

XVI legislatura

A.S. 2716:

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 marzo 2011, n. 27, recante misure urgenti per la corresponsione di assegni una tantum al personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco"

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Maggio 2011
n. 105



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 1.....</i>	<i>1</i>

PREMESSA

Il provvedimento, già approvato dalla Camera dei deputati, non è accompagnato da relazione tecnica aggiornata ai sensi dell'articolo 17, comma 8, della legge di contabilità.

Articolo 1

Il comma 1 prevede che, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e in particolare dai commi 1 e 21 del predetto articolo - recanti, rispettivamente, norme in materia di "blocco" delle retribuzioni nel P.I., per il triennio 2011/2013, e degli "automatismi" economici previsti per il personale in regime di "diritto pubblico" del medesimo comparto - la dotazione del fondo di cui all'articolo 8, comma 11-*bis*, del citato decreto-legge n. 78 del 2010 - che istituisce un fondo con una dotazione di 80 milioni di euro annui, per ciascuno degli anni 2011 e 2012, destinato al finanziamento di misure perequative per il personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco interessato alle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 21, del medesimo decreto legge - è incrementata, per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013, di 115 milioni di euro.

La RT al disegno di legge iniziale riferisce che il dispositivo prevede l'incremento, per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013, per l'importo di 115 milioni di euro, del fondo istituito ai sensi dell'articolo 8, comma 11-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010 destinato al soddisfacimento delle peculiari esigenze del comparto del soccorso pubblico, tenuto conto della specificità del comparto sicurezza-difesa.

Al riguardo, anzitutto per i profili metodologici - di quantificazione come di copertura - occorre considerare preliminarmente che l'autorizzazione in questione è formulata come limite massimo di spesa, nei limiti di un triennio, in relazione al fabbisogno finanziario connesso al riconoscimento di istituti economici

una tantum al personale ivi indicato, nelle modalità e condizioni che sono poi precisamente stabilite al comma 3.

In proposito, si rileva che, pur considerando la natura di tetto della autorizzazione di spesa, va tenuto conto della circostanza che il dispositivo è volto a finanziare il riconoscimento di benefici economici - sia pure *una tantum* - riconducibili a fattispecie d'oneri correlate a diritti soggettivi perfetti - ai quali, come noto, risultano associati fattori di spesa aventi natura obbligatoria - per cui andrebbero acquisiti, sin d'ora, gli elementi idonei a supportare una prima valutazione di massima circa la congruità dello stanziamento rispetto alle finalità stabilite dal comma.

Venendo ai profili di stretta copertura, in considerazione del prevedibile parziale impatto anche "a regime" degli oneri di cui trattasi - non essendo espressamente esclusi questi ultimi dalla formulazione del comma 3, atteso che ivi non è fatta menzione della "non pensionabilità" dei benefici economici *una tantum* in questione - appare pertanto opportuno che il Governo chiarisca quali eventuali effetti deriveranno dalle disposizioni in esame, anche ai fini della determinazione dei trattamenti pensionistici e di fine rapporto del personale interessato.

Pertanto, venendo anche ai profili di quantificazione - risalendo ad un profilo più generale - pur considerando la procedura di determinazione "successiva" degli istituti economici, richiamata al comma 3, secondo periodo, sarebbe utile sin d'ora anche l'acquisizione di una quadro della consistenza delle platee interessate dal dispositivo in esame per amministrazione/comparto di riferimento, nonché dei prevedibili emolumenti medi pro capite da concedersi *una tantum*, al netto e al lordo degli effetti "indotti", in aderenza a quanto stabilito dall'articolo 17, comma 7, secondo primo e secondo periodo, della legge di contabilità.

Infine, andrebbero altresì valutati gli effetti di "trascinamento" del dispositivo in esame rispetto ad altri comparti e settori simili del pubblico impiego, che potrebbero essere sollecitati ad formulare richieste "emulative"¹.

¹ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato*, I.G.O.P, Nota del 19 aprile 2011

Il comma 2, come modificato dalla Camera dei Deputati, stabilisce che la dotazione del fondo di cui al comma 1 può essere ulteriormente incrementata, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri della difesa e dell'interno, con quota parte delle risorse corrispondenti alle minori spese effettuate, rispetto al precedente anno, in conseguenza delle missioni internazionali di pace, e delle risorse di cui al comma 7, lettera a), dell'articolo 2 del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, relativo al Fondo unico giustizia.

La integrazione apportata nel corso dell'esame presso la Camera dei Deputati stabilisce che le risorse di cui al presente comma sono attribuite in modo da assicurare trattamenti omogenei al personale delle Forze armate e a quello delle Forze di polizia.

La RT al disegno di legge iniziale riferisce che il dispositivo prevede la possibilità che la dotazione del fondo di cui al comma 1, per i medesimi anni, possa essere ulteriormente incrementata in favore del personale delle Forze armate con risparmi di gestione relativi alle spese effettuate in conseguenza delle missioni internazionali di pace, nonché in favore del personale dei Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco con quota parte delle risorse destinate al Fondo unico giustizia.

Le suddette minori spese, da accertare annualmente a consuntivo, dovranno essere riconducibili alla quota di risorse di pertinenza del personale, ripartita annualmente dal fondo per le missioni stesse istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

L'assegnazione in favore del personale delle Forze armate è comunque condizionata alla formazione di corrispondenti ulteriori economie per il medesimo esercizio, nell'ipotesi che si verificano ulteriori proroghe delle missioni medesime, al fine di garantire l'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica.

Analogamente, anche l'utilizzo del Fondo unico giustizia per gli incentivi al personale delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco non determina effetti negativi, atteso che, di fatto, si determina una diversa articolazione nella ripartizione tra i beneficiari delle risorse disponibili, fermo restando l'ammontare complessivo delle disponibilità del fondo e dei relativi meccanismi di alimentazione.

Al riguardo, per i profili di copertura, occorre premettere che il dispositivo prefigura il nuovo impiego di risorse, di natura economica "corrente", già stanziata, le quali, a rigore, qualora non impegnate al

termine dell'esercizio di riferimento per le finalità stabilite dalla legge, dovrebbero costituire economie di spesa.

In, proposito, va rammentato che le risorse destinate allo svolgimento delle missioni di pace (come ricordato da ultimo nello stesso Def) sono limitate alla copertura degli oneri autorizzati solo per il primo semestre 2011.

Quanto ai profili metodologici, pur considerando la circostanza che vengono presi in considerazione solo "eventuali" ulteriori adeguamenti degli stanziamenti indicati al comma 1, occorre segnalare, in merito alle risorse "aggiuntive", che andrebbero forniti anche elementi volti a confermare l'effettiva possibilità di un loro utilizzo ai fini del finanziamento di spese correnti e in merito alla stessa possibilità di ridestinarne l'impiego, senza recare pregiudizio al perseguimento delle finalità per esse già stabilite dalla legislazione vigente (in particolare, per il FUG).²

Gli effetti del nuovo impiego di risorse già iscritte a l.v. andrebbero inoltre verificati in ordine al loro diverso impatto attribuibile sui saldi di finanza pubblica³.

Il comma 3 prevede che, il fondo di cui al comma 1, come incrementato ai sensi del presente articolo, sia destinato alla corresponsione di assegni *una tantum*, al personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, anche con riferimento al personale interessato alla corresponsione, per i medesimi anni, dell'assegno funzionale, del trattamento economico superiore correlato all'anzianità di servizio senza demerito, compresa quella nella qualifica o nel grado, degli incrementi stipendiali parametrali non connessi a promozioni, nonché degli emolumenti corrispondenti previsti per il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché all'applicazione delle norme in materia di blocco retributivo per il triennio 2011/2013 stabilite dall'articolo 9, commi 1 e 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Si applicano le disposizioni di cui al secondo e terzo periodo

² Sul punto il rappresentante del Governo, rispondendo alle osservazioni del relatore in V Commissione alla Camera dei Deputati, rassicurava affermando che i risparmi "potranno essere assegnati al fondo solo nell'esercizio successivo, a condizione che si verifichino, nel medesimo esercizio corrispondenti economie nell'ambito degli oneri derivanti da ulteriori proroghe di missioni di pace, che dovessero essere autorizzate attraverso specifiche disposizioni legislative, al fine di garantire l'invarianza dei saldi.". Rassicurazioni analoghe venivano fornite in merito alle risorse del Fondo Unico Giustizia. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Giunte e Commissioni parlamentari, 19 aprile 2011, pagina 73.

³ Sul punto, si segnala in proposito che l'ISTAT ha chiarito con apposita comunicazione[che, per gli anni 2005-2008, si è resa necessaria una revisione delle stime dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche per considerare il diverso trattamento riguardante l'acquisizione nel bilancio dello Stato degli importi relativi ai cosiddetti conti dormienti e di quelli relativi alle confische effettuate a vario titolo dalle autorità pubbliche. Infatti, secondo il Sec95, tali operazioni non hanno impatto sull'indebitamento, in quanto costituiscono variazioni delle attività e delle passività finanziarie.

del citato articolo 8, comma 11-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010, in tema di procedure di ripartizione, con apposito DPCM, delle risorse del fondo per le misure perequative destinato alle FF.PP e alle FFAA.

La RT al disegno di legge iniziale si limita a ribadire che il dispositivo prevede che il fondo di cui al comma 1, come incrementato ai sensi dei commi 1 e 2, è destinato alla corresponsione di assegni *una tantum* al personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, interessato dall'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 9, commi 1 e 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010.

Al riguardo, nel rinviare, quanto ai profili di quantificazione, alle osservazioni già formulate sul comma 1, si segnala comunque che il dispositivo opera, espressamente, ad attenuazione degli effetti d'impatto ascrivibili all'attuazione del "blocco" retributivo di cui all'articolo 9, commi 1 e 21, del decreto legge n. 78/2010: per tale norma, va specificato, però, che i tendenziali a l.v. non scontano ad oggi specifici effetti riduttivi della spesa per il triennio, dal momento che l'Allegato 7 al citato decreto, pur considerando le richiamate norme in conto minori spese correnti nella riformulazione dei tendenziali, non ascriveva alle medesime precisi effetti correttivi.

D'altra parte, la stessa RT annessa al citato decreto legge n. 78/2010 riferiva che la mancata valutazione degli effetti in relazione all'articolo 9, commi 1 e 21, avrebbe dovuto ricondursi ad un criterio "prudenziale", per cui il relativo effetto sarebbe stato valutato solo a consuntivo di ciascun esercizio.

Sul punto, andrebbe richiesta una conferma.

Il comma 4 prevede infine che all'onere derivante dal comma 3 si provvede mediante corrispondente riduzione, per gli anni 2011, 2012 e 2013, dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3, comma 155, ultimo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), riguardante le autorizzazioni di spesa volta al riallineamento, economico e delle carriere, del personale delle FFAA a quello delle FF.PP. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato a disporre, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La RT al disegno di legge iniziale riferisce che il dispositivo prevede che la copertura finanziaria del provvedimento mediante la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3, comma 155,

ultimo periodo, della legge n. 350 del 2003 (Riordino delle carriere), per gli anni 2011, 2012 e 2013.

Relativamente all'aspetto finanziario, aggiunge la RT, le risorse in questione saranno accorpate in un'unica posta di bilancio, pari a 195 milioni di euro per gli anni 2011 e 2012 e a 115 milioni di euro per l'anno 2013. Tali risorse sono attualmente distinte in due fondi da ripartire, iscritti nello stato di previsione del MEF (ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 8, comma 11-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010, per un importo pari a 80 milioni di euro per gli anni 2011 e 2012, e dell'articolo 3, comma 155, ultimo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, per un importo pari a 115 milioni di euro per gli anni 2011, 2012 e 2013).

Al riguardo, per i profili di copertura, andrebbero richiesti chiarimenti circa l'adeguatezza delle rimanenti risorse - iscritte a valere dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3, comma 155, della legge n. 350/2003 (legge finanziaria 2004) - nel senso che essa possa considerarsi comunque ancora adeguata per il perseguimento delle originarie finalità⁴.

⁴ In proposito, occorre infatti segnalare che il comma 155 dell'articolo 3 della legge finanziaria per il 2004 reca autorizzazioni di spesa finalizzate a due distinti interventi: il riallineamento di alcune posizioni di carriera del personale delle Forze Armate; il riordino dei ruoli e delle carriere di parte del personale delle Forze Armate e delle Forze di polizia. Tale finalità di spesa appare ancora da perseguire tenuto conto che nella riunione del 23 marzo 2011 il Consiglio dei Ministri ha preso atto della proposta dei competenti Ministri di procedere quanto prima alla predisposizione di un disegno di legge delega per il riordino dei ruoli e delle carriere del comparto sicurezza e difesa.

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