



N. 24 - maggio 2011

## Disegno di legge A.S. 2716

### 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

#### 1. Introduzione

L'**A.S. 2716**, recante "*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*", è stato trasmesso dalla Camera dei deputati il 4 maggio 2011 e, lo stesso giorno, assegnato alle commissioni riunite 1<sup>a</sup> (Affari Costituzionali) e 4<sup>a</sup> (Difesa) in sede referente, con pareri delle commissioni 1<sup>a</sup> (presupposti di costituzionalità), 2<sup>a</sup> (Giustizia), 5<sup>a</sup> (Bilancio) e 9<sup>a</sup> (Agricoltura)<sup>1</sup>.

Esso dispone l'erogazione di 345 milioni di euro, per il triennio 2011-2013, in favore del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

#### 2. Il quadro normativo

L'art. 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 del 2010<sup>2</sup> ha introdotto numerose misure di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni. In particolare, il comma 21 ha stabilito che - per il triennio 2011-2013 - non trovino applicazione nei confronti del personale in regime di diritto pubblico ex

art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165<sup>3</sup> i meccanismi di adeguamento retributivo previsti dall'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448<sup>4</sup>, consistenti appunto nell'adeguamento annuale degli stipendi, dell'indennità integrativa speciale e degli assegni fissi e continuativi di determinate categorie non contrattualizzate, in ragione degli incrementi medi di specifiche voci retributive, calcolati dall'I-STAT, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati - ancorché a titolo di acconto ed escludendo successivi recuperi.

Al fine di tenere conto della specificità del comparto sicurezza-difesa e delle peculiari esigenze del comparto del soccorso pubblico, l'art. 8, comma 11-bis, del medesimo decreto-legge 78/2010 ha istituito un fondo con 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 dal blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo e degli automatismi stipendiali disposto dall'art. 9, comma 21 (di seguito, il "Fondo").

Nel corso dell'esame alla Camera dei deputati, è stato più volte affermato che il provvedimento in esame è coerente con il riconoscimento della specificità delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, effettuato dall'art. 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183<sup>5</sup>.

Tale disposizione prevede che, ai fini della definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di impiego e della tutela economica,

<sup>1</sup> Si segnala che il disegno di legge di conversione presentato alla Camera (A.C. 4220) non era corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). La relazione illustrativa, difformemente da quanto disposto dall'art. 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, non "*contiene il riferimento alla disposta esenzione [dall'obbligo di redazione della relazione AIR] e alle sue ragioni giustificative*", né "*indica sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative*".

<sup>2</sup> "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*", convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

<sup>3</sup> "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*"

<sup>4</sup> "*Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*".

<sup>5</sup> "*Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro*".

pensionistica e previdenziale, è riconosciuta la specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché dello stato giuridico del personale ad essi appartenente, in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni personali, previsti da leggi e regolamenti, per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna, nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività usuranti. La disciplina attuativa dei principi e degli indirizzi suddetti è definita con successivi provvedimenti legislativi, con i quali si provvede altresì a stanziare le occorrenti risorse finanziarie.

Il Consiglio centrale di rappresentanza militare (CO-CER) partecipa, in rappresentanza del personale militare, alle attività negoziali svolte in attuazione delle finalità suddette e concernenti il trattamento economico del medesimo personale.

### 3. Il contenuto del provvedimento

#### 3.1. La dotazione del Fondo

Il **comma 1** prevede che, fermo restando quanto stabilito dall'art. 9 del decreto-legge 78/2010, e in particolare dai commi 1 e 21 di tale articolo, la dotazione del Fondo sia incrementata, per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013, di 115 milioni di euro.

Si ricorda che il comma 1 dell'art. 9 del decreto-legge 78/2010 - che, al contrario del comma 21, non è menzionato dall'art. 8, comma 11-bis - ha bloccato, per il triennio 2011-2013, il trattamento economico individuale complessivo dei dipendenti pubblici, anche di qualifica dirigenziale, prevedendo che esso non possa in ogni caso superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010.

In altri termini, senza modificare l'art. 8, comma 11-bis, la dotazione del Fondo viene incrementata per gli anni 2011 e 2012, nonché estesa all'anno 2013, come rappresentato nella tabella che segue (gli importi sono in milioni di euro):

	2011	2012	2013
Decreto-legge 78/2010	80	80	-
Decreto-legge 27/2011	115	115	115
<b>Totale</b>	<b>195</b>	<b>195</b>	<b>115</b>

In merito alla tecnica normativa utilizzata, il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati aveva chiesto alle Commissioni di merito di valutare l'opportunità di riformulare la disposizione in esame in termini di novella al decreto-legge 78/2010.

Il **comma 2** prevede la possibilità di una successiva ulteriore integrazione del Fondo, mediante decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con i Ministri della difesa e dell'interno.

La possibilità di integrare il Fondo con decreto ministeriale è stata oggetto di una condizione da parte del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, che ha richiesto alle Commissioni di merito di valutare la congruità del ricorso alla fonte di rango secondario, tenuto conto che l'ammontare della dotazione in questione è fissato per legge, tramite risorse anch'esse derivanti da autorizzazioni legislative di spesa. Come dichiarato in Aula dalla relatrice per la I Commissione, la condizione del Comitato per la legislazione è stata adeguatamente approfondita, ma si è alla fine preferito conservare la possibilità di incrementare la dotazione del Fondo, se necessario, con un semplice atto amministrativo, senza dover ricorrere a modifiche legislative che richiedono tempi lunghi (cfr. resoconto stenografico della seduta del 27 aprile 2011).

La fonte dell'eventuale finanziamento aggiuntivo viene individuata nella quota parte delle risorse corrispondenti alle minori spese effettuate, rispetto al precedente anno, in conseguenza delle missioni internazionali di pace e delle risorse del Fondo unico giustizia che già in base alla normativa vigente sono destinate al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico.

Al riguardo, si ricorda che le **missioni internazionali di pace** sono finanziate attraverso il Fondo per le missioni internazionali di pace, istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (capitolo 3004), dall'art. 1, comma 1240, della legge finanziaria per il 2007 (legge 296/2006). L'art. 55 del decreto-legge 78/2010 ha disposto l'integrazione del medesimo fondo nella misura di 320 milioni di euro per il 2010, di 4,3 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2011 al 2014, di 64,2 milioni di euro per l'anno 2015 e di 106,9 milioni di euro per gli anni dal 2016 al 2020. Il comma 27 dell'art. 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità per il 2011) ha disposto un ulteriore stanziamento di 750 milioni di euro destinato al citato fondo, per la proroga della partecipazione italiana fino al 30 giugno 2011. L'intera disponibilità del Fondo è stata utilizzata per il primo semestre 2011 per la copertura finanziaria del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 228<sup>6</sup>.

Il **Fondo unico giustizia** è stato istituito e disciplinato con due successivi decreti-legge (112/2008 e 143/2008), con l'obiettivo di centralizzare e rendere più efficiente la gestione delle somme recuperate dallo Stato, soprattutto a seguito di sequestri e confisci antimafia. Al Fondo unico giustizia affluiscono le seguenti risorse (ed i relativi interessi):

- somme sequestrate nell'ambito di procedimenti penali e in applicazione di misure di prevenzione antimafia, nonché i proventi derivanti dai beni confiscati alla criminalità organizzata;
- somme derivanti dall'irrogazione di sanzioni amministrative, anche a carico di enti; somme e proventi devoluti a vario titolo allo Stato;
- somme sequestrate dall'Agenzia delle Dogane e dalla Guardia di Finanza nell'ambito delle attività di controllo sul denaro contante in entrata e in uscita ai confini comunitari.

<sup>6</sup> "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", convertito, con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 2011, n. 9.

Con l'art. 2 del citato decreto-legge 143/2008, la gestione del Fondo unico giustizia è stata attribuita a Equitalia Giustizia. La stessa disposizione, al comma 7, ha previsto che spetta ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'interno determinare ogni anno, entro il 30 aprile, la destinazione delle risorse del Fondo unico giustizia. Nell'emanare tale decreto il Governo dovrà rispettare i seguenti parametri, cui potrà derogare solo in presenza di circostanze gravi ed eccezionali: almeno un terzo delle risorse dovranno essere destinate al Ministero dell'interno, per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico (lettera a); almeno un ulteriore terzo delle risorse dovranno essere destinate al funzionamento e al potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali del Ministero della giustizia (lettera b); il resto dovrà affluire all'entrata del bilancio dello Stato (lettera c). Le somme disponibili per la riassegnazione al Ministero dell'interno per l'anno 2011 non risultano ancora quantificate.

Il testo del decreto-legge distingue nettamente tra le due diverse fonti di finanziamento ulteriore, prevedendo che le somme derivanti dalle minori spese delle missioni di pace vadano a favore del personale delle Forze armate, mentre quelle derivanti dal Fondo unico giustizia vadano a favore delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. **Tale impianto è stato tuttavia modificato dalla Camera dei deputati**, la quale:

- ha eliminato la divisione suddetta;
- ha inserito un nuovo periodo ai sensi del quale le risorse in esame devono essere attribuite in modo da assicurare trattamenti omogenei al personale delle Forze armate e a quello delle Forze di polizia.

Si ricorda che, sul punto, il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati aveva invitato le Commissioni di merito a valutare la congruità del vincolo di destinazione suddetto, tenuto conto della perequazione del trattamento economico tra Forze armate e Forze di polizia, che trova fondamento in stratificate disposizioni legislative, anche attuative di sentenze della Corte costituzionale<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Si segnala, in particolare, la sentenza n. 277 del 1991, che ha dichiarato incostituzionale - tra l'altro - l'art. 43, diciassettesimo comma della legge 121/1982 (perché contraddittorio rispetto al sedicesimo comma del medesimo articolo, volto all'equiparazione del trattamento economico dei carabinieri a quello delle forze di polizia). Per dare attuazione a tale sentenza è stato emanato il decreto-legge 5/1992. A poca distanza di tempo, l'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, ha delegato il Governo ad adottare una "disciplina omogenea" delle attribuzioni e dei trattamenti economici del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate. In attuazione di tale delega sono stati emanati, nel 1995, i decreti legislativi nn. 195, 196, 197, 198, 199, 200 e 201. Si segnala anche il decreto legislativo 193/2003, che ha definito il sistema dei parametri stipendiali per il personale non dirigente delle Forze di polizia e delle Forze armate, a norma dell'art. 7 della legge 29 marzo 2001, n. 86, stabilendo le equivalenze tra le diverse Forze armate e di polizia.

### 3.2. La destinazione del Fondo

Mentre, come si è detto, l'art. 8, comma 11-*bis*, prevede che il Fondo sia 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'art. 9, comma 21, il **comma 3** destina il Fondo 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:

(1) al personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco interessato dal "blocco" di cui ai commi 1 e 21 dell'art. 9 del decreto-legge 78/2010;

(2) al personale interessato al riconoscimento di una serie di benefici economici (assegno funzionale; trattamento economico superiore correlato all'anzianità di servizio senza demerito, compresa quella nella qualifica o nel grado; incrementi stipendiali paramerituali non connessi a promozioni; emolumenti corrispondenti previsti per i vigili del fuoco).

In merito all'ambito soggettivo di applicazione della disposizione in esame e, in particolare, all'osservazione di alcuni esponenti dell'opposizione, secondo i quali, considerato che il personale dei tre comparti interessati ammonta a più di 400.000 unità, gli assegni *una tantum* avrebbero un importo medio di 25 euro, il sottosegretario alla Difesa Crosetto ha affermato che: *"... l'importo stanziato non sarà suddiviso tra tutto il personale del comparto. L'obiettivo del decreto è invece quello di sterilizzare gli effetti pregiudizievoli derivanti dal blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo e degli automatismi stipendiali disposti con la legge n. 122 del 2010. E' evidente che l'assegno avrà quindi come destinatari soltanto coloro che hanno subito tali tagli e risponde all'esigenza di sanare situazioni di obiettiva difficoltà, anche in relazione al conferimento di incarichi superiori e di compensi ricevuti per le missioni svolte nell'anno precedente, che vengono computate nella massa stipendiale oggetto di congelamento"* (cfr. resoconto della seduta delle Commissioni riunite I e IV del 6 aprile 2011).

In relazione alle modalità di corresponsione dei citati assegni *una tantum*, il comma 3 in esame richiama le disposizioni di cui al secondo e terzo periodo del citato art. 8, comma 11-*bis*, del decreto-legge 78/2010 e riguardanti le modalità di riparto delle somme del Fondo.

La citata disposizione non reca, invece specifici criteri (entità, tempi di corresponsione) riguardanti la corresponsione dell'assegno *una tantum* al personale interessato.

Le disposizioni di cui al secondo e terzo periodo dell'art. 8, comma 11-*bis*, del decreto-legge 78/2010 prevedono che le misure e la ripartizione del Fondo tra i Ministeri dell'interno, della difesa, delle infrastrutture e dei trasporti, della giustizia, dell'economia

e delle finanze e delle politiche agricole alimentari e forestali delle risorse siano individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri competenti. Il Ministro dell'economia e delle finanze è altresì autorizzato a disporre, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati ha invitato le Commissioni dei merito a valutare la congruità del richiamo all'art. 8, comma 11-*bis*, secondo periodo, tenuto conto che con il richiamo a quest'ultima norma si demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, piuttosto che ad un regolamento di attuazione nella forma di decreto del Presidente della Repubblica da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge 400/1988, l'individuazione degli assegni *una tantum*. Come dichiarato in Aula dalla relatrice per la I Commissione, la condizione del Comitato per la legislazione è stata adeguatamente approfondita, ma si è ritenuto che il ricorso al decreto del Presidente della Repubblica per l'individuazione degli assegni da corrispondere al personale interessato dal decreto-legge fosse suscettibile di determinare un eccessivo irrigidimento delle procedure di attuazione del provvedimento in esame (cfr. resoconto stenografico della seduta del 27 aprile 2011).

### **3.3. La copertura**

Il **comma 4** contiene le disposizioni relative alla copertura finanziaria del comma 3, cui si provvede mediante corrispondente riduzione, per gli anni 2011, 2012 e 2013, dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 3, comma 155, ultimo periodo, della legge finanziaria 2004 (legge 350/2003), in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale non direttivo e non dirigente delle Forze armate e delle Forze di polizia.

Il richiamato comma 155 dell'art. 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.

Nel primo periodo del comma è autorizzata infatti la spesa di 87 milioni di euro per l'anno 2004, 42 milioni di euro per l'anno 2005 e 38 milioni di euro per l'anno 2006, destinati ai provvedimenti normativi indirizzati al riallineamento delle posizioni di carriera del personale dell'Esercito, della Marina (comprese le Capitanerie di Porto) e dell'Aeronautica, inquadrato nei ruoli dei marescialli ai sensi dell'art. 34 del decreto legislativo 196/1995, con quelle del personale dell'Arma dei Carabinieri, inquadrato nel ruolo degli ispettori ai sensi dell'art. 46 del decreto legislativo 198/1995. Tale riallineamento dovrà produrre effetti economici retroattivi a decorrere dal 1° gennaio 2003.

Il secondo e ultimo periodo autorizza la spesa di 73 milioni di euro per l'anno 2004, 118 milioni di euro per l'anno 2005 e 122 milioni di euro a decorrere dall'anno 2006 da destinare a provvedimenti normativi in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale non direttivo e non dirigente delle Forze armate e delle Forze di polizia. Il comma 30 dell'art. 9 del decreto-legge 78/2010 ha successivamente stabilito che gli effetti dei provvedimenti

normativi di cui al secondo periodo decorrano dal 1° gennaio 2011.

Nel corso dell'esame alla Camera dei deputati, sono emerse riserve sull'opportunità di utilizzare i fondi destinati al riordino delle carriere. A tal proposito, nel corso della seduta d'Aula del 27 aprile 2011, il relatore per la IV Commissione ha affermato che: *"Nelle Commissioni sono emerse riserve sull'opportunità di utilizzare tali fondi, nel timore che ciò possa rendere difficile procedere al riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia. Ritengo, però, che si tratta di polemiche infondate. Mi limito a ricordare, infatti, che contestualmente all'approvazione in Consiglio dei ministri del decreto-legge in esame, lo scorso 23 marzo 2011, il Ministro della difesa, onorevole Ignazio La Russa, ed il Ministro dell'interno, onorevole Roberto Maroni, hanno formalmente dichiarato di voler procedere quanto prima alla predisposizione di un disegno di legge delega per il riordino dei ruoli e delle carriere del comparto sicurezza e difesa, quindi un inizio importante e positivo di una valutazione complessiva e globale, che attiene a tutto il settore e alla specificità dello stesso"*.

Il comma 4 in esame autorizza infine il Ministro dell'economia e delle finanze a disporre, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

**a cura di Stefano Marci**

**L'ultima nota breve:**

***I poteri regolatori dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas***

*Schema di decreto legislativo recante attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE, concernenti norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e del gas naturale (Atto del Governo n. 335)*

**nota breve**

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

Gli arretrati possono essere richiesti all'Archivio Legislativo tel 06 67062610

ArchivioLegislativo@senato.it

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

progetto grafico the washing machine

**[www.senato.it](http://www.senato.it)**