

XVI legislatura

A.S. 2002:

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° gennaio 2010, n. 1, recante disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni urgenti per l'attivazione del Servizio europeo per l'azione esterna e per l'Amministrazione della Difesa"
(Approvato dalla Camera dei deputati)

Febbraio 2010
n. 68



servizio del bilancio
del Senato

nota di lettura

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
Capo I INTERVENTI DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E A SOSTEGNO DEI PROCESSI DI PACE E DI STABILIZZAZIONE E DISPOSIZIONI PER L'ATTIVAZIONE DEL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA	2
<i>Articolo 4 (Disposizioni relative al Servizio europeo per l'azione esterna).....</i>	<i>2</i>
Capo III DISPOSIZIONI PER L'AMMINISTRAZIONE DELLA DIFESA.....	5
<i>Articolo 9 (Disposizioni per l'Amministrazione della difesa).....</i>	<i>5</i>
Capo IV DISPOSIZIONI FINALI.....	11
<i>Articolo 10 (Copertura finanziaria).....</i>	<i>11</i>

PREMESSA

Si premette che il provvedimento, già approvato con modificazioni dalla Camera dei deputati, non è munito di relazione tecnica aggiornata, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 17, comma 8, della nuova legge di contabilità (legge n. 196 del 2009). A prescindere da eventuali problemi formali, si sottolinea il fatto che in tal modo in seconda lettura non si hanno a disposizione tutti gli elementi per una esaustiva valutazione degli effetti finanziari delle norme.

La presente reca l'analisi delle sole disposizioni e considerate rilevanti ai fini di interesse.

In particolare, si segnala che non si provvede all'esame degli articoli 1, 2, 3, 5 e 6, ivi trattandosi di dispositivi i cui effetti risultano comunque contenibili nell'ambito delle rispettive autorizzazioni di spesa.

Capo I
INTERVENTI DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E A
SOSTEGNO DEI PROCESSI DI PACE E DI
STABILIZZAZIONE E DISPOSIZIONI PER L'ATTIVAZIONE
DEL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA

Articolo 4

(Disposizioni relative al Servizio europeo per l'azione esterna)

Il comma 3, come modificato nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, prevede che per le finalità di cui al comma 1 del medesimo articolo, il Ministero degli affari esteri è autorizzato, in deroga alle vigenti disposizioni sul blocco delle assunzioni nel pubblico impiego, nei cinque anni 2010-2014, a bandire annualmente un concorso di accesso alla carriera diplomatica e ad assumere un contingente annuo non superiore a 35 segretari di legazione in prova. Con la suddetta modifica si è inoltre specificato che tale autorizzazione è da ritenersi comprensiva delle assunzioni già consentite ai sensi dell'articolo 3, comma 102, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, dell'articolo 66, comma 9, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, e dell'articolo 1, comma 103, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni. Per le finalità di cui al presente comma, è autorizzata la spesa di euro 1.700.000 per l'anno 2010, di euro 3.496.800 per l'anno 2011 e di euro 7.615.600 a decorrere dall'anno 2012.

La RT afferma che il processo di integrazione europea ha previsto lo sviluppo di progetti significativi in materia di sicurezza a cui gli Stati membri sono chiamati a partecipare mettendo a disposizione funzionari dei servizi diplomatici. Si afferma, altresì, che le disposizioni vigenti sul distacco di funzionari presso enti ed organismi internazionali non sono mirate ad assicurare la partecipazione italiana agli impegni europei, non facendo distinzione, tra istituzioni dell'UE e le altre organizzazioni internazionali. Alcuni aspetti della normativa vigente, concernenti la progressione di carriera dei funzionari, al contrario penalizzano la partecipazione a tali attività. La relazione tecnica riferisce l'inquadramento giuridico in seno alla UE dei funzionari in questione ed il loro trattamento economico sono argomenti ancora in discussione tuttavia, asserisce che si prevedono oneri di spesa inferiori a quelli derivanti per il personale diplomatico inviato nel medesimo paese di destinazione.

La relazione afferma, inoltre, che l'eventuale componente del trattamento economico all'estero che dovesse essere posta a carico del Ministero non comporta maggiori oneri in quanto avrebbe carattere marginale e sarebbe erogata nei limiti dei fondi disponibili sul pertinente capitolo.

Ne consegue che il maggior onere proprio di ciascun anno sarebbe pari a: *35 unità di personale annue x 81.017 = 2.835.582 euro annui.*

La relazione tecnica al ddl iniziale reca anche un prospetto, di seguito riprodotto, nel quale sono esposte le assunzioni che saranno

consentite nel quinquennio 2010-2014 in base alla legislazione già vigente.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, si osserva anzitutto che la stessa RT prevede espressamente che, per le nuove assunzioni di funzionari della carriera diplomatica (n. 35 unità annue), diano luogo ad oneri di spesa "inferiori" a quelli derivanti per il trattamento economico previsto per il personale diplomatico di pari grado inviato nel medesimo paese di destinazione.

Sul punto andrebbero illustrate le motivazioni del trattamento economico differenziato tra personale di pari grado, funzioni ed anzianità, della stessa amministrazione, inviato nel medesimo luogo.

Parimenti, merita un chiarimento l'affermazione riportata dalla RT, secondo cui "l'eventuale componente del trattamento economico all'estero che dovesse essere posta a carico del Ministero non comporta maggiori oneri in quanto avrebbe carattere marginale". Si rileva che i dati relativi alle retribuzioni pubbliche del 2008, elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato, evidenziano che l'indennità di sede all'estero corrisposta al personale della carriera diplomatica ammonta ad un importo superiore al complesso delle voci stipendiali corrisposte a tutto il personale diplomatico, compreso quello che presta servizio in Italia. In proposito appare necessario un chiarimento del Governo.

Infine, anche alla luce della suddette perplessità circa i fattori considerati nel calcolo della spesa e considerata la natura giuridica obbligatoria dell'onere connesso alla autorizzazione di spesa in esame, andrebbe valutata l'opportunità di riformulare il dispositivo in termini

di previsione di spesa e inserire quindi una clausola di salvaguardia degli oneri.

Capo III

DISPOSIZIONI PER L'AMMINISTRAZIONE DELLA DIFESA

Articolo 9

(Disposizioni per l'Amministrazione della difesa)

Il comma 1-ter, introdotto nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, prevede che le disposizioni di cui all'articolo 1, quinto comma, della legge 20 dicembre 1966, n. 1116, recante norme in materia di riserva di 1/3 dei posti per l'ammissione alla carriera dei funzionari di pubblica sicurezza, riservata al coniuge, ovvero ai parenti in linea collaterale di secondo grado, qualora unici superstiti, del personale delle FF.PP. deceduto per causa di servizio, ai fini della loro immissione nella carriera direttiva della Polizia di Stato.

La integrazione è sprovvista di **RT**.

Al riguardo, considerato il carattere ordinamentale del dispositivo, non vi sono osservazioni.

Il comma 2, come integrato dalla Camera dei deputati, prevede che all'articolo 32, comma 2, secondo periodo, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, recante norme in materia di assetto giuridico, organizzativo

e gestionale del Circolo ufficiali delle Forze armate, laddove è prevista la destinazione di una quota di organico del personale della Difesa, è previsto che esso subentri in tutti i rapporti di lavoro in essere a tempo indeterminato del Circolo. All'onere derivante dall'attuazione del presente comma, pari a euro 250.000 a decorrere dall'anno 2010, si provvede nell'ambito degli stanziamenti di bilancio previsti a legislazione vigente per il reclutamento del personale relativo al Ministero della difesa e nel rispetto dei limiti in materia di assunzioni di personale a tempo indeterminato di cui all'articolo 3, comma 102, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni.

L'integrazione è sprovvista di **RT**.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, andrebbero anzitutto forniti di elementi quantitativi idonei a comprovare l'adeguatezza dell'onere ivi previsto pari a 250.000 euro annui a decorrere dal 2010 per le esigenze del fabbisogno di assunzioni ivi indicato, con l'analitica indicazione delle relative unità previste e del connesso trattamento economico annuo.

Inoltre, per i profili di copertura, va considerato che il dispositivo, pur provvedendo alla indicazione di un formale nuovo maggiore onere, attesta, non di meno, che esso risulterebbe sostenibile, avvalendosi delle sole risorse finanziarie già previste dalla legislazione vigente.

In proposito, tuttavia, occorre segnalare che non risulta specificato da quali risorse organiche si provveda alla destinazione

delle unità in questione, né risultano formulate indicazioni in merito alla eventuale riduzione di organico relativamente ad alcune aree organizzative della difesa, sia per il personale civile che militare.

Sul punto, nel richiamare l'opportunità dell'inserimento di una apposita clausola di neutralità, si rammenta comunque che l'articolo 17, comma 7, quarto periodo, della nuova legge di contabilità, prescrive che l'esame di nuove norme i cui effetti finanziari operino nell'ambito delle dotazioni finanziarie e strumentali già scontate a legislazione vigente deve essere corredato dei dati e gli elementi idonei a consentire lo scrutinio dell'effettiva sostenibilità di una tale soluzione a valere delle risorse già scontate a l.v.

Il comma *3-bis*, anch'esso aggiunto nel corso dell'esame presso la Camera, prevede che all'articolo 7, primo comma, della legge 10 dicembre 1973, n. 804, e successive modificazioni, recante norme per individuare le priorità circa il collocamento in Aspettativa per riduzione quadri (ARQ) degli ufficiali dirigenti delle FF.AA. dopo il primo capoverso, è aggiunta la possibilità di collocare in ARQ anche i predetti ufficiali in possesso di un'anzianità contributiva pari o superiore a quaranta anni che ne facciano richiesta, ovvero, anche gli ufficiali che si trovino a non più di cinque anni dal limite di età del grado rivestito che ne facciano richiesta.

Il comma *3-ter* prevede che all'articolo 43 della legge 19 maggio 1986, n. 224, recante norme per il collocamento in Aspettativa per riduzione Quadri degli ufficiali delle FF.AA. e della Guardia di Finanza, è aggiunto, in fine, il comma *8-bis* ove si prevede che il personale collocato in aspettativa per riduzione di quadri può chiedere

all'Amministrazione militare il trasferimento anticipato dall'ultima sede di servizio al domicilio eletto. Il trasferimento é ammesso una sola volta, indipendentemente dai richiami in servizio, e non può più essere richiesto all'atto del definitivo collocamento in congedo.

Il dispositivo prevede, inoltre, che, ai fini di quanto stabilito dal primo periodo, si applichi l'articolo 23 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 in materia di riconoscimento delle specifiche indennità di trasferimento ivi previste, ivi prevedendosi che il termine di cui al primo comma, secondo periodo, dell'articolo dianzi richiamato in tema di perdita del diritto alle previste indennità, decorra solo dalla data del definitivo collocamento in congedo. E' stabilito, inoltre, che nessun beneficio é riconosciuto al personale per il raggiungimento della sede di servizio a seguito di successivi, eventuali richiami.

Le modifiche e integrazioni sono sprovviste di **RT**.

Al riguardo, per i profili di copertura, va premesso che i dispositivi che determinano la modifica dell'ambito delle priorità da seguire nella attuazione di istituti normativi previsti per la riduzione del personale, da cui è possibile inferire effetti anche circa la rimodulazione della platea dei destinatari, può essere suscettibile di produrre riflessi ed effetti finanziari: se non altro, con specifico riferimento al comma 3-*bis*, a ragione del fatto che l'ambito degli interessati presenterà una diversa caratterizzazione circa il trattamento economico in godimento, all'atto del collocamento in aspettativa d'ufficio.

Ciò valendo anche allorché l'attuazione del collocamento in ARQ risulti esser disposta nell'ambito di complessive misure di riordino e contenimento di personale, destinate comunque alla realizzazione di risparmi di spesa, come nel caso in esame (riduzione quadri organici).

Va ricordato, infatti, con riferimento al caso in esame, che se, per un verso, agli ufficiali collocati in ARQ competono gli emolumenti di cui al comma 3 del medesimo articolo 7 della legge n. 804/1973, che sono correlati al trattamento economico in godimento, per altro verso essi beneficiano, perciò stesso, anche degli specifici benefici pensionistici, stabiliti ai commi 5 e 6 sempre del medesimo articolo.

Ciò comporta la collocazione nella ARQ di personale con anzianità contributiva e trattamento economico più elevato per effetto della riclassificazione delle priorità di assegnazione in ARQ rispetto a quanto non possa ritenersi già scontato a legislazione vigente.

In definitiva, occorrono elementi informativi sulla cui base sia possibile effettuare una valutazione, sia in merito al numero delle unità interessate nei prossimi anni dal dispositivo, sia circa gli ipotizzabili oneri conseguenti alle misure in esame, rispetto a quelli che non siano già da considerarsi scontati a legislazione vigente.

Ciò vale, oltretutto, anche per il dispositivo di cui al comma 3-*ter*, laddove si prevede espressamente il riconoscimento dello specifico trattamento economico di cui all'articolo 23 della legge 18 dicembre 1973, n. 836, già all'atto del collocamento in ARQ anziché all'atto del collocamento definitivo in quiescenza, con l'effetto di

anticiparne la corresponsione agli interessati rispetto a quanto già previsto dalla legislazione vigente.

Il comma *3-quater*, aggiunto anch'esso alla Camera, prevede che all'articolo 2 della legge 29 marzo 2001, n. 86, recante norme in materia di avvicinamento alla sede di interesse, del coniuge del personale delle FFAA all'atto del congedo di quest'ultimo, dopo il comma 1 sia inserito comma *1-bis*, in cui si prevede che le disposizioni vigenti in materia si applicano anche al personale che elegge domicilio nel territorio nazionale a seguito del collocamento in aspettativa per riduzione di quadri, di cui all'articolo 43 della legge 19 maggio 1986, n. 224, e successive modificazioni, fermo restando che il diritto del coniuge può essere esercitato una sola volta, anche in caso di successivi richiami in servizio previsti dalle disposizioni vigenti, e non può più essere esercitato all'atto del definitivo collocamento in congedo.

Al riguardo, si ribadisce quanto osservato in relazione ai commi *3-ter* e *3-quater*.

Il comma *3-quinquies*, stabilisce che dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi *3-bis*, *3-ter* e *3-quater* non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Al riguardo, per i profili di copertura, si sottolinea che la nuova legge di contabilità, in presenza di un clausola di invarianza, prescrive che nella RT trovino specificazione gli elementi di supporto necessari

e idonei a comprovare l'effettività della suddetta clausola di invarianza di oneri. In particolare, va sottolineato che la clausola in parola è preordinata a fronte di trattamenti economici che possono assumere, come nel caso in esame, carattere di spesa giuridicamente obbligatoria.

Capo IV

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 10

(Copertura finanziaria)

L'articolo stabilisce, tra l'altro, che agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni del presente decreto, esclusi gli articoli 4, comma 3, e 9, comma 2, pari complessivamente a euro 814.208.663 per l'anno 2010, si provvede, quanto a euro 54.208.663, mediante corrispondente riduzione lineare delle dotazioni finanziarie di parte corrente delle missioni di spesa di ciascun Ministero per gli importi indicati nell'Allegato 1 al presente decreto.

La RT al ddl iniziale non si sofferma, nello specifico, sul dispositivo di copertura.

Al riguardo, si segnala che tale modalità di copertura presenta diversi aspetti di problematicità.

In via preliminare, sotto il profilo della trasparenza, come già segnalato nel corso dell'esame da parte della Camera dei Deputati, anche al fine di consentire la compiuta verifica della natura degli stanziamenti dei quali è prevista la riduzione, segnatamente in ordine alla natura di fattore legislativo o di onere inderogabile che disciplina gli oneri a fronte dei quali essi sono predisposti in bilancio, è necessario l'elenco dettagliato dei programmi e dei capitoli oggetto del taglio lineare in questione, con la relativa incidenza quantitativa: in mancanza di ciò la copertura si sostanzia in un generico rinvio al bilancio, il che non è consentito dall'ordinamento costituzionale in vigore.

Non è un caso che questa modalità di copertura non sia tra quelle ammesse ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009. Oltretutto, una copertura da specificare successivamente in una sede amministrativa incontra anche il problema costituzionale di superare il momento legislativo per risolvere la questione di copertura, non potendo ritenersi assolutamente soddisfacente il richiamo nella legge ad una generica riduzione delle missioni, ossia dell'intero bilancio.

Inoltre, sebbene già utilizzata in altre occasioni negli ultimi anni, in mancanza di adeguati elementi informativi, tale copertura presenta aspetti di dubbia validità al fine di garantire una corrispondenza certa tra la natura giuridica e l'articolazione temporale dell'onere e si presenta incoerente rispetto al principio della programmazione, inquadrato in base all'articolo 7, comma 1, della predetta nuova legge di contabilità, tra gli assi portanti di tale ultima riforma.

Va pertanto rilevato che la pratica più volte sperimentata in questi ultimi anni dei "tagli orizzontali", come pure, per analoghi

versi, delle limitazioni *ex lege* alla spesa, (es. Legge n. 266 del 2005, articolo 1, comma 7 - finanziaria 2006), può determinare, *a posteriori*, fenomeni di formazione di debito sommerso, specie in relazione ai consumi intermedi, con conseguente “rimbalzo” della spesa negli esercizi finanziari successivi per il tramite di integrazioni degli stanziamenti con provvedimenti successivi ai tagli operati.

Sulla base di quanto è accaduto appare dunque dubbia la effettiva sostenibilità di coperture lineari di questo tipo.

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