza pluriennale sul campo antifrode e non sarebbe possibile nemmeno ipotizzare una acquisizione di risorse dagli Uffici capoluogo di provincia dato che le distanze, in molti casi (citiamo l'esempio di Domodossola, 180 Km da Torino) sono superiori ai 50 km;

- non è chiaro come avverrà il coordinamento tra l'attività antifrode territoriale e le attività di controllo espletate dagli UADM;
- nello specifico non è chiaro chi si occuperà di alcune attività, svolte attualmente dalle Sezioni Antifrode, quali i controlli sulle dichiarazioni collegate alle INF AM particolari o quelli svolti nell'ambito delle operazioni congiunte internazionali o, ancora, di revisione dell'accertamento derivante da INF AM da cui emergono fin da subito recuperi con soglie di rilievo penale;
- inoltre, sottraendo tutta l'attività antifrode agli UADM, invece di accrescere l'efficacia, l'efficienza e l'immediatezza dell'azione amministrativa e dell'azione penale, si potrebbe correre il rischio opposto, e cioè un rallentamento dell'attività di controllo con inevitabili ripercussioni negative sugli operatori, dal momento che i vari addetti ai controlli presso gli uffici locali, in tutti i casi in cui nutrano dubbi sulla natura amministrativa o penale di una fattispecie sospetta, dovrebbero procedere sempre e comunque ad interessare l'Ufficio Antifrode, che si troverebbe a valutare a distanza la sussistenza o meno di una fattispecie penale, col rischio di incorrere in errori e magari anche a procurare danni erariali e agli operatori. Accade, infatti che frequentemente non è possibile quantificare, in materia di dogane e nell'immediato, l'importo dei diritti dovuti, importo che è necessario per qualificare la fattispecie come penale o amministrativa. Inoltre, l'affidamento dell'intera attività investigativa al "punto di contatto", non presente sul luogo di verifica e spesso distante anche più di 100 km rispetto all'Ufficio locale, potrebbe non agevolare i rapporti con le locali Procure e determinare, in contrasto con le previsioni del c.p.p., potenziali omissioni o ritardi nello svolgimento degli adempimenti previsti e tali da compromettere la stessa attività investigativa. Si perderebbe poi completamente l'imprescindibile valore aggiunto della conoscenza della realtà virtuale locale da parte dei funzionari. Il contrasto dell'evasione tributaria e degli illeciti extratributari può avere efficacia solo se sono coinvolti gli Uffici che hanno maggior contezza di ciò che avviene sul proprio territorio che nel caso delle direzioni interregionali è ampiamente diversificato;
- l'attuale Codice di procedura penale (artt. 331 e 347) obbliga il funzionario che scopre un reato a darne comunicazione all'Autorità giudiziaria. Tale funzionario, nella comunicazione, potrà chiedere la delega delle indagini a favore dell'Ufficio Antifrode, ma potrebbe accadere che l'Autorità giudiziaria proceda ugualmente a delegare il funzionario scopritore, specie se ricorrono motivi di urgenza;
- inoltre non è chiaro chi svolgerà l'analisi dei rischi locali e chi curerà i rapporti con la Guardia di Finanza, sia per quanto riguarda l'analisi congiunta e sia per l'esecuzione dei controlli da essa derivante;

- infine, la scelta di istituire gli Uffici Antifrode tutti di livello dirigenziale su base regionale appare eccessiva, in relazione ai volumi di attività osservati finora e tenuto conto che potrebbero essere in realtà semplicemente organizzati come ulteriori “aree” collocate all’interno degli uffici tecnici (Valle d’Aosta, Basilicata e Molise, Trento e Bolzano, Umbria e Marche, etc.). Così facendo potrebbero essere recuperate posizioni dirigenziali per ulteriori uffici operativi, per dare dignità dirigenziale anche ai laboratori chimici di Puglia, Lazio e Toscana, o ancora, per istituire figure dirigenziali di coordinamento svincolate da funzioni operative nelle seconde sedi delle direzioni interregionali.

## • RIPARTIZIONE PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI TRA UADM E DIREZIONE TERRITORIALE

Siamo favorevoli alla scelta di inserire anche competenze di gestione attiva in capo ai Direttori Territoriali oltre quelle di indirizzo e coordinamento, ma dalla lettura dell’elenco delle singole attività procedurali e provvedimenti, appaiono troppe quelle assegnate alle Direzioni Territoriali.

Il rischio paventato è che si allunghino enormemente i tempi dei procedimenti a danno dell’utenza, che potrebbe trovarsi anche in difficoltà in relazione a quale ufficio interfacciarsi.

Il lavoro degli uffici inoltre non si alleggerisce, anzi si potrebbe complicare per la gestione, peraltro critica, tra le nuove “Area Autorizzazioni, Atti e Contabilità” e “Area Verifiche” degli UADM. Le verifiche sopralluogo per l’istruttoria infatti, come ad esempio nel caso dei procedimenti elencati al n. 5, 15, 16, 27, 37, 45, 46 e 51, le espletterà l’Ufficio Tecnico come si legge nella declaratoria, e presumibilmente anche con costi triplicati? Oppure tali attività si affiderebbero all’UADM? E in quest’ultimo caso con quali tempi per raccordarsi?

Stante la rilevanza di alcuni procedimenti, si potrebbe adottare una soluzione di compromesso, prevedendo di **assegnare solo e soltanto quelli di rilevanza strategica in capo alla DT** (a titolo di esempio: AEO, garanzie globali, esoneri cauzionali per la parte dogane, e depositi fiscali, destinatari registrati, grossisti energia elettrica e gas per la parte accise) e lasciare gli altri in capo all’UADM.

L’istruttoria completa già predisposta da quest’ultimo verrebbe trasmessa all’Ufficio Tecnico che, se concorda, rilascerebbe il provvedimento altrimenti disporrebbe un supplemento di istruttoria e concluderebbe l’iter con l’autorizzazione o il diniego. Sarebbero poi le aree specialistiche dell’Ufficio Tecnico a curare il monitoraggio affinché ci sia uniformità di applicazione delle norme di prassi tra i vari uffici della Direzione Territoriale.

In sostanza, nel momento in cui viene svolta tutta l’istruttoria e la verifica sul posto, non vediamo alcun problema a firmarla in loco. Se invece gli atti devono ritornare alla Direzione Territoriale solamente per la firma ci pare una perdita di tempo, poco efficiente ed economica. Pertanto, si chiedono ulteriori delucidazioni al riguardo.

## • **RIPARTIZIONE COMPETENZE IN MATERIA DI GIOCHI TRA UADM E DIREZIONE TERRITORIALE**

Tra le competenze dell'Ufficio Tecnico assegnate nella declaratoria, in particolare per la materia di giochi e tabacchi, è previsto lo svolgimento di tutta l'attività istruttoria e la relativa attività provvedimentale, con riguardo sia ai provvedimenti autorizzatori (nuove istituzioni rivendite, aste, trattative private, rilascio dei patentini, nulla osta per gli apparecchi, autorizzazioni VLT) che a quelli sanzionatori (questi ultimi adottati dal Direttore Territoriale). Inoltre nel nuovo assetto, l'Area Autorizzazioni, Atti e Contabilità dell'UADM si occuperebbe della gestione logistica delle cartelle bingo e delle procedure contabili relative alle concessioni del lotto e delle scommesse, compresi i relativi flussi finanziari.

Si segnala innanzitutto la criticità relativa all'ipotizzata divisione della trattazione della materia delle rivendite e delle ricevitorie lotto che sono invece strettamente connesse.

Sempre relativamente alle competenze in materia di rivendite suddivise tra Direzione Territoriale e UADM, si segnala che per i procedimenti di trasferimento rivendite sarebbe preferibile eliminare la distinzione, anche di competenza, tra trasferimento in zona e trasferimento fuori zona con l'assegnazione ad un unico ufficio.

Si evidenzia inoltre la necessità di coordinare i procedimenti e le attività, evitando duplicazioni e ponendo particolare attenzione alla necessaria garanzia di celerità di comunicazione che potrebbe mettere a rischio il rispetto dei termini procedurali o le tempistiche a disposizione per gli uffici coinvolti nel processo.

Nel dettaglio:

### - **Lotto**

- 1) **provvedimenti di revoca per irregolarità di gestione** - rileviamo criticità nell'ambito dei procedimenti di revoca, decadenza, disdetta sia delle ricevitorie lotto che delle rivendite attribuiti alla Direzione Territoriale, particolarmente delicati e di solito avviati a seguito di attività di controllo sul territorio che accertano irregolarità di gestione. Fondamentale il rispetto dei termini procedurali o delle tempistiche a disposizione per gli uffici coinvolti nel processo;
- 2) **controllo Versamenti e provvedimenti di revoca per omessi versamenti** - i procedimenti 58 e 61, sanzioni per tardivi versamenti lotto – revoche e decadenze concessioni lotto, sono in capo alla Direzione Territoriale. Nella declaratoria le procedure contabili relative alle concessioni lotto sono in capo all'UADM - Area Autorizzazioni, Atti e Contabilità, come pare anche il controllo contabile dei versamenti settimanali dei proventi derivanti dalla raccolta del gioco.

Nel settore lotto è fondamentale concentrare in unico ufficio il controllo contabile sui versamenti settimanali che implica la necessità di agire tempestivamente per adottare i provvedimenti di sospensione dei terminali lotto e per avviare il procedimento di revoca delle concessioni lotto. L'attività di controllo contabile può dar luogo, in caso di inadempimento, a revoca della ricevitoria, con denuncia alla Autorità Giudiziaria per peculato e alla Corte dei Conti per danno erariale, nonché della rivendita alla quale la ricevitoria è annessa.

Trattandosi di attività automatizzata comunicata dal concessionario che richiede tempestività di azione, è preferibile venga effettuato da un unico Ufficio.

3) si evidenzia inoltre che i procedimenti n. 54 "Stipula dei contratti per le nuove ricevitorie ex art. 2 D.D. 16/05/2007", n. 59 "Irrogazione pene pecuniarie disciplinari nei confronti di ricevitori per violazione obblighi di custodia e conservazione degli scontrini del lotto e per altre irregolarità di gestione" e n. 60 "Nulla osta Rilascio nuovi terminali lotto" sono in capo alla Direzione Territoriale.

- **Installazione distributori automatici oltre i 10 metri** - nelle disposizioni viene considerato come alternativo ad un patentino e rilasciabile alle medesime condizioni di rilascio di un patentino. Trattasi di procedimenti numericamente scarsi, per cui appare più ragionevole farlo rientrare nella competenza dell'Ufficio Tecnico.
- **Decadenza della gestione della rivendita, disdetta del contratto revoca della concessione, rinuncia alla gestione della rivendita** - è necessaria una definizione dei compiti e dei procedimenti dell'Ufficio Tecnico e degli UADM, in particolar modo sugli aspetti che comportano la revoca o la decadenza delle rivendite e delle ricevitorie lotto.
- **Bingo**
  - 1) **Collaudo Sale bingo** - non risulta menzionato nelle declaratorie e nell'elenco dei procedimenti;
  - 2) **Cartelle bingo** - le sale sono poche e quindi dare la competenza a ogni ufficio locale non avrebbe senso ed appare antieconomico. Tale soluzione richiede, infatti, che ogni ufficio locale abbia a disposizione dei magazzini atti a stoccare le cartelle bingo, con caratteristiche di sicurezza, e disponga di un servizio di facchinaggio per la movimentazione delle cartelle e di un adeguato parcheggio per la consegna delle medesime cartelle sia in entrata che in uscita. Sembra più opportuno concentrare tale attività in un unico luogo per Direzione Territoriale.
- **Prodotti liquidi da inalazione** - le licenze per gli esercizi autorizzati per la vendita di Pli non risultano menzionate nelle declaratorie e nell'elenco dei procedimenti.

- **Giochi** - gestione e consegna SMART CARD non risulta menzionata nelle declaratorie e nell'elenco dei procedimenti.
- **Contrabbando tabacchi** - è assegnato all'Area Verifiche dell'UADM, che svolge la gestione amministrativa delle violazioni in materia di contrabbando di tabacchi lavorati. Si segnala il contrasto interno attualmente esistente tra la gestione amministrativa dell'Area Dogane rispetto a quella dell'Area Monopoli in relazione alla normativa applicabile alle fattispecie di contrabbando depenalizzato:
  - o l'area Dogane applica il Decreto Legislativo 472/1997, secondo le argomentazioni espresse nella nota RU 55383 del 24.05.2016 dell'Ufficio Normativa e contenzioso in materia doganale ed extratributaria;
  - o l'area Monopoli, sulla medesima materia, applica la legge 689/1981 secondo le indicazioni disposte dalla Direzione Centrale Accertamento e Riscossione – Area Monopoli, con nota 47055 del 15.05.2016.  
Sul punto era intervenuta sentenza Tribunale di Treviso, confermata dalla Corte di Appello di Venezia favorevole alla prima tesi. Pende procedimento in Cassazione
- **Scommesse** - nella declaratoria l'accertamento e la riscossione delle entrate tributarie, extra-tributarie, con riguardo anche al gioco pubblico verrebbero adottate ai fini del recupero delle somme dovute e non versate dall'Area Autorizzazioni, Atti e Contabilità degli UADM.  
Si rileva la necessità che la trattazione di fattispecie comuni quali ad esempio gli accertamenti d'imposta unica nei confronti dei CTD (c.d. centri di trasmissione dati) e Bookmaker esteri non autorizzati e privi di concessione (es. Stanleybet Malta Ltd, Ulisse) venga posta in capo agli Uffici Tecnici in stretta connessione con l'Area Legale e Contenzioso dell'Ufficio Servizi generali della Direzione Territoriale considerato, tra l'altro, che la fattispecie, in questo caso, è nazionale.

## ● CONTENZIOSO TRIBUTARIO

La riorganizzazione potrebbe essere l'occasione per ripartire le competenze relative ai diversi gradi di giudizio del contenzioso tributario, lasciando il primo grado agli UADM e concentrando il secondo grado presso le Direzioni Territoriali, ma nulla viene esplicitato su questo punto.

## ● SICUREZZA SUL LAVORO

Dalla lettura della declaratoria dell'Area Servizi di Supporto e relazioni con il pubblico dell'UADM, risulta che il ruolo di datori di lavoro continueranno a svolgerlo i dirigenti dei nuovi Uffici.

Riteniamo opportuno approfittare della riorganizzazione per definire meglio le responsabilità relative a questa materia. Attualmente i direttori degli uffici sia delle Dogane che dei Monopoli sono datori di lavoro, ma non hanno potere di spesa immediata, che è in capo alle Direzioni Territoriali.

Una situazione poco sostenibile e contraria anche alle norme vigenti. Sarebbe meglio definire i poteri di spesa oppure, soluzione estrema ma che sembra inevitabile alla luce di quanto detto, far svolgere tale ruolo ai Direttori Territoriali per tutti gli uffici dipendenti.

Ciò in quanto essi sono i titolari del budget per le spese relative a tutti gli uffici che operano nel territorio di competenza e possono intervenire con maggiore immediatezza al fine di acquisire beni e servizi necessari a garantire la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro, anche per gli uffici operativi.

In quel caso, i dirigenti degli UADM potrebbero assumere il ruolo di “dirigente” ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. d) del D.Lgs. n. 81/2008, figura che attua le direttive del datore di lavoro.

## DIREZIONI TERRITORIALI A VALENZA INTERREGIONALE

- **mancata previsione della “regionalizzazione”** - anche se non possediamo le informazioni relative ai dati e ai criteri che sono stati utilizzati per la pesatura delle nuove strutture organizzative, riteniamo che la valutazione di impatto del nuovo modello esponga le Direzioni Territoriali a valenza Interregionale a grosse difficoltà perché la dimensione delle realtà operative è sproporzionata rispetto alla maggioranza delle realtà regionali.

Se prendiamo ad esempio la Direzione Territoriale della Liguria, Piemonte e Val d’Aosta, quella del Veneto e Friuli Venezia Giulia o Emilia-Romagna e Marche, stante la mole delle attività procedimentali e provvedimentali che dovranno gestire, necessiteranno di un numero di personale sicuramente superiore alle 40 unità, per l’attivazione dei rispettivi Uffici Tecnici. Questo numero scaturisce dall’osservanza dell’art. 23-quinques del D.L. 95/2012, che fissa il rapporto di 1:40 tra dirigente e personale dipendente per quantificare il fabbisogno di personale.

Nella realtà, già all’interno di alcuni Uffici Affari Generali e Antifrode Interregionali, si è raggiunto e superato un numero di personale pari a 100 e ciò pone in evidenza la diversità di carico di lavoro rispetto alle altre realtà territoriali.

Di qui l’esigenza di prevedere una regionalizzazione di queste realtà in un ambito territoriale vasto e denso di attività economiche quale presupposto per evitare disparità di trattamento nei confronti del personale, stante la dimensione del carico di lavoro.

Tra l’altro, dall’organigramma presentato non si evince la previsione/conferma della doppia sede nelle attuali Direzioni Territoriali della Liguria, Piemonte e Valle Aosta, del Veneto e Friuli Venezia Giulia e dell’Emilia Romagna e Marche.

- **Direttore Aggiunto** – in assenza di una separazione delle regioni, riteniamo che la previsione della figura del Direttore Aggiunto abbia la sua efficacia qualora sia una distinta posizione dirigenziale di seconda fascia e non un incarico aggiuntivo che graverà sul dirigente titolare dell’Ufficio Tecnico, o in subordine, di uno degli altri Uffici previsti nell’organigramma della Direzione Territoriale. Solamente così la nuova posizione rappresenterebbe un effettivo

supporto al Direttore interregionale, in caso contrario non si avrebbero sostanziali differenze rispetto all'attualità.

- **FABBISOGNO DIRIGENZIALE DI LIVELLO NON GENERALE E AREA DELLE ELEVATE PROFESSIONALITÀ**

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, riteniamo che per rendere più efficiente il modello organizzativo ipotizzato, sia necessario prevedere la creazione di un'ulteriore posizione dirigenziale (o in subordine una posizione di Elevata Professionalità) all'interno delle Direzioni Territoriali svincolata dagli Uffici previsti e alle dirette dipendenze del Direttore Territoriale. Una Segreteria tecnico-amministrativa, alla quale affidare la gestione delle competenze specifiche in materia di *Audit* e Anticorruzione, Accesso agli atti, Sicurezza sul lavoro, Controllo di gestione, amministrazione, fatture, pratiche riservate e contenzioso del lavoro, Comunicazioni e rapporti con le associazioni di categoria e con l'utenza e rapporti istituzionali e internazionali.

Riteniamo inoltre, che la riorganizzazione debba tenere in debito conto anche l'attuale nuovo ordinamento professionale varato con il CCNL 2019-2021 che ha introdotto l'Area delle Elevate Professionalità.

Questo è il momento ideale per riprogettare l'assetto organizzativo anche dal punto di vista delle posizioni di responsabilità che andranno a gestire le differenti articolazioni interne alle Direzioni Territoriali e agli UADM. È tempo che si proceda verso un superamento dell'attuale sistema di precarizzazione delle funzioni svolte tramite le posizioni organizzative.

Quindi, attraverso una attenta programmazione calibrata su un arco temporale adeguato (2/3 anni), si potrebbero attivare man mano le nuove posizioni di Elevate Professionalità del CCNL (posizioni stabili giuridicamente) finanziandole con la graduale soppressione di POER, per arrivare al termine del periodo stabilito alla definitiva soppressione di tali posizioni.

Da stime che abbiamo fatto, recuperando lo stanziamento complessivo oggi utilizzato per finanziare l'istituto delle POER, ci sarebbe lo spazio, oltre che per l'attivazione di un numero almeno pari a quello delle attuali POER, anche per mantenere e prevedere ulteriori posizioni dirigenziali che potrebbero essere utilizzate qualora si accedesse all'idea di procedere alla regionalizzazione di alcune Direzioni Territoriali. Infatti, poichè le POER sono state finanziate per legge con il taglio delle figure dirigenziali, la modifica dell'ordinamento professionale sarebbe il giusto veicolo per superare gradualmente l'istituto delle POER, sostituendolo con figure di elevata professionalità, stabili per inquadramento giuridico, nonché, attraverso un'operazione uguale e contraria a quella fatta con la Legge n. 205/2017, utile a riportare i fondi sull'area della dirigenza ricavandone i posti necessari a una migliore funzionalità dell'Agenzia.

Il decollo delle posizioni di Elevate Professionalità, permetterebbe anche, in un quadro programmatico di lungo respiro, la possibilità di pensare a uno sviluppo di carriera attraverso future

progressioni verticali riservate verso la dirigenza, viste come un momento di crescita professionale e di riconoscimento delle competenze possedute.

- **CLASSIFICAZIONE DEGLI UFFICI**

Vi sono, a parere della FLP, ragionamenti che non sono comprensibili *prima facie* nella classificazione degli Uffici.

Uffici importanti per gettito “declassati” a Territoriali che condividono lo status con alcune SOT attuali che contano pochissime unità di personale. Al contrario, vi sono degli uffici denominati “Locali” (suggeriremmo un altro nome meno evocativo di fenomeni di criminalità organizzata), che hanno molto più personale di altri denominati Territoriali.

Se il discrimine è la competenza - ci pare di capire che i Territoriali hanno più competenze rispetto ai Locali - come si conta di far arrivare in alcuni posti che attualmente hanno da 1 a 3 persone in organico i necessari rinforzi? Speriamo non in modo coatto.

In sintesi, se da una parte comprendiamo il senso della divisione in UADM, Territoriali e Locali, non ne cogliamo invece nell’elencazione che se ne fa all’interno degli schemi di organizzazione, e quindi chiediamo ulteriori spiegazioni al riguardo.

Stessa cosa vale per i Laboratori Chimici: laddove oggi non ci sono laboratori e nella riorganizzazione invece sono previsti, chiediamo di conoscere la strategia sottesa a questa scelta, i tempi di massima per dare attuazione a queste nuove strutture e le strategie di reclutamento.

\*\*\*

Nelle pagine seguenti è riportata la proposta FLP citata nelle premesse.

Ringraziamo per l’attenzione.

Il Coordinatore Generale  
Roberto Sperandini



## PROPOSTA FLP “PER MATERIE E FUNZIONI”

### DIREZIONI TERRITORIALI

Il modello organizzativo presentato il 10 gennaio scorso prevede un assetto standard delle Direzioni Territoriali che prevede 3 uffici (+ uno o più eventuali uffici antifrode aggiuntivi):

- Ufficio Servizi generali
- Ufficio Antifrode e laboratorio (es. Lazio)
- Ufficio Antifrode II regione (es. Abruzzo)
- Ufficio Tecnico (con Area Accise, Area Dogane, Area Giochi e Area Audit),

Ferme rimanendo tutte le criticità descritte nei paragrafi precedenti, il suddetto assetto qualora recepisce anche le proposte di modifiche illustrate, potrebbe rappresentare una buona estensione delle Direzioni Centrali e dialogare con esse in corrispondenza biunivoca abbastanza snella.

Le modifiche riguarderebbero, come già evidenziato, la creazione di un ulteriore Ufficio dirigenziale (o in subordine una Segreteria Tecnico-amministrativa con a capo una posizione di Elevata Professionalità o POER) in cui spostare la funzione di *Audit* e altre funzioni e attività assegnate all'Ufficio Servizi generali, quali il controllo di gestione e *budget* della direzione e svolgere altresì le funzioni di anticorruzione.

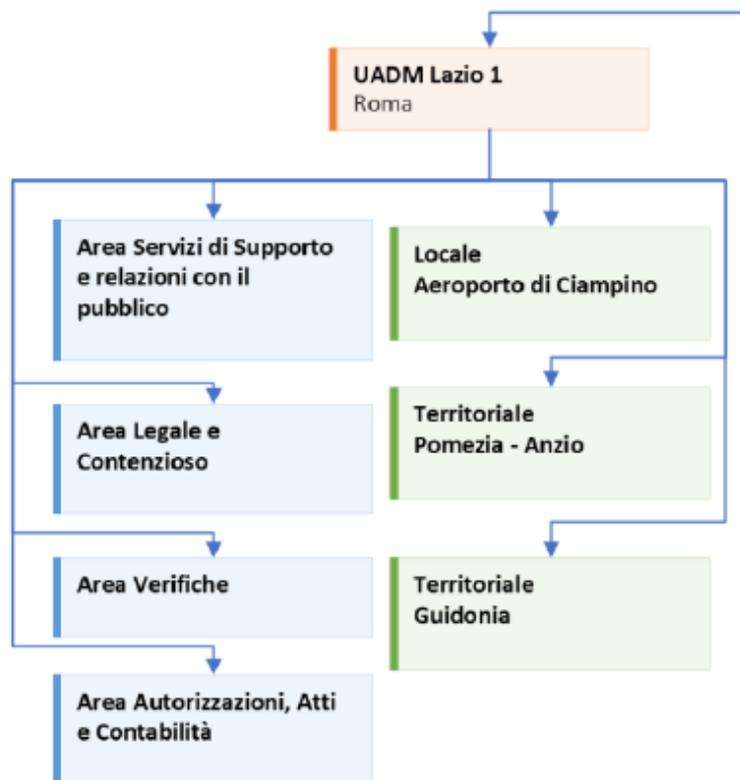
Eliminazione dell'Area Audit all'interno dell'Ufficio Tecnico.

Eliminazione / declassamento di ulteriori Uffici Antifrode regionali in assenza di processo di regionalizzazione.

### UADM

Sul modello di ufficio proposto, per poter accorpate senza peggiorare la funzionalità degli uffici periferici si potrebbe ragionare come segue:

### Criticità modello proposto e possibili modifiche



- “Area Verifiche” e “Area Autorizzazioni, Atti e Contabilità” andrebbero sostituite con “Area Accise”, “Area Dogane” e “Area Giochi”
- “Area Servizi di Supporto e relazioni con il pubblico” dovrebbe essere sdoppiata in “Area di Supporto” e “URP e Comunicazione” in quanto devono gestire problematiche completamente differenti e richiedono professionalità altrettanto diversificate.

Si arriverebbe così a un'organizzazione più funzionale così costruita:

- aree **gestite per materia** sui tributi rilevanti;
- aree **gestite per funzione** per le attività ben gestibili trasversalmente (staff, urp e comunicazione, legale e contenzioso);

che consentirebbe a regime l'ottimale fusione degli attuali UD con gli UM e il riallineamento con le corrispettive Direzioni Centrali e Direzioni Territoriali. Si eviterebbe demotivazione e de-professionalizzazione, che è il peggior rischio anche in chiave corruzione.

UADM						
Direttore (dirigente II fascia)						
Area Legale e contenzioso	-->	Area Accise	Area Dogane	Area Giochi	SOT <i>Territoriale</i>	SOT <i>Locale</i>
Area di Supporto	-->					
Area URP e Comunicazione	-->					

Che poi, al suo interno, potrebbe essere così articolato:

UADM						
Direttore (dirigente II fascia)						
Area Legale e contenzioso	-->	Area Accise	Area Dogane	Area Giochi	SOT <i>Territoriale</i>	SOT <i>Locale</i>
Area di Supporto	-->					
Area URP e Comunicazione	-->					
		articolato in:	articolato in:	articolato in:	articolato in:	articolato in:
		Reparto licenze e autorizzazioni	Reparto autorizzazioni doganali	Reparto autorizzazioni e contabilità settore giochi	Reparto Accise	Reparto Controllo Merci
		Reparto contabilità accise	Reparto cassa principale e contrassegni di Stato	Reparto controlli settore giochi	Reparto Dogane	Reparto Controllo Viaggiatori
		Reparto controlli tecnici accise	Reparto controlli doganali		Reparto Giochi	

### Considerazioni sui benefici ricavabili con il modello organizzativo proposto:

- specializzazione per materia, ma anche trasversale per contenzioso e antifrode;
- custodia della professionalità (*sono pochissimi i funzionari in grado di effettuare in autonomia una verifica tecnica in materia di accise su tutti i settori di imposta, ma soprattutto le competenze richieste in un settore tecnico come quello delle accise sono fortemente diverse da quelle previste per quello doganale e ancora da quello dei giochi*). Non si può pensare che tutti sappiano fare tutto, perché non si svolgono attività routinarie e la normativa oltre ad evolvere rapidamente è complessa e richiede formazione specifica;
- superamento discrasie e perfetto allineamento con Direzioni Centrali e Direzioni Territoriali: es. se parliamo di aspetti doganali → DC [Direzione Dogane] → DT [Ufficio Tecnico area dogane] → UADM [Area dogane] → SOT Territoriale [Reparto Dogane];
- superamento del caos organizzativo, definendo “chi fa e che cosa” (es.: evitando distrazione del personale accise per attività doganale, che richiede immediatezza, a scapito delle verifiche obbligatorie); maggiore gestibilità delle articolazioni “Territoriali” e “locali”; efficacia nell’assegnazione di qualsiasi pratica, in quanto se non di competenza Contenzioso o Staff, è destinata al referente dell’area tecnica (dogane, accise o giochi) che lavorerà nel reparto dall’ingresso all’uscita → con riferimento univoco anche per le Direzioni Centrali di Linea. *Così come previsto attualmente, è già difficoltoso riuscire a gestire l’assegnazione della corrispondenza e delle pratiche, essendo fortemente dibattuta da sempre anche la linea di demarcazione delle competenze tra area verifiche e area autorizzazioni/contabilità;*
- perfetta unione con UM (separando accise e dogane → semplicità nell’accorpamento tra accise e tabacchi);
- maggiore efficienza dello staff, riduzione delle attività indirette;
- superamento degli elementi di criticità del ruolo di Responsabile Area Gestione Tributi degli Uffici territoriali, vissuto come estremamente problematico e sempre oggetto di interpellazioni a vuoto nel corso degli anni. L’attribuzione delle PO / IDR nel caso di Area Verifiche e Area Autorizzazioni, Atti e Contabilità, spiazzerebbe i colleghi possibili candidati, perché ciascuno avrebbe uno o due fianchi scoperti in quanto è quasi impossibile trovare un funzionario che sappia gestire ad esempio le verifiche nel settore dogane allo stesso modo con cui le gestisce nel settore accise o nel settore giochi, trascurando alcuni ambiti o peggio ancora non riuscendo a gestirli con oculatezza (con l’evidente rischio di inefficacia, o peggio ancora di corruzione). Sarebbe un po’ come pensare che un professore una settimana insegni latino e la successiva fisica, o che un chirurgo operi al cervello per due settimane e poi operi al ginocchio o al cuore;
- tutte le modifiche sono praticamente a costo zero, ma creerebbero valore aggiunto in termini di benessere organizzativo.