

XVI legislatura

A.S. 847-B:

"Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti"

Febbraio 2009

n. 38



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA	1
<i>Articolo 4 (Principi e criteri in materia di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche e di azione collettiva. Disposizioni sul principio trasparenza nelle amministrazioni pubbliche).....</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 6 (Principi e criteri in materia di dirigenza pubblica. Modifica all'articolo 72, comma 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133)</i>	<i>4</i>
<i>Articolo 10 (Efficienza dell'azione amministrativa)</i>	<i>8</i>
<i>Articolo 11 (Corte dei conti)</i>	<i>9</i>

PREMESSA

Si rammenta che il testo esaminato in prima lettura dal Senato della Repubblica non era munito di RT.

Nel corso dell'esame da parte della Camera è stata presentata una RT riferita però solo ad una modifica apportata all'articolo 4.

Di seguito vengono esaminate le sole disposizioni rilevanti per quanto di competenza e modificate nel corso dell'esame da parte della Camera.

Articolo 4

(Principi e criteri in materia di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche e di azione collettiva.

Disposizioni sul principio trasparenza nelle amministrazioni pubbliche)

Il comma 3, come modificato dall'emendamento approvato alla Camera dei Deputati, prevede che per il funzionamento dell'organismo di cui al comma 2, lettera f), é autorizzata la spesa massima di 2 milioni di euro per l'anno 2009 e di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010, compresi i compensi ai componenti, operandosi, in tal modo, un dimezzamento dei finanziamenti rispetto al testo approvato dal Senato. Nel contempo, al secondo periodo è autorizzata la spesa massima di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010 per finanziare, con decreto del Ministro per la pubblica

amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, progetti sperimentali e innovativi volti a diffondere e uniformare le metodologie della valutazione tra le amministrazioni centrali e gli enti territoriali, anche tramite la definizione di modelli da pubblicare sulla rete *internet* (lett. *a*) e a sviluppare i processi di formazione del personale preposto alle funzioni di controllo e valutazione (lett. *b, c, d*).

Il comma 4 stabilisce che agli oneri derivanti dall'attuazione del comma 3, pari a 2 milioni di euro per l'anno 2009 e a 8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa recata dall'articolo 1, comma 227, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di organizzazione dell'organismo di cui al comma 2, lettera *f*), e fissati i compensi per i componenti. Il Ministro dell'economia e delle finanze é autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Il comma 5, come integrato alla Camera dei Deputati, prevede che dall'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo, ad eccezione del comma 2, lettera *f*), e del comma 3, secondo periodo, non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Le modifiche approvate sono sprovviste di **RT**.

Al riguardo, per i profili di copertura, si segnala che il dispositivo di spesa, pur modificato nell'importo, sia relativamente al

finanziamento dell'organismo previsto per l'annualità 2009 che a quello stabilito a decorrere dal 2010, mantiene una formulazione che si configura come "limite massimo" di spesa.

Ad ogni modo, sia con riguardo alla copertura indicata al comma 4, a valere della autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 227, della legge finanziaria per il 2006, sia per i profili di quantificazione - il cui scrutinio è sempre indispensabile al fine di comprovare la congruità della autorizzazione di spesa prevista - sembra ragionevole la dettagliata nota della R.G.S. del 12 novembre 2008, già trasmessa al Parlamento, contenente, tra l'altro, l'assicurazione circa la effettiva disponibilità delle risorse indicate a copertura nonché l'indicazione delle prevedibili spese che si dovranno affrontare, con l'esposizione dettagliata dei rispettivi parametri e dei criteri di calcolo.

Con specifico riferimento alla modifica relativa all'aggiunta del secondo periodo del comma 3, sarebbero comunque opportuni ulteriori elementi idonei a comprovare l'effettiva adeguatezza della spesa ivi autorizzata - anch'essa, dal 2010, sia pure sotto forma di limite massimo - a fronteggiare i fabbisogni ivi stabiliti in relazione ai sistemi di valutazione e di formazione del personale preposto delle Amministrazioni pubbliche, sia centrali che periferiche, ad attività di valutazione e controllo¹.

¹ In proposito, infatti, pur tenuto conto della clausola di invarianza riportata al successivo comma 5, si rammenta che l'articolo 27 della legge di contabilità stabilisce che, ogni qualvolta una nuova legge preveda nuovi oneri di spesa a carico dei bilanci degli enti pubblici, debba contestualmente prevedere anche le risorse con cui esse possano farvi fronte, a valere dei propri bilanci.

Articolo 6

(Principi e criteri in materia di dirigenza pubblica. Modifica all'articolo 72, comma 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133)

Il comma 3, come modificato nel corso dell'esame da parte della Camera dei Deputati, stabilisce che, al comma 11 dell'articolo 72 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, non sia più previsto che al compimento dell'anzianità massima contributiva di 40 anni del personale dipendente, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possano risolvere, fermo restando quanto previsto dalla disciplina vigente in materia di decorrenze dei trattamenti pensionistici, il rapporto di lavoro con un preavviso di sei mesi, ma bensì che tale facoltà valga, invece, solo in presenza del requisito dei 40 anni di effettivo servizio prestato dal dipendente interessato.

La modifica intervenuta a seguito di un emendamento approvata alla Camera dei Deputati è sprovvista di **RT**.

Al riguardo, va premesso che l'Allegato 7 al decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008 scontava in conto "*maggiori spese*" in relazione all'articolo 72, commi 7-11, del medesimo provvedimento, un effetto peggiorativo previsto sui saldi di finanza pubblica, pari a 157,5 e 162,5 milioni di euro, rispettivamente, nel 2010 e 2011, come scaturenti dal calcolo in

base ai parametri della quantificazione esposta nella RT annessa al provvedimento².

Nel contempo, il medesimo allegato 7, in relazione invece ai commi 1-5 dell'articolo 72 del citato decreto legge, relative a disposizioni in materia di *esonero* dal servizio a domanda del dipendente in prossimità del compimento del 40° anno di anzianità contributiva in questione - a cui era associata, nel testo iniziale, la possibilità di essere collocati d'"ufficio" in quiescenza -, pur evidenziando la voce in conto "*minori spese*", non riportava però l'indicazione di specifici effetti correttivi sui saldi.

Orbene, per i profili di copertura, appare evidente che la modifica in esame determina, per un verso, un sicuro effetto "limitativo" dell'onere inizialmente stimato, in relazione ai previsti effetti di spesa (previdenziale) inizialmente associati all'incremento del numero delle cessazioni, dal momento che la concreta possibilità di collocamento d'"ufficio" in quiescenza viene di fatto limitata - dal dispositivo in esame - ai soli casi in cui si sia prestato effettivo servizio per almeno 40 anni, non facendosi più riferimento al solo monte contributivo che, come noto, considera ai fini pensionistici anche riscatti e ricongiungimenti.

In aggiunta, dal punto di vista metodologico contabile, occorre formulare due osservazioni aggiuntive: *a)* in merito ai diretti riflessi che derivano dalla modifica in esame, sul piano della costruzione già avvenuta delle previsioni iscritte nel bilancio 2009, secondo il rigoroso criterio della "legislazione vigente" stabilito dalla legge di

² Per una dettagliata ricognizione dei criteri adottati nella RT all'A.S. si rinvia alla Nota di lettura n. 10, pagina 192 e seguenti.

contabilità; b) in relazione al coordinamento della modifica in esame con il dispositivo indicato ai commi 1-5 , dell'articolo 72 del decreto legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, laddove si fa espresso riferimento alla possibilità di esonero dal servizio del dipendente "nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione della anzianità massima contributiva di 40 anni".

In ordine al primo punto, va infatti considerato che, a rigore, gli stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato per il 2009 dovrebbero già scontare, nell'ottica del criterio della legislazione vigente, le cessazioni a suo tempo previste per effetto del dispositivo di cui all'articolo 72, comma 11, nella versione precedente alla modifica in esame, almeno nel limite del *turn over* consentito dall'articolo 66, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (laddove si prevede il t.o. nei limiti del 10 per cento della spesa relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente)³.

In tal caso, andrebbero pertanto forniti i dati relativi ai detti risparmi di spesa eventualmente già considerati per il 2009 in termini di spesa annua, fornendo il numero delle posizioni interessate - per le quali, evidentemente, alla luce della modifica in esame, non varrà più la possibilità di collocamento in quiescenza d'ufficio al compimento dei 40 anni contributivi nel corso del 2009 - ed il valore della relativa riduzione di spesa, che sarebbe stata già stata scontata, almeno in quota parte, nel "tendenziale" dell'anno in corso.

³ In proposito, si segnalano le Circolari della R.G.S. n. 17 del 3 luglio 2008 (*Rilevazioni quantitative integrate per l'anno 2009*) e n. 21 del 24 luglio 2008 (*Previsioni di bilancio per l'anno 2009 e per il triennio 2009/2011*), nonché la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica del 27 gennaio 2009 che indica espressamente, nel computo degli effetti da considerare per il calcolo delle vacanze organiche ai fini della programmazione triennale dei fabbisogni organici, gli effetti dell'articolo 72 del decreto legge n. 112 del 2008.

Venendo al secondo punto, sebbene l'Allegato 7 al decreto-legge n. 112 del 2008 non quantifichi puntualmente effetti riduttivi della spesa in relazione ai commi 1-5 dell'articolo 72 (esonero dal servizio al compimento del 35 anno di anzianità contributiva) del medesimo decreto - ivi, pur considerando però, le medesime misure, come suscettibili di produrre "*minori spese*" -, andrebbe chiarito se la modifica in esame determini, ed in quale misura, anche riflessi sulle norme richiamate. Ciò detto, dal momento che, a rigore, secondo il rigoroso criterio della legislazione vigente, i relativi effetti di segno positivo dovrebbero già essere scontati negli stanziamenti iscritti nel bilancio 2009, ancorché, a suo tempo, non siano stati espressamente indicati in correzione dei saldi di finanza pubblica, in relazione agli effetti del citato decreto-legge n. 112 del 2008.

Comunque, per i profili di quantificazione, richiamandosi alle osservazioni formulate a suo tempo⁴, andrebbero illustrati gli effetti attesi in conto minori spese per effetto della modifica in esame, con la messa a disposizione di elementi circa la platea interessata dal dispositivo in esame alla luce dei più recenti dati del conto annuale 2007 ed i relativi riflessi, sia in relazione alle cessazioni previste nel 2009 e 2010 che in relazione al dato di costo medio annuo preso a riferimento nel calcolo.

Il complesso delle considerazioni dianzi formulate non consente pertanto di escludere che la modifica in esame determini effetti onerosi in termini di spesa per retribuzioni (per la differenza tra i trattamenti pensionistici più bassi rispetto alle retribuzioni), tenuto

⁴ Nota di lettura n. 10, pagina 194 e 195.

conto, in particolare, del regime vigente di limitazione del *turn-over* volto proprio a ridurre la spesa per il personale delle PA.

Articolo 10
(Efficienza dell'azione amministrativa)

Il comma 1 modifica l'articolo 3, comma 68, alinea, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, laddove sono previsti i contenuti della relazione al Parlamento sullo stato della spesa redatta da ogni ministro, stabilendo che ivi si dia conto, tra l'altro, con riferimento all'anno solare precedente, anche degli elementi informativi e di valutazione individuati con apposita direttiva emanata dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo, su proposta del Comitato tecnico - scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

Il comma 2 stabilisce, invece, che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, siano individuate le misure idonee a rafforzare l'autonomia e ad accrescere le capacità di analisi conoscitiva e valutativa dei servizi per il controllo interno (SECIN), nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

L'articolo è sprovvisto di **RT**.

Al riguardo, per i profili di interesse, pur considerando che l'ultimo periodo vincola l'operatività del dispositivo di potenziamento dei servizi di controllo interno (SECIN) al limite delle sole risorse già disponibili a legislazione vigente, andrebbe confermato che l'accrescimento della capacità di analisi e conoscitiva dei singoli servizi sia esperibile avvalendosi delle sole risorse già iscritte in bilancio.

A tal fine, sarebbe utile una illustrazione dello stato di attivazione dei predetti servizi, nonché indicazioni in merito alla loro piena operatività e alla futura necessità di adeguarne i mezzi e le risorse.

Articolo 11 ***(Corte dei conti)***

Il comma 4 provvede alla integrazione dell'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni, a cui, dopo il comma 8, è aggiunto il comma 8-*bis* dove si prevede che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono essere integrate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da due componenti designati, salva diversa previsione dello statuto della Regione, rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali oppure, ove tale organo non sia stato istituito, dal Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale. I predetti componenti sono scelti tra persone che, per gli studi compiuti

e le esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili; i medesimi durano in carica cinque anni e non sono riconfermabili. Lo *status* dei predetti componenti è equiparato a tutti gli effetti, per la durata dell'incarico, a quello dei consiglieri della Corte dei conti, con oneri finanziari a carico della Regione.

La nomina è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, con le modalità previste dal secondo comma dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1977, n. 385.

Il successivo comma 5 sopprime il comma 61 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), laddove si stabiliva l'abrogazione dell'allora vigente articolo 7, comma 9, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che, con disposizione sostanzialmente identica al precedente comma 4, già prevedeva la nomina di componenti di nomina regionale nel collegio dei magistrati delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, stabilendo, nel contempo, che quelli già nominati a quella data terminassero il mandato.

L'articolo non è provvisto di **RT**.

Al riguardo, premesso che trattasi della riattivazione di un istituto che era già previsto dalla legislazione vigente sino a tutto il 2007, va non di meno segnalato che, all'atto della relativa "temporanea" abrogazione disposta con la legge finanziaria 2008, non venivano associati in Allegato 7 effetti in termini di "*minori spese*" sui

saldi in correzione, nonostante che, in conseguenza della prevista abrogazione, dal 1° gennaio 2008, fosse venuto a mancare l'onere per i trattamenti economici dei componenti di nomina regionale.

Pertanto, pur considerando la reintroduzione dell'istituto, abrogato per un solo anno, non sembrerebbero per ciò stesso emergere nuovi oneri di spesa rispetto a quelli non già scontati nei tendenziali scaturenti dalla legislazione vigente.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>