

**Numero 00510/2020 e data 02/03/2020 Spedizione**



**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 27 febbraio 2020**

**NUMERO AFFARE 01735/2019**

**OGGETTO:**

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante “Regolamento in materia di anticipo del TFS/TFR, in attuazione dell’articolo 23, comma 7, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26”.

### **LA SEZIONE**

Vista la nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione del 6 dicembre

2019, n. 2602, con la quale è stato chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

visto il parere numero 151/2020 emesso da questa Sezione nell'adunanza del 16 gennaio 2020;

vista la nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione del 12 febbraio 2020, n. 272;

esaminati gli atti ed udito il relatore, consigliere Aurelio Speciale.

Premesso e considerato.

1. *Il parere numero 151/2000 del 20 gennaio 2020.*

La Sezione, con il parere numero 151/2020 indicato in epigrafe, ha esaminato, con riferimento allo schema di decreto in oggetto, le questioni relative al fondamento normativo, alla natura regolamentare ed al procedimento che ha condotto all'adozione dello schema di decreto in esame.

Tanto premesso, la Sezione ricorda che, nella parte intitolata "*Considerazioni sullo schema di decreto*" di quel parere, sono state formulate tre osservazioni riguardanti:

a) il rilievo recato dal concerto espresso dal Ministro dell'economia e delle finanze;

b) la formulazione dell'articolo 3 dello schema in esame, rubricato "*Ambito soggettivo*", che, riferendosi ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che cessano dal servizio o sono cessati dal servizio anche in

data anteriore all'entrata in vigore del decreto legge n. 4 del 2019 con diritto a pensione, sembrerebbe escludere altri dipendenti pubblici;

c) il recepimento del parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in merito alla necessità di inserire nello schema di d.P.C.M. le modalità di revisione delle condizioni fissate nell'accordo quadro nonché i modi, tempi e casi nei quali tale possibilità si possa concretizzare.

Infine, con il parere numero 151/2020, la Sezione ha chiesto la trasmissione della analisi tecnico normativa nonché della relazione tecnica recante la “*bollinatura*” del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze.

*2. Le considerazioni recate dalla nota del 12 febbraio 2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione e la documentazione trasmessa.*

Con riferimento alla questione prima indicata nel punto 1 sub a), l'Amministrazione richiedente afferma di non ritenere che le osservazioni contenute nel concerto del Ministro dell'economia e delle finanze possano essere considerate espressione di un disaccordo da parte di quel Ministero alla proposta regolamentare, “*in quanto appunto espresse con la medesima nota che ha formalmente dato il concerto*”.

La Sezione, rilevato che le considerazioni svolte dalla Amministrazione richiedente attengono al profilo meramente procedurale, evidenzia che la formulazione recata dalla lettera i) del comma 1 dell'articolo 2 riferita al “*Richiedente*” risulta più ampia di quella prevista dal comma 2 dell'articolo 23 del decreto-legge n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2019, che individua i soggetti

legittimati a presentare richiesta di finanziamento nei soggetti di cui al comma 1 del medesimo articolo 23 (*“i lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché il personale degli enti pubblici di ricerca, cui è liquidata la pensione quota 100 ai sensi dell’articolo 14”* del citato decreto-legge) e nei *“soggetti che accedono, o che hanno avuto accesso prima della data di entrata in vigore del presente decreto, al trattamento di pensione ai sensi dell’articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”*. Conseguentemente, va riportato quanto previsto dalla disposizione di rango primario, non essendo consentito al regolamento di disporre diversamente.

Quanto alla questione prima indicata nel punto 1 sub *b)*, anch’essa relativa all’ambito soggettivo di applicazione dell’articolo 3 dello schema di decreto, la Sezione aveva rilevato che la formulazione di detto articolo, che legittima alla richiesta dell’anticipo TFS/TFR non ancora liquidato dall’ente erogatore *“i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 che cessano dal servizio o sono cessati dal servizio anche in data anteriore all’entrata in vigore”* del decreto-legge n. 4 del 2019 *“con diritto a pensione”*, risulta diversa dalla disposizione di rango primario.

Al riguardo l’Amministrazione richiedente ha rappresentato che la formulazione dell’articolo 3 dello schema di decreto *“considera tutte le possibili cessazioni con diritto a pensione previste dall’ordinamento vigente, non sussistendo motivazioni oggettive sostenibili per differenziare la platea dei dipendenti pubblici”*.

In materia, la Sezione evidenzia che la formulazione dell'articolo 3 risulta più restrittiva di quella prevista dalla disposizione di rango primario. Infatti, l'articolo 23, comma 2, del decreto legge n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2019, individua, quali soggetti che possono presentare richiesta di finanziamento:

- *“i lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché il personale degli enti pubblici di ricerca, cui è liquidata la pensione quota 100 ai sensi dell'articolo 14” del citato decreto legge;*
- *“i soggetti che accedono, o che hanno avuto accesso prima della data di entrata in vigore del presente decreto, al trattamento di pensione ai sensi dell'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”.*

Anche per questo aspetto si osserva che al regolamento non è consentito disporre diversamente dalle disposizioni di legge.

Con riferimento alla questione prima indicata nel punto 1 sub c), riguardante il mancato recepimento dell'osservazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sulla necessità di inserire nello schema di decreto le modalità di revisione delle condizioni fissate nell'accordo quadro, nonché i modi, tempi e casi nei quali tale possibilità si possa concretizzare, l'Amministrazione richiedente, sul rilievo che l'articolo 23, comma 5, del decreto-legge rimette all'accordo quadro la determinazione del tasso di interesse, che costituisce uno degli elementi centrali per le condizioni economiche dell'operazione, ne inferisce che il medesimo accordo quadro costituisca la sede naturale per disciplinare anche i meccanismi di revisione.

La Sezione ritiene che la motivazione addotta per discostarsi dal parere formulato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato - della quale prende atto - debba essere quanto meno oggetto di una integrazione della relazione della Amministrazione.

Da ultimo, nel prendere atto della trasmissione dell'analisi tecnico normativa e della relazione tecnica recante la "*bollinatura*" del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, si invita l'Amministrazione richiedente, per il futuro, a voler trasmettere sin dal momento della formulazione della richiesta di parere l'intera documentazione a corredo della stessa, onde consentire una contestuale valutazione di detta documentazione.

### *3. Ulteriori osservazioni sullo schema di decreto.*

Con riferimento al testo dello schema di decreto in esame si formulano le ulteriori seguenti osservazioni, comprese quelle di ordine tecnico-formale.

Preliminarmente, si auspica una complessiva semplificazione del testo, prevedendo comunque che ai soggetti che richiedono l'anticipo del TFS/TFR vada fornita una documentazione con la quale vengano chiarite, in termini semplici ed accessibili, tutte le attività che devono essere poste in essere al fine di richiedere detto anticipo.

Nel preambolo:

- la previsione del concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro per la pubblica amministrazione - cui va premessa la preposizione "*di*" - va collocata appena sotto l'Autorità adottante (ovvero il Presidente del Consiglio dei Ministri);

- nel terzo “visto” (così come nell’articolo 4, comma 7) le parole “*convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione*” vanno sostituite con le seguenti “*convertito, con modificazioni, dalla legge*”.

Il contenuto dell’articolo 1 appare meramente ripetitivo di quanto previsto dall’articolo 23, comma 7, del decreto-legge n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2019.

All’articolo 2, comma 1, lettera m), si rileva che la formulazione dell’*“Importo dell’Anticipo TFS/TFR”* non corrisponde alla previsione dell’articolo 23, comma 2, del decreto-legge n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2019, il quale considera, ai fini del rimborso, il finanziamento ed i relativi interessi e non “*gli altri costi di finanziamento*”. Conseguentemente in detta lettera m) vanno soppresse le parole “*nonché della copertura degli altri costi del finanziamento*”.

All’articolo 3, ribadito quanto prima indicato circa la necessità di individuare i soggetti richiedenti l’anticipo secondo quanto previsto dalla legge, si osserva che le parole “*anche in data anteriore all’entrata in vigore del presente decreto con diritto a pensione*” vanno sostituite con le seguenti “*anche in data anteriore all’entrata in vigore del decreto-legge con diritto a pensione*”, posto che l’attuale formulazione determinerebbe un contrasto sotto il profilo temporale della disposizione regolamentare con la norma avente rango primario.

All’articolo 4, comma 2:

- le attività conseguenti alla riduzione dell’estensione e/o della frequenza degli adempimenti previsti dall’articolo 18 del decreto legislativo n. 231 del 2007 vanno indicate puntualmente e non meramente “*a titolo esemplificativo*”;

- va evitato l'impiego della espressione “e/o” utilizzando formule che con chiarezza esprimano il carattere additivo della elencazione;
- l'espressione “ad esempio” va soppressa posto che la stessa non si addice al contenuto di un testo normativo.

All'articolo 6, comma 6, le parole “*comunicazione/notifica*” vanno sostituite con le seguenti “*comunicazione o notifica*”.

All'articolo 8, comma 1, lett. b), appare opportuno chiarire, in relazione alle conseguenze che si determinano nella sfera giuridica del “*Richiedente*”, l'espressione “*debiti sconfinanti*”.

All'articolo 11, comma 1, le parole “*di cui al citato articolo 2751-bis*” vanno sostituite con le seguenti “*di cui all'articolo 2751-bis*”.

All'articolo 14, comma 4, va valutata l'opportunità di sopprimere il riconoscimento alla “*Banca*” di un indennizzo a carico del “*Soggetto finanziato*” in caso di estinzione anticipata totale o parziale dell'Anticipo TFS/FTR; ciò in considerazione della garanzia di ultima istanza prestata dallo Stato, che riduce in modo significativo gli oneri complessivi ed il rischio sostenuto dalla “*Banca*” per le operazioni in questione.

All'articolo 15, comma 1, vanno soppresse le parole “*in particolare*”, dovendo essere definito in detto comma 1 la precisa area di intervento riservata all'accordo quadro.

All'articolo 16, commi 1 e 2, le parole “*decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26*” vanno sostituite con “*decreto-legge*”, posto quanto stabilito dall'articolo 2, comma 1, lettera a), dello schema di decreto.

All'articolo 17, comma 1, vanno sostituite le parole “*comma 3*” con “*comma 8*”.



Si suggerisce, in conclusione, all'Amministrazione, sotto il profilo della tecnica redazionale dell'intero schema, la verifica complessiva del testo secondo le indicazioni della circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92 (*"Guida alla redazione dei testi normativi"*) [ad esempio: nei riferimenti interni va evitato l'utilizzo dell'espressione *"precedente"* che, conseguentemente, va soppressa negli articoli 6, comma 6, 7, comma 2, 8, lett. a), e 10, comma 2, dello schema di decreto; in particolare, negli articoli 7, comma 2, e 10, comma 2, dello schema, rispettivamente, *"comma precedente"* e *"precedente comma"* vanno sostituiti con *"comma 1"*]. Va uniformato anche l'uso delle iniziali con le lettere maiuscole e devono essere apportate le conseguenti correzioni che, a titolo di esempio, sono di seguito indicate.

Nel preambolo:

- nella lettera c) del *"visto"* relativo al Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, dopo le parole *"lettera b)"* e *"lettera e)"* va aggiunto il segno di interpunzione *";"*;
- nella lettera d) del *"visto"* relativo al Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, dopo le parole *"Responsabilità del titolare del trattamento"* il segno di interpunzione *";"* deve essere sostituito con *";"*;
- nei tre *"visto"* successivi a quello relativo al Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, deve essere apposto prima della parola *"recante"* il segno di interpunzione *";"*;
- le diverse clausole devono tutte concludersi apponendo in fine il segno di interpunzione *";"*.

All'articolo 2, comma 1, nella lettera a), le parole "*con modificazioni*" devono essere precedute e seguite dal segno di interpunzione “,”.

All'articolo 4, comma 3, dopo le parole "*dell'articolo 23, comma 5*" va aggiunto il seguente punto di interpunzione “,”.

All'articolo 6, comma 7, le parole "*entro quindici giorni dalla data di efficacia del contratto di cui all'articolo 7*" vanno precedute e seguite dal segno di interpunzione “,”.

Nei riferimenti ai decreti-legge convertiti in legge, l'indicazione del numero cardinale della legge di conversione deve essere seguita dal segno di interpunzione “,” (ad esempio: nell'articolo 1 dopo le parole "*del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26*" va aggiunto il segno di interpunzione “,”).

L'indicazione dei numeri cardinali dei commi citati va preceduta e seguita dal segno di interpunzione “,” (ad esempio: nell'articolo 4, comma 3, dopo le parole "*dall'art. 23, comma 5*" va aggiunto il segno di interpunzione “,”).

P.Q.M.

nei termini esposti è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE  
Aurelio Speziale

IL PRESIDENTE  
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO

Cinzia Giglio