



**AGENZIA DELLE DOGANE
E DEI MONOPOLI**

Roma,

Prot. n. 76485/R.U./2016

All'O.S. Dirpubblica (Federazione del
Pubblico Impiego)
c/o Studio legale Avv. Carmine Medici
p.e.c.:carmine.medici@pecavvocatinola.it

e, p.c.

All'Organismo indipendente di Valutazione
della performance dell'amministrazione
economico-finanziaria
oiv.mef@pec.mef.gov.it

Al Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento delle Finanze
df.udg@pce.finanze.it

All'Agenzia delle Entrate
agenziaentratepec@pce.agenziaentrate.it

OGGETTO: Atto di diffida e costituzione in mora trasmesso in data 16 maggio 2016 dall'O.S. Dirpubblica per l'esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n. 4713 del 13 ottobre 2015.

Si fa riferimento all'atto di diffida e costituzione in mora acquisito al protocollo di questa Agenzia in data 16 maggio 2016, con cui codesta organizzazione sindacale - rappresentata dall'Avv. Carmine Medici - ha intimato e costituito in mora il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Agenzia delle Entrate e questa Amministrazione *"affinchè provvedano, in ottemperanza della sentenza del Consiglio di Stato del 13 ottobre 2015, n. 4713 (...), all'adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, nonché all'adozione del piano della performance, con l'avvertenza che, in mancanza di tempestivo riscontro entro l'ulteriore termine di 30 gg. dal ricevimento della presente, che quivi si intende fissato anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 328 c.p., la Dirpubblica, suo malgrado, sarà costretta a chiedere la nomina del Commissario ad acta e a denunciare i fatti di cui in premessa alla Procura Regionale della Corte dei Conti"*.

Con la citata sentenza n. 4713 depositata il 13 ottobre 2015, il Consiglio di Stato, Sez. IV, in riforma della sentenza del TAR Lazio, Sez. II, n. 11466 depositata il 17 novembre 2014, ha accolto, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, il ricorso in appello prodotto da codesta

organizzazione sindacale e, per l'effetto, ha ordinato *“all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, all'Agenzia delle Entrate e al Ministero dell'Economia e delle Finanze di provvedere all'adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale e del Piano della performance nel termine di giorni 180 dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza”*¹.

Nella motivazione della suddetta sentenza di secondo grado si legge che il termine per provvedere è stato fissato in 180 giorni *“anche per consentire l'eventuale previa adozione del d.p.c.m., che (...) è adempimento opportuno, ma non necessario o condizionante l'applicazione delle disposizioni del D.lgs. n. 150/2009”*; in particolare, il Consiglio di Stato ha affermato che la disposizione di cui all'art. 57, comma 21, del decreto legislativo n. 235/2010² *“non contiene una affermazione espressa di inapplicabilità del sistema di valutazione previsto dal d.lgs. n. 150/2009, ma afferma, in relazione a tale personale, la possibilità di introdurre aggiustamenti e correttivi (limiti e modalità di applicazione).*

Orbene, risponde certamente a criteri di efficacia e di efficienza che, qualora ancora non sia stata data attuazione alle disposizioni dei richiamati titoli II e III, si attenda la previa adozione del d.p.c.m., in modo da predisporre ab origine un sistema di misurazione e valutazione delle strutture e dei dipendenti che sia correttamente calibrato e modulato con le peculiarità dell'amministrazione di riferimento.

Purtuttavia, sussistendo comunque l'obbligo di applicazione dei cennati titoli II e III e non essendo le amministrazioni finanziarie sottratte alla applicazione del d.lgs. n. 150/2009, le richiamate ragioni di efficacia e di efficienza trovano ragion d'essere solo nella misura in cui il sistema cd. “adattato” venga adottato e reso operativo in termini ragionevoli e sostenibili.

¹ Appare utile rammentare che con il ricorso di primo grado - notificato il 19 maggio 2014 e prodotto contro l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Autorità nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche - codesta O.S. aveva chiesto l'annullamento *“Del silenzio mantenuto sull'istanza contenuta nell'atto di diffida e costituzione in mora dell'11/6/2013, spedito in data 12/7/2013 (...) con la quale la ricorrente chiedeva: i) all'agenzia delle Dogane e dei Monopoli ed all'Agenzia delle Entrate di provvedere alla nomina dell'Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.) affinché, ai sensi dell'art. 30, co. 2, primo periodo del D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, quest'ultimo provvedesse a definire il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale nel rispetto delle delibere adottate dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (C.I.V.I.T.); ii) all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, all'Agenzia delle Entrate e al Ministero dell'Economia e delle Finanze di provvedere ad adottare il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale così definito nonché ad adottare il Piano delle performance organizzativa e individuale; iii) alla C.I.V.I.T., nell'esercizio delle funzioni attribuite dall'art. 13, co. 5 e 6, di vigilare sull'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, sull'Agenzia delle Entrate e sul Ministero dell'Economia e delle Finanze affinché provvedessero a dare attuazione alla disciplina sulla misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, adottando, a tal fine, ogni più opportuno provvedimento”*.

² Secondo cui *“Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono determinati i limiti e le modalità di applicazione delle disposizioni dei titoli II e III del decreto legislativo 27 ottobre 2010, n. 150, al personale del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali”*.

Ove ciò non avvenga, l'obbligo delle amministrazioni di dare attuazione alle disposizioni del d.lgs.n. 150/2009 permane in tutta la sua cogenza e, di conseguenza, gli adempimenti previsti dal richiamato decreto legislativo n. 150/2009 devono comunque essere posti in essere.

Sicché è da ritenersi che, qualora tale d.p.c.m. non intervenga entro termini ragionevoli, non viene meno l'obbligo di procedere alle attività (adottare il sistema di misurazione e valutazione ed il piano della performance) indicate dalla cennata normativa (...). (...) dalla entrata in vigore della invocata disposizione contenuta nell'art. 57, comma 21, del decreto legislativo n. 235/2010 sono trascorsi ben cinque anni e l'ulteriore procrastinarsi della mancata adozione del Sistema e del Piano delle performance, in attesa della emanazione del d.p.c.m., non trova più ragionevole giustificazione, risultando decorso un termine in tutta evidenza irragionevolmente lungo per giustificare l'omesso adempimento degli obblighi di cui al d.lgs.n. 150/2009. (...). La difesa delle amministrazioni convenute, nella memoria difensiva e nella relazione prodotta a seguito dell'istruttoria disposta dalla Sezione, ha rappresentato di avere svolto ampia ed articolata attività finalizzata alla emanazione del richiamato d.p.c.m. e, di conseguenza, all'adozione del sistema di valutazione, evidenziando le ragioni del decorso di tale lasso temporale, dovuto a necessari adempimenti procedurali ed al succedersi di innovazioni normative, delle quali avrebbe dovuto via via tenersi conto.

Orbene, rileva in proposito la Sezione che le evenienze e le ragioni rappresentate possono al limite giustificare (...) il rallentamento fino a questo momento verificatosi, ma non possono validamente motivare ulteriori tempi lunghi nell'adozione degli atti in relazione ai quali la Dirpubblica ha proposto ricorso, stante – per le ragioni sopra esposte – la sussistenza di un obbligo alla loro adozione”.

In data 3 novembre 2016, all'indomani della pubblicazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 4713 del 13 ottobre 2015, l'Organismo Indipendente di Valutazione della performance dell'amministrazione economico-finanziaria (O.I.V.) ha trasmesso al Ministero dell'Economia e delle Finanze, all'Agenzia delle Entrate, all'Agenzia delle dogane e dei monopoli e all'Agenzia del Demanio un documento intitolato “*Un primo esame critico delle attività e delle competenze*” con cui, nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, ha sottolineato, tra l'altro, che l'ex Commissione per la Valutazione la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, con delibera n. 19/2011, aveva confermato che nelle more dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previsto dal citato art. 57, comma 21, del D.lgs. n. 235/2010 “*risultano sospesi (...) una serie di adempimenti, ovvero l'applicazione del ciclo della performance e dei documenti ad esso collegati (Piano della Performance e Relazione della performance)*”.

Nello stesso documento, l'O.I.V. sottolinea altresì che “*La recente sentenza n. 4713 del 13 ottobre 2015 del Consiglio di Stato conferma, sul piano della interpretazione giuridica, l'esigenza che il processo di divergenza tra ciclo della performance, come disciplinato dal d.lgs. n. 150 del 2009, e disciplina specifica per il MEF deve trovare un punto di organica soluzione*” e formula, anche a tal fine, talune proposte.

L'O.I.V. descrive, quindi, *“Il quadro normativo in itinere”*, citando tra l'altro, il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 157, recante *“Misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali, in attuazione dell'articolo 9, comma 1, lettera h), della legge 11 marzo 2014, n. 23”*, il cui art. 1, commi da 1 a 7, nel prevedere una *“revisione del sistema delle convenzioni tra Ministero dell'economia e delle finanze e agenzie fiscali di cui all'articolo 59, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300”*, così dispone: *“2. Al fine di potenziare l'efficienza dell'azione amministrativa e favorire l'emersione delle basi imponibili, le convenzioni stipulate ai sensi del citato articolo 59, comma 2, stabiliscono per le agenzie fiscali specifici obiettivi di incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari, del livello di efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale, delle frodi e degli illeciti tributari (...omissis...).*

3. Per la misurazione degli obiettivi di cui al comma 2, le convenzioni di cui al comma 1 definiscono, per ciascuna agenzia fiscale:

a) **indicatori** della produttività, qualità e tempestività dell'attività svolta nelle aree di operatività;

b) **indicatori** della complessiva efficacia e efficienza gestionale.

4. (...)

5. Le convenzioni di cui al comma 1 definiscono i criteri per la redazione della mappa dei rischi operativi e per la definizione degli indicatori di rischio di non conformità di ciascuna agenzia fiscale.

6. Le disposizioni del presente decreto relative alle convenzioni di cui al comma 1 si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2016.

7. (...) Fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, commi da 11 a 11-quinquies, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, nelle more dei rinnovi contrattuali previsti dall'articolo 6 del decreto legislativo 1° agosto 2011, n. 141, **i sistemi di misurazione e valutazione della performance individuale adottati dalle agenzie fiscali e i criteri selettivi da esse stabiliti per l'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance del personale dipendente sono verificati nel quadro delle convenzioni di cui al comma 1”.**

In sostanza, le suddette disposizioni hanno introdotto per le Agenzie fiscali, a decorrere dal 1° gennaio 2016 - in ragione della specificità del sistema convenzionale vigente presso l'Amministrazione finanziaria ai sensi dell'art. 59 del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e succ. mod. e int. - nuove norme in materia di sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale.

Ciò posto, si rammenta che l'avvenuta adozione, da parte dell'Agenzia delle Dogane - con D.D. prot. n. 37748 del 30 dicembre 2010 - del Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale ai sensi degli articoli 7 e 30, comma 3, del D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, è stata accertata in sede giurisdizionale dal Tribunale di Roma, sez. lav., con

sentenza n. 9598 depositata l'11 dicembre 2014, che ha in proposito statuito quanto segue: *“il nuovo sistema di valutazione dei dirigenti è stato formalmente adottato da parte dell'organo di vertice dell'agenzia medesima con determinazione direttoriale numero 37748 del 30 dicembre 2010 (confronta documento 4 fascicolo resistente)”*. Tale sentenza è stata resa a definizione di un contenzioso prodotto contro l'Agenzia delle dogane e dei monopoli da un dirigente della stessa Agenzia che era rappresentato e difeso dall'Avv. Carmine Medici, ossia dal rappresentante legale di codesta organizzazione sindacale: il rappresentante legale di Dirpubblica, pertanto, è perfettamente a conoscenza dell'assoluta infondatezza nel merito delle censure in tal senso mosse all'Agenzia delle dogane e dei monopoli; risulta, quindi, non corrispondente al vero quanto affermato a pag. 2 dell'atto che qui si riscontra, laddove è asserito *“che il termine entro il quale (...) l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (...)”* avrebbe *“dovuto provvedere all'adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale risulta oggi inutilmente scaduto (...), né risulta che il Sistema di misurazione e valutazione della performance sia stato comunque adottato”*.

Al riguardo, si sottolinea che l'Agenzia delle dogane ha adottato, con la citata determinazione direttoriale n. 37748 del 30 dicembre 2010, il sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale³ ai sensi degli artt. 7 e 30, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, dopo avere apportato le integrazioni ritenute necessarie in coerenza con le osservazioni formulate con foglio n. 2127 del 16 novembre 2010 dalla ex Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche istituita dall'art. 13 del D.lgs. n. 150/2009. Ancor prima, con nota prot. n. 166783 RU del 29 dicembre 2010, l'Agenzia delle Dogane aveva trasmesso al Cons. Storto, all'epoca Presidente dell'Organismo Indipendente di Valutazione della *performance*, il documento *“Il sistema di misurazione e valutazione della performance”*, nel quale era esposto, tra l'altro, il sistema di valutazione dei dirigenti in uso presso l'Agenzia.

Questa Amministrazione, pertanto, ha coinvolto nel processo di adozione del proprio sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale tutti i *“Soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance”* di cui al Titolo II, capo IV, del D.lgs. n. 150/2009.

Risulta non corrispondente al vero anche quanto asserito a pag. 3 della diffida che qui si riscontra, laddove è asserito che *“dalla consultazione della sezione «Amministrazione trasparente» del sito istituzionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e dell'Agenzia ancora oggi non risultano pubblicati il piano della performance e la relazione sulla performance di cui all'art. 10 del D.lgs. n. 150 del 2009, e ciò*

³ Il sistema di valutazione del personale non dirigenziale di cui all'allegato 1 della D.D. n. 37748 del 30 dicembre 2010 è stato sostituito, da ultimo, con D.D. n. 24622 del 1° dicembre 2014. Entrambe le suddette determinazioni sono pubblicate sul sito internet dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nella sezione *“Amministrazione trasparente”*, sub *“Performance”*, sub *“Sistemi di valutazione del personale”*.

perché il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le due Agenzie fiscali non hanno adottato alcun Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa conforme al modello di cui al D.Lgs. n. 150 ult. cit. che contempra la redazione annuale del piano della performance e della relazione sulla performance”.

Diversamente da quanto asserito da Dirpubblica, nel sito internet dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, www.agenziadoganemonopoli.gov.it, nella sezione “Amministrazione trasparente”, sub “Performance”, esistono apposite sezioni dedicate al “Piano della Performance” e alla “Relazione sulla Performance”, oltre che ai “Sistemi di valutazione del personale”.

In particolare, nella sezione relativa al “Piano della performance” è pubblicata la Convenzione triennale stipulata con il Ministero dell'Economia e delle Finanze ai sensi dell'art. 59, commi 2, 3 e 4, del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e succ. mod. e int., di cui il **Piano della performance** dell'Agenzia (c.d. “**Piano dell'Agenzia**”) costituisce parte integrante: tale Piano - che è adottato in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, nonché sulla base dell'Atto di Indirizzo triennale emanato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, in linea con quanto previsto dall'art. 10 del D.lgs. n. 150/2009 - individua gli obiettivi strategici e operativi dell'Agenzia. Nell'ambito della medesima convenzione, sono definiti gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'Agenzia, le modalità di effettuazione del monitoraggio della gestione, della verifica dei risultati e di redazione del “**rapporto di verifica**”, ossia della **relazione sulla performance** dell'Agenzia, che è pubblicata nell'apposita sezione del sito istituzionale dell'Agenzia.

Ciò posto, si espongono di seguito tutte le attività poste in essere da questa Agenzia a decorrere dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni introdotte dal citato D.lgs. 24 settembre 2015, n. 157 recante, come già accennato, “*Misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali, in attuazione dell'articolo 9, comma 1, lettera h), della legge 11 marzo 2014, n. 23*”.

Il Comitato di gestione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha approvato, nella seduta del 23 dicembre 2015, la delibera n. 304 concernente il “**Piano strategico della performance dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli per il triennio 2016-2018**”, che individua obiettivi, indicatori e *target* attesi.

Con delibera n. 302 approvata nella stessa seduta del 23 dicembre 2015, il Comitato di gestione dell'Agenzia ha approvato anche il “Documento programmatico annuale (budget economico) per il 2016”, strumento di sostenibilità finanziaria per lo svolgimento delle attività istituzionali dell'Agenzia, ivi comprese quelle preordinate al conseguimento degli obiettivi prioritari previsti nel Piano della *performance*.

Entrambe le citate delibere sono state trasmesse da questa Agenzia (con nota prot. n. 143687 del 23 dicembre 2015) al Ministro dell'Economia e delle Finanze, ai fini della relativa

approvazione nell'esercizio della funzione di alta vigilanza sulle Agenzie fiscali prevista dall'art. 60 del D.Lgs. n. 300/1999.

A partire da gennaio 2016 è stato avviato il tavolo di confronto tra le Agenzie fiscali, il Dipartimento delle Finanze e l'Autorità politica finalizzato alla predisposizione dei documenti che costituiranno parte integrante della Convenzione che ciascuna Agenzia stipulerà con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per il triennio 2016-2018; in tale sede, massima attenzione è stata rivolta alla predisposizione del Piano dell'Agenzia (Piano della *performance*), in linea con le nuove disposizioni introdotte dal D.Lgs. n. 157/2015. Tale decreto prevede, come già accennato, che a decorrere dal 1° gennaio 2016 le convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 59, comma 2, del D.Lgs. n. 300/1999 debbano, tra l'altro: a) stabilire per le Agenzie fiscali specifici obiettivi di incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari e del livello di efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale, delle frodi e degli illeciti tributari; b) definire, per ciascuna agenzia fiscale, indicatori della produttività, qualità e tempestività dell'attività svolta nelle aree di operatività, nonché indicatori della complessiva efficacia ed efficienza gestionale.

In conformità alle prescrizioni introdotte dal legislatore, in sede di predisposizione del Piano dell'Agenzia (Piano della *performance*) per il triennio 2016/2018 - che costituisce parte integrante della Convenzione triennale tra Agenzia delle dogane e dei monopoli e Ministero dell'Economia e delle Finanze - sono stati individuati obiettivi, indicatori e *target*. Ciò per quanto concerne la *performance* organizzativa.

Per quanto concerne, poi, il sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale, si è già anticipato che l'art. 1, comma 7, del D.Lgs. n. 157/2015 prevede che, a decorrere dal 2016, *“i sistemi di misurazione e valutazione della performance individuale adottati dalle agenzie fiscali e i criteri selettivi da esse stabiliti per l'attribuzione del trattamento economico accessorio collegato alla performance del personale dipendente sono verificati nel quadro delle convenzioni di cui al comma 1.”*

Anche sotto tale profilo, nell'ambito del confronto con il Dipartimento delle Finanze finalizzato alla predisposizione della bozza di Convenzione per il triennio 2016-2018, particolare attenzione è stata rivolta all'individuazione di soluzioni atte a dare applicazione alla suddetta disposizione legislativa, inserendo all'interno della Convenzione il documento *“Sistemi di misurazione e valutazione della performance individuale adottati dall'Agenzia”*, quale appendice dell'allegato 2 recante il Piano dell'Agenzia (ossia il Piano della *Performance*).

L'attività di predisposizione della bozza di Convenzione tra Ministero dell'Economia e delle Finanze e Agenzia delle dogane e dei monopoli per il triennio 2016-2018 si è conclusa alla fine dello scorso mese di aprile.

Con nota prot. n. 3843 del 16 maggio 2016, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha trasmesso all'Organismo Indipendente di Valutazione della *Performance* - "*per le eventuali osservazioni di competenza ai fini della verifica di cui all'articolo 1, comma 7, del D.lgs. 157/2015*" - le bozze delle Convenzioni triennali con le Agenzie fiscali (tra cui quella con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli), sottolineando che nelle stesse "*è, tra l'altro, contenuta una descrizione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance individuale e dei criteri stabiliti per l'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance del personale dipendente delle agenzie*".

Come per gli anni precedenti, la Convenzione 2016/2018 - e il Piano della *performance* dell'Agenzia (c.d. "Piano dell'Agenzia") che ne costituisce parte integrante - sarà pubblicata sul sito istituzionale dell'Agenzia successivamente alla relativa sottoscrizione.

Intanto, in attesa della sottoscrizione della Convenzione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per il triennio 2016-2018, questa Agenzia - con determinazioni direttoriali emanate il 7 aprile 2016 - ha avviato la successiva fase del ciclo di gestione della *performance*, assegnando ai Direttori delle strutture di vertice centrali e territoriali gli obiettivi per l'anno 2016 sulla base del Piano Strategico della Performance approvato con delibera del Comitato di Gestione del 23 dicembre 2015 (fatti salvi, ovviamente, gli eventuali aggiornamenti che dovessero rendersi necessari in esito alla sottoscrizione della Convenzione).

* * *

Da quanto sin qui esposto risulta che questa Agenzia ha da sempre conformato la propria attività alla normativa vigente in materia e, da ultimo, alle disposizioni di cui al D.lgs. n. 157/2015, della cui entrata in vigore non può non tenersi conto in sede di esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n. 4713 del 13 ottobre 2015.

Il Direttore centrale *ad interim*
Dr. Alessandro ARONICA

