

XIV legislatura

A.S. 3716:

"Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, recante misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi"

Gennaio 2006
n. 176



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Laura Baronciani

dott.ssa Carla Di Falco

dott.ssa Maria Laura D'Onofrio

dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 2117 - 5262

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

.....

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

INDICE

Premessa	pag.	1
Articolo 1 (Assunzione di personale della Polizia di Stato).....	pag.	1
Articolo 2 (Personale della carriera prefettizia).....	pag.	5
Articolo 3 (Finanziamenti per le olimpiadi invernali)	pag.	7
Articolo 4 (Esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi di recupero)	pag.	8
Articolo 5 (Adempimenti finalizzati all'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero)	pag.	8

Premessa

La RT relativa allo schema di decreto in esame, volta a dimostrarne l'invarianza d'onori per il bilancio dello Stato, non è formulata secondo la formulazione *standard* di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004.

Articolo 1

(Assunzione di personale della Polizia di Stato)

Il comma 1 autorizza l'assunzione dal primo gennaio 2006 di 1.115 agenti trattenuti della Polizia di Stato, già frequentatori del 61° e 62° corso di allievo agente ausiliario di leva della Polizia di Stato.

La RT si limita ad esporre il contenuto della disposizione.

Al riguardo, per i profili di interesse, si rinvia al commento relativo al comma successivo.

Il comma 2 prevede che le assunzioni di cui trattasi, effettuate in deroga al blocco di cui all'articolo 1, comma 95, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, siano effettuate nel limite di spesa di 34.676.500 euro dal 2006, con copertura pari a 14.676.500 euro per il 2006 e a 24.676.500 a decorrere dal 2007, mediante il ricorso al fondo per le assunzioni in deroga di cui all'articolo 1, comma 96 della medesima legge n. 311 del 2004, mentre per 20.000.000 per il 2007 mediante la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3, comma 151, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 ("finanziaria" 2004).

La RT determina la quantificazione dell'onere stimato, individuandone il limite massimo di spesa sulla base di un'analitica ricostruzione dell'onere da sostenersi per le assunzioni, rispettivamente, per il 2006 e a regime.

Oneri art. 1, commi 1-2

Oneri annui 31.100 (2.595 euro lordi mensili)	Unità	Oneri 2006	Oneri a regime
Agenti 61° e 62° corso	1.115	34.676.500	34.676.500

L'illustrazione dei parametri assunti in RT indica, ai fini della quantificazione complessiva, un onere lordo annuale unitario pari a 31.100 euro, corrispondente alla posizione economica di agente semplice.

Sotto il profilo metodologico, la relazione tecnica attesta inoltre che l'importo considerato comprenderebbe anche gli oneri relativi all'accasermamento, all'equipaggiamento, alla motorizzazione oltre che ai trattamenti accessori, poiché si tratterebbe di personale già in servizio, per cui dette spese risulterebbero già coperte a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio.

La RT si sofferma quindi sulle modalità di copertura della misura, a valere delle risorse stanziare dal 2004 e 2005, come di seguito prospettate:

Stanziamento	2006	2007	regime
art.1, co.96 L.F. 2005	14.676.500	34.676.500	34.676.500
art.3, co.151 L.F. 2004	20.000.000	0	0
TOTALE	34.676.500	34.676.500	34.676.500

Al riguardo, circa i commi 1-2, preliminarmente, atteso che la norma appare costituire un limite massimo di spesa, sarebbero anzitutto utili elementi di chiarificazione in ordine alla sua compatibilità con la tipologia di onere coperto, che configura il riconoscimento di diritti soggettivi, ciò anche tenendo conto della clausola di salvaguardia indicata al comma 5.

Per i profili di quantificazione, la RT si limita ad assumere quale parametro di costo la sola stima annuale di 31.100 euro, corrispondente alla posizione di agente semplice, a partire dal 1° gennaio 2006.

Come rilevato in altre occasioni analoghe¹, giova rammentare in merito che l'articolo 11-ter, comma 5, della legge 5 agosto 1978, n. 468, prescrive che, per le disposizioni legislative inerenti il settore del pubblico impiego, oltre agli elementi circa il numero dei destinatari ed il loro costo unitario, la relazione tecnica debba contenere stime inerenti anche gli effetti diretti ed indiretti che conseguono alla attuazione della misura sino alla sua definitiva attuazione.

Sarebbe utile, pertanto, in aggiunta al dettaglio degli elementi retributivi e contributivi considerati, acquisire la stima degli effetti finanziari conseguenti alle prevedibili progressioni per anzianità, a "ruolo aperto", del contingente dei 1.150 agenti assunti, ai gradi di agente scelto (dopo 5 anni di servizio), ad assistente (dopo 5 anni nella qualifica di agente scelto) e ad assistente capo (dopo 5 anni di servizio nel grado di assistente) previste dagli articoli 7, 10 e 12 del D.P.R. 24 aprile 1982, n. 335.

Inoltre, circa l'asserita invarianza degli oneri di equipaggiamento, accasermamento etc., che rimangono a carico degli ordinari stanziamenti di bilancio, ferma restando la considerazione che gli agenti ausiliari siano da considerarsi comunque nel contingente organico complessivo degli agenti della polizia di Stato, sarebbe comunque opportuno acquisire espressa conferma che la trasformazione del rapporto da agente ausiliario ad agente permanente in nulla vari gli oneri per l'amministrazione, sia con riferimento alla dotazione di armamento individuale che in relazione al diritto all'alloggio e ad altri diritti suscettibili di determinare oneri (mensa etc.). Quanto poi al riferimento agli "ordinari stanziamenti di bilancio", giova solo rilevare che l'asserzione sembra confermare che per molti versi il bilancio è costruito con criteri diversi dalla legislazione vigente e tali da scontare in qualche caso la legislatura futura².

¹ Cfr, Nota di lettura n. 138, aprile 2005, pagg. 3-4.

² Ad analoga osservazione formulata dalla V Commissione bilancio nel maggio scorso, la risposta fornita in una nota del Ministero dell'Economia e della finanze - Dipartimento della R.G.S. affermava che, essendo gli ausiliari di leva ricompresi nella dotazione organica complessiva degli Agenti della P. d S., il relativo equipaggiamento, la motorizzazione, i trattamenti sarebbero già coperti dagli ordinari stanziamenti di bilancio, subentrando gli stessi a personale in servizio permanente cessante dal servizio. E' evidente

Il comma 3 stabilisce che per le assunzioni da effettuare nel 2006 nella Polizia di Stato sia assicurata la precedenza ai volontari delle forze armate vincitori di concorsi per agente.

La RT ignora la disposizione.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 5 prevede una clausola di monitoraggio ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468.

Al riguardo, appare opportuno ribadire quanto osservato in altre occasioni analoghe³ in ordine all'inserimento di una clausola di salvaguardia nei termini in cui essa è stata intesa negli ultimi tempi (rinvio al meccanismo di monitoraggio e contestuale comunicazione alle Camere dei temporanei provvedimenti di attingimento al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine).

In primo luogo, si sottolinea che, gli oneri in questione, vertendo su diritti soggettivi, non sembrano assoggettabili ad un tetto di spesa, per cui, a fronte della clausola di salvaguardia, andrebbe eventualmente valutata la riconfigurazione dell'onere in termini di previsione di spesa.

Da un punto di vista normativo, inoltre, va ribadito che la clausola di salvaguardia non può che essere definita come una previsione nella stessa legge sostanziale di un meccanismo normativo che consenta nel tempo di compensare efficacemente eventuali esuberi degli oneri rispetto alle coperture, quando ciò dovesse accadere. In altri termini, il senso della norma sembra consistere inequivocabilmente nell'obbligo a carico della legge di prevedere ex ante meccanismi di riallineamento automatico degli oneri rispetto alle coperture (quando non venga

che la risposta fornita presuppone che la costruzione degli stanziamenti sia effettuata in tal caso a politiche invariate e non a legislazione vigente, come impone la legge di contabilità.

³ Cfr. Nota di lettura n. 37, dicembre 2002, pag. 7

scelta la soluzione opposta), anche perché l'assolvimento dell'obbligo di copertura va assolto ex ante e non può essere rinviato ad un momento successivo.

La sussistenza in bilancio del fondo in questione, previsto dalla legge di contabilità, è infatti volta, sul piano della gestione, ad apprestare mezzi per far fronte ad esuberi di oneri rispetto alle previsioni di competenza per tutta la spesa obbligatoria del bilancio dello Stato: appare incongruo quindi che esso venga utilizzato sulla base di una indicazione in tal senso da parte di una legge per riequilibrare uno scostamento tra oneri e coperture intervenuto nel corso di attuazione della legge stessa, non essendo il fondo sussumibile nell'ambito delle fonti di copertura.

Articolo 2

(Personale della carriera prefettizia)

L'articolo differisce al primo gennaio 2009 la decorrenza dei nuovi requisiti previsti dal comma 5 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, per le promozioni a vice prefetto per il personale della carriera prefettizia, limitatamente all'aliquota in servizio alla data di entrata in vigore dell'articolo 36, del medesimo decreto⁴.

L'applicazione dei nuovi requisiti per i funzionari di prefettura in servizio al 2000 - prevista a legislazione vigente dal primo gennaio 2007 - viene quindi prorogata di due anni; fermo restando che, per l'applicazione dei detti nuovi requisiti, dovrà comunque essere approvato apposito decreto ministeriale (la norma ne prevede peraltro l'emanazione entro il 31 dicembre 2005, termine ormai scaduto) che dovrà individuare gli specifici requisiti, conformemente ai "minimi" di anzianità per la promozione a vice prefetto, espressamente indicati per il personale in questione dall'articolo 36, comma 5, del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, ultimo periodo.

⁴ Recante "disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia, a norma dell'articolo 10 della legge 28 luglio 1999, n. 266".

Al riguardo, premesso che l'attuale versione dell'articolo 36, comma 5, del decreto legislativo⁵ esclude i funzionari di prefettura in servizio al maggio 2000 dall'applicazione dei nuovi requisiti di servizio per le valutazioni ai fini della promozione a vice prefetto - puntualmente ridefiniti dall'articolo 7, comma 1, del medesimo decreto (ferma restando la sola anzianità minima complessiva di 9 anni e sei mesi dall'ingresso in carriera) - sarebbe anzitutto utile acquisire chiarimenti in merito ai requisiti di servizio adottati, ad oggi, per le promozioni dei vice prefetti "aggiunti" alla qualifica di vice prefetto. Ciò in considerazione della circostanza che il medesimo articolo 36 rinvia ad apposito decreto ministeriale la fissazione dei requisiti per la valutazione all'avanzamento, indicandone i soli "minimi" di servizio da prestare in detta qualifica, cui il decreto ministeriale dovrà poi uniformarsi per la disciplina delle promozioni dal 2007⁶.

Difatti, in merito alla proroga, il differimento al primo gennaio 2009 della decorrenza dei nuovi requisiti minimi di servizio per la promozione a vice prefetto, riguardante sempre il personale già in servizio alla data di approvazione della riforma di cui al decreto legislativo n. 139 del 2000, sembrerebbe prefigurare le condizioni "ad hoc" affinché una platea più ampia dello stesso personale pervenga all'acquisizione dei citati requisiti "minimi", previsti ai fini della valutazione per l'avanzamento a viceprefetto⁷.

Per i profili di interesse, appare pertanto necessario acquisire conferma che la valutazione per l'avanzamento alla qualifica di viceprefetto dei funzionari in servizio alla data di approvazione della riforma operi, dal 2009, comunque nei soli limiti dei posti annualmente disponibili, come peraltro previsto - per i funzionari di nuova nomina - dall'articolo 7, comma 1), del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139. In aggiunta, risulterebbero altresì utili

⁵ Il comma 5 è stato così sostituito dall'articolo 8-bis del decreto-legge 31 marzo 2005, n. 45, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 maggio 2005, n. 89.

⁶ Tale chiarimento appare necessario alla luce della circostanza che, nelle more del riordino dei requisiti di servizio nel grado di vice prefetto aggiunto previsto dal medesimo articolo 36, comma 5, secondo periodo del decreto legislativo n. 139 del 2000, l'avanzamento a viceprefetto dei funzionari in servizio al maggio 2000 sembrerebbe non avvenire secondo i criteri di anzianità di servizio previsti nel grado di vice prefetto aggiunto (nove mesi presso le strutture centrali o un anno presso quelle periferiche), essendo queste ultime espressamente disapplicate per i citati funzionari dall'articolo 36, comma 5.

⁷ In proposito, nonostante la mancata emanazione dell'apposito decreto ministeriale previsto dall'articolo 36, comma 5, si segnala che la Circolare n. 37 del 2005 del Ministero degli Interni - Dipartimento degli affari interni e territoriali, avente ad oggetto "requisiti minimi ai fini della promozione alla qualifica di viceprefetto" sembrerebbe invece sollecitare i Vice prefetti, aggiunti che non abbiano ancora maturato i periodi di servizio "minimi" indicati dall'articolo 36, comma 5, del decreto legislativo 139/2000 (sei mesi presso gli uffici centrali e un anno presso quelli periferici) a partecipare alle procedure di mobilità ed a manifestare ogni utile disponibilità per eventuali temporanee assegnazioni in sedi che l'Amministrazione riterrà di individuare" proprio al fine di maturare i requisiti ritenuti necessari ai fini della promozione a vice prefetto (se in possesso comunque del requisito di almeno nove anni e sei mesi di servizio di anzianità complessiva). Cfr. Ministero dell'Interno - Dipartimento degli Affari Interni e Territoriali, Circolare n. 37 del 13 luglio 2005.

indicazioni circa l'entità della platea dei funzionari (in servizio al maggio 2000) interessati dal regime "transitorio" per l'avanzamento a viceprefetto⁸.

Articolo 3

(Finanziamenti per le olimpiadi invernali)

Il presente articolo sostituisce il comma 13 dell'articolo 11-*quinquiesdecies* del DL 203/2005 in materia di giochi e scommesse; in particolare il citato comma 13 prevedeva l'introduzione di una lotteria ad estrazione istantanea dedicata ai Giochi Olimpici invernali "Torino 2006".

La modifica in esame prevede che l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato indice un'apposita lotteria istantanea i cui utili, fino ad un massimo di 30mln di euro, vengono direttamente riversati all'Amministrazione stessa con lo scopo di promuovere i giochi olimpici invernali "Torino 2006" attraverso sponsorizzazioni e licenze di marchio.

La RT annessa al provvedimento in esame non considera la norma.

Al riguardo non si hanno osservazioni da formulare atteso che la RT annessa al citato DL 203/2005, istitutivo della lotteria in parola, non quantificava un maggior gettito ad essa relativo e pertanto non ne destinava neanche le risorse rivenienti.

⁸ Al riguardo, si segnala che per le sole competenze fisse, il costo medio tratto dalle Tavole elaborate dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della R.G.S. - I.G.O.P., evidenzia un valore (comprensivo di stipendio tabellare, RIA, 13a mensilità e indennità di posizione al 31 dicembre 2003, rivalutato del 3,2 per cento) pari a 78.693 euro annui per i viceprefetti e di 49.371 euro annui per i vice prefetti "aggiunti", a cui deve aggiungersi l'onere contributivo del 38,38% a carico del datore di lavoro. La differenza unitaria lorda di costo per l'erario, comprensiva quindi della componente contributiva, sarebbe dunque all'incirca pari a 40.000 euro annui.

Articolo 4

(Esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi di recupero)

L'articolo disciplina l'accesso all'affidamento in prova ai servizi sociali e la sospensione dell'esecuzione della pena per soggetti condannati e dipendenti da alcool o sostanze stupefacenti o psicotrope.

La RT non analizza la norma.

Al riguardo, nulla da osservare, trattandosi di disposizione meramente ordinamentale.

Articolo 5

(Adempimenti finalizzati all'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero)

L'articolo autorizza lo stanziamento di 4 milioni di euro per l'anno 2006, da destinarsi all'aggiornamento degli schedari consolari da effettuarsi ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del D.P.R. 2 aprile 2003, n. 104. La copertura è individuata nella riduzione equivalente degli accantonamenti di parte corrente del fondo speciale 2006-2008, a tal fine utilizzando l'accantonamento del MAE.

La RT si sofferma sulla descrizione delle finalità del capitolo 3092 del bilancio del Ministero degli affari esteri, segnalando che l'attività di aggiornamento degli schedari consolari si rende necessaria in vista delle elezioni politiche della prossima primavera. A tale fine, i 224 uffici consolari all'estero avrebbero già provveduto all'invio per posta agli interessati del plico indicato dal Comitato anagrafico elettorale, sostenendo, nel 2005, un onere di 6 milioni di euro. Tuttavia, i dati sinora ricevuti dagli iscritti avrebbero consentito solo una parziale "bonifica"

degli Archivi consolari, che risulterà ultimata solo al termine delle attività di vaglio degli iscritti; necessariamente, entro il mese di aprile per le lezioni politiche 2006.

La RT segnala in merito che la necessaria ultimazione delle procedure in questione entro l'aprile 2006 si scontra con la notevole diminuzione del personale (di ruolo e non) verificatasi negli ultimi anni presso le sedi consolari, considerato che, nel contempo, dovranno comunque essere assicurati i normali servizi consolari. Pertanto, l'adeguamento della dotazione del capitolo 3092 per il 2006 consentirà di far fronte al fabbisogno straordinario di personale mediante il ricorso a prestazioni di lavoro interinale.

Al riguardo, per i profili di interesse - pur considerando che la disposizione si presenta sotto forma di limite massimo di spesa - si osserva che il capitolo 3092 del MAE sembrerebbe espressamente destinato al solo finanziamento della gestione e del controllo dei dati dell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero. Andrebbero, pertanto, acquisiti ulteriori elementi in ordine ai criteri adottati nella costruzione delle previsioni di spesa per gli stanziamenti a "legislazione vigente" indicati nel bilancio 2006, che vede iscritta, in corrispondenza al capitolo in questione, la somma di 3,1 milioni di euro⁹.

Inoltre, per i profili di stretta quantificazione, ai fini della valutazione di congruità dello stanziamento aggiuntivo disposto, sarebbe utile l'acquisizione di dati più puntuali, relativamente alla stima di temporanei fabbisogni aggiuntivi di personale presso le sedi consolari, considerato che la medesima RT afferma che, ad una verifica della ammissibilità e congruità delle richieste inoltrate dalle singole sedi consolari, la stessa stima sarebbe stata oggetto di riduzione da 6 a 4 milioni di euro.

Per i profili di copertura, nulla da osservare.

⁹ Al riguardo, può essere utile rammentare che la formulazione delle previsioni di spesa degli stanziamenti annuali secondo il criterio della "legislazione vigente" è espressamente indicata dall'articolo 2, comma 1, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e che per il bilancio 2006 tale criterio è puntualmente richiamato dalla Circolare n. 13/2005 del MEF – Dip. della R.G.S..

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

Senato della Repubblica
www.Senato.it