



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 19 maggio 2016

**NUMERO AFFARE 00710/2016**

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, recante la determinazione dei limiti e delle modalità di applicazione delle disposizioni dei titoli II e III del decreto legislativo n. 150 del 2009 al personale del MEF e delle Agenzie fiscali;

### LA SEZIONE

Vista la relazione n. 1286 del 22 marzo 2016, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il parere interlocutorio del 21 aprile 2016;

Vista la nota di adempimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, n. 9861 del 13 maggio 2016;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Gerardo Mastrandrea;

Premesso e considerato.

Lo schema di decreto in oggetto, inviato dal Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri con nota in data 5 aprile 2016, unitamente alla relazione di accompagnamento del 22 marzo 2016, predisposta dal Dipartimento per il coordinamento amministrativo della medesima Presidenza del Consiglio e sottoscritta dal competente Sottosegretario di Stato, è stato predisposto direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze, Amministrazione formalmente concertante, che l'ha trasmesso, con valore di espressione preventiva di concerto, al Segretariato generale della Presidenza del Consiglio in data 17 marzo 2016.

Con tale decreto, si intende dare attuazione all'articolo 57, comma 21, del decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235, recante modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, con il quale si demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la determinazione dei limiti e delle modalità di applicazione al personale del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali delle disposizioni dei titoli II e III del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante a sua volta attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Al riguardo, rappresenta l'Amministrazione della Presidenza del Consiglio che la richiamata normativa di cui al decreto legislativo n. 235 del 2010 trova il suo fondamento nella specificità e complessità delle funzioni svolte dall'Amministrazione economico-finanziaria, e dunque dal personale di pertinenza. Su analogo schema di decreto attuativo, risulta essere stato già emesso un parere favorevole, con osservazioni, di questo Consiglio nel dicembre 2011 (n. 2546/2011, adunanza di Sezione del 6 dicembre 2011), ma successivamente, rappresenta

l'Amministrazione richiedente, la bozza di provvedimento è stata oggetto di ulteriori modifiche, finalizzate ad adeguarne i contenuti alle modificazioni della normativa di riferimento nel frattempo sopravvenute.

Lo schema in oggetto, del quale in data 17 febbraio 2016 sono state informate le Organizzazioni sindacali rappresentative, tiene conto, avverte sempre l'Amministrazione, oltre che dei mutamenti normativi intervenuti nel tempo in siffatta materia, anche dell'esperienza maturata dalle strutture dell'Amministrazione ministeriale economico-finanziaria e dalle Agenzie fiscali, che in questi anni si sono dotate di propri strumenti finalizzati alla gestione, alla misurazione e alla valutazione della *performance* organizzativa e individuale.

Da ultimo, anche a connotare un contesto particolarmente urgente del provvedere, va ancora una volta segnalato che il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, con sentenza n. 4713 del 13 ottobre 2015, accogliendo l'appello di Dirpubblica (Federazione del Pubblico Impiego) avverso la pronuncia del TAR Lazio, II, n. 11466/2014 (che si era espresso per l'inammissibilità del ricorso proposto dalla medesima reclamante avverso il silenzio serbato dall'Amministrazione sulla diffida volta a chiedere all'Amministrazione finanziaria ed alle Agenzie fiscali misure atte a definire il sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale), ha espressamente dichiarato l'obbligo di provvedere - entro 180 giorni - all'adozione delle dette misure, riservandosi il potere, per il caso del protrarsi dell'inadempimento, di nominare apposito commissario *ad acta*, pur precisando che l'oggetto della controversia non riguardava l'omessa adozione del d.P.C.M. in argomento, adempimento ritenuto auspicabile, peraltro, ma non necessario o condizionante l'applicazione delle disposizioni di cui al d.lg. n. 150 del 2009.

Lo schema di provvedimento *de quo* trova legittimamente spazio nell'ambito della riforma generale sulla valutazione delle *performance*, e nello specifico, come sottolinea la relazione AIR a corredo, si inserisce in una più generale azione di rafforzamento

del ciclo di pianificazione e controllo nell'amministrazione economico-finanziaria ed introduzione del ciclo di gestione della *performance* medesima.

Orbene, la Sezione ha ritenuto necessario verificare che l'intervento specifico di cui si discute fosse comunque idoneamente raccordato con le linee di intervento generale sopra descritte, rilevando come la materia *de qua* andasse evidentemente a interconnettersi con le funzioni esercitate, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Dipartimento della funzione pubblica, il quale - come può leggersi nella stessa relazione illustrativa allegata al provvedimento in argomento - sta predisponendo uno schema di regolamento volto a disciplinare le funzioni dipartimentali in materia di misurazione e valutazione della *performance* delle pubbliche amministrazioni, anche nell'ottica della più completa attuazione del processo di riforma avviato con la legge n. 124 del 2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, che tra i suoi capisaldi vede anche la semplificazione e revisione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e della premialità, nonché il coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni.

Conseguentemente, non risultando agli atti uno specifico passaggio della bozza di provvedimento in discussione presso le strutture tecniche del detto Dipartimento, la Sezione, considerato anche - non da ultimo - che il provvedimento stesso sembra essere destinato ad essere sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o al più, in sua vece, dal Sottosegretario alla Presidenza, e non comunque dal Ministro delegato per materia, ha ritenuto opportuno che venisse acquisito, con la massima sollecitudine consentita, il parere del predetto Dipartimento della funzione pubblica sul testo, alla stregua anche della ribadita necessità di coordinare il provvedimento in specie con l'azione generale di riforma avviata in materia.

Con la nota di adempimento citata in epigrafe, è stato trasmesso l'avviso espresso dal Dipartimento della funzione pubblica sul testo del menzionato schema di

provvedimento normativo, che è stato ritenuto “*coerente con i principi generali desumibili dal quadro normativo attualmente in vigore in forza del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di misurazione e valutazione della performance*”, mentre, relativamente agli sviluppi normativi derivanti dall’adozione del regolamento di cui all’articolo 19, comma 10, del decreto-legge n. 90 del 2014, in corso di pubblicazione, il Dipartimento ha ritenuto di segnalare che “*lo schema di provvedimento prevede comunque (articolo 3, commi 7 e 8, e articolo 5, comma 10) l’adeguamento agli indirizzi che questo Dipartimento elaborerà in esecuzione del citato regolamento così come dei successivi decreti attuativi della legge 7 agosto 2015, n. 124*”.

Preso atto di quanto sopra, la Sezione ritiene che il competente Dipartimento abbia utilmente e responsabilmente confermato la valutazione di coerenza dello schema di provvedimento in argomento con le linee e i principi generali di riforma del ciclo di valutazione e monitoraggio della *performance*, attestando anche che il raccordo normativo con le linee riformatrici non verrà smentito, in prospettiva, in relazione alla prossima e definitiva emanazione del regolamento attuativo del decreto n. 90 del 2014.

Lo schema di regolamento in oggetto, volto a indicare i limiti e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui ai citati Titoli II e III del decreto n. 150, seppur non espressamente riconducibile alla tipologia dei regolamenti *ex art.* 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, ne persegue, nella sostanza, finalità ed effetti analoghi, e vede attribuirsi tale (eccezionale) facoltà di incidere in un ambito regolato dalla legislazione primaria dalla stessa fonte legislativa legittimante all’inizio citata (art. 57 d.lg. 235/2010).

L’analisi, nel dettaglio, del testo sottoposto a parere fa emergere un quadro in cui si è evidentemente inteso limitare le deroghe - la cui possibilità già il decreto legislativo n. 150 del 2009 (art. 74, comma 3) prevedeva, anche per le norme inderogabili, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in considerazione della peculiarità del

relativo ordinamento, mentre per il personale delle Amministrazioni finanziarie si è provveduto, come visto, con il citato art. 57, comma 21, del d.lg. 235/2010 - allo stretto necessario e quindi a poche disposizioni, spesso anche in ossequio al mutamento del quadro organizzativo dei soggetti pubblici preposti al settore nel frattempo intervenuto (come nel caso delle modifiche legate al venir meno della CIVIT), a conferma dell'apprezzabile processo (in corso) di conformazione ai principi ed alle linee generali affermatesi nella materia del controllo della *performance* e quindi di omogeneizzazione dei diversi regimi normativi.

Ad avviso del Collegio, alcune modifiche formali del testo risultano, nondimeno, necessarie, anche allo scopo di rendere la formulazione normativa più chiaramente intellegibile e, conseguentemente, gli effetti più immediatamente comprensibili, a partire dall'articolo 2, recante, nello specifico, l'elencazione delle limitazioni e delle modalità applicative delle norme contenute nei Titoli II e III del decreto n. 150.

In tale ambito, appare anzitutto opportuno, al comma 1, alinea, che le parole "*con le seguenti limitazioni?*" siano sostituite con le parole "*con le seguenti modalità?*".

Restando al comma 1, con riferimento alle lettere b), d) ed e), che stabiliscono, rispettivamente, le modalità di applicazione degli articoli 10, 13, 14 del decreto n. 150 del 2009, considerato che si fa rinvio alla disciplina recata dal medesimo decreto sottoposto a parere (e dettagliatamente contenuta negli articoli 3, 4 e 5 dello stesso, in tema di misurazione, valutazione e monitoraggio della *performance*), si impone la necessità di individuare una formulazione più chiara che eviti di dover procedere, a fronte di una disciplina comunque in gran parte sostitutiva o riproduttiva recata dallo stesso schema di decreto in argomento, a non agevoli operazioni di comparazione con il testo delle disposizioni contenute nel decreto n. 150 del 2009.

Si consiglia, pertanto, di valutare l'opportunità di inserire nelle dette dettagliate disposizioni del decreto in oggetto la clausola finale di rinvio residuale secondo la nota formulazione "*per quanto non espressamente previsto nel presente articolo si applica...*"

(con riferimento, a seconda dei casi, all'articolo 10, all'articolo 13 e all'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009).

Analogo discorso può farsi per i criteri per la differenziazione delle valutazioni (con riguardo all'articolo 19 del decreto 150/2009), di cui al comma 2, lettera b).

Restando al medesimo comma, può condividersi la formulazione della lettera a), e il sotteso intendimento di valorizzare le *performances* conseguite dalle strutture organizzative nel loro complesso, e non dunque solamente dai singoli dipendenti.

All'articolo 3, comma 7, ove si opti per il mantenimento della previsione nell'ambito del citato articolo (senza dunque estenderne gli effetti a tutto il decreto), vanno esplicitate le materie in cui, nell'esercizio delle loro competenze, il Ministero e le Agenzie fiscali sono tenuti a conformarsi agli indirizzi del Dipartimento della funzione pubblica.

Dal punto di vista tecnico-formale, infine, si eviti l'utilizzazione del tempo futuro nei verbi utilizzati all'articolo 5, commi 8 e 10.

P.Q.M.

Nei termini esposti è il parere favorevole, con le riportate osservazioni, della Sezione.

L'ESTENSORE  
Gerardo Mastrandrea

IL PRESIDENTE  
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO  
Maria Luisa Salvini