

Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Misure urgenti in materia di stabilizzazione
finanziaria e di competitività economica

D.L. 78/2010 – A.C. 3638

Schede di lettura

(artt. 1-14)

n. 373

Parte I

18 luglio 2010

Articolo 9, comma 31 ***(Limitazione ai trattenimenti in servizio)***

31. Al fine di agevolare il processo di riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, fermo il rispetto delle condizioni e delle procedure previste dai commi da 7 a 10 dell'art. 72 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i trattenimenti in servizio previsti dalle predette disposizioni possono essere disposti esclusivamente nell'ambito delle facoltà assunzionali consentite dalla legislazione vigente in base alle cessazioni del personale e con il rispetto delle relative procedure autorizzatorie; le risorse destinabili a nuove assunzioni in base alle predette cessazioni sono ridotte in misura

pari all'importo del trattamento retributivo derivante dai trattenimenti in servizio. Sono fatti salvi i trattenimenti in servizio aventi decorrenza anteriore al 1° gennaio 2011, disposti prima dell'entrata in vigore del presente decreto. I trattenimenti in servizio aventi decorrenza successiva al 1° gennaio 2011, disposti prima dell'entrata in vigore del presente decreto, sono privi di effetti. Il presente comma non si applica ai trattenimenti in servizio previsti dall'art. 16, comma 1-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, **e, in via transitoria limitatamente agli anni 2011 e 2012, ai capi di rappresentanza diplomatica nominati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.**

L'**articolo 9, comma 31**, introduce nuove limitazioni ai trattenimenti in servizio, che vanno a sommarsi a quelle già introdotte dal D.L. 112/2008. In particolare, i trattenimenti in servizio previsti possono essere disposti esclusivamente nell'ambito delle facoltà assunzionali consentite dalla legislazione vigente in base alle cessazioni del personale e con il rispetto delle relative procedure autorizzatorie. Le risorse impiegabili per le nuove assunzioni in base alle predette cessazioni sono ridotte in misura pari all'importo del trattamento retributivo derivante dai trattenimenti in servizio.

Per i trattenimenti in esame la norma stabilisce il rispetto delle condizioni e delle procedure previste dai commi da **7 a 10 dell'articolo 72 del D.L. 112/2008**.

Nelle disposizioni sopra richiamate dell'articolo 72 del D.L. 112/2008, riguardanti lo stato di servizio e il collocamento a riposo dei dipendenti pubblici, si prevede la facoltà per le pubbliche amministrazioni di accogliere la richiesta del dipendente pubblico di permanere in servizio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo, sulla base di determinati parametri soggettivi ed oggettivi.

In particolare, il comma 7 – modificando l'art. 16 del D.Lgs. 503/1992¹ - rimette alla valutazione dell'amministrazione interessata la concessione della possibilità per i dipendenti pubblici di permanere in servizio per un biennio oltre i limiti di età per il

¹ D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della L. 23 ottobre 1992, n. 421.

collocamento a riposo, quale appunto prevista dal citato articolo 16, comma 1 (nella normativa previgente il trattenimento in servizio era totalmente demandato alla volontà dei dipendenti stessi, quindi configurato come un diritto soggettivo).

I parametri funzionali all'accoglimento della richiesta sono indicati nella particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'andamento efficiente dei servizi. La domanda di trattenimento va presentata all'amministrazione di appartenenza dai 24 ai 12 mesi precedenti il compimento del limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento.

I successivi commi da 8 a 10 recano disposizioni procedurali e transitorie ed in particolare:

- il comma 8 fa salvi i trattenimenti in servizio in essere alla data di entrata in vigore del D.L. 112/2008, nonché quelli già disposti con riferimento alle domande di trattenimento presentate nei 6 mesi successivi a tale data;
- con il comma 9 si prevede altresì l'obbligo, per le amministrazioni indicate a comma 7, di riconsiderare, con provvedimento motivato, tenuto conto della nuova disciplina sui trattenimenti in servizio introdotta dal medesimo comma 7, i provvedimenti di trattenimento in servizio già adottati con decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009;
- con il comma 10 si dispone la decadenza dei trattenimenti in servizio già autorizzati con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2010, prevedendo contestualmente l'obbligo, per i dipendenti interessati al trattenimento in servizio, della presentazione di una nuova istanza, nei termini previsti dal comma 7.

Nella norma in esame vengono **fatti salvi** i trattenimenti in servizio aventi decorrenza **anteriore al 1° gennaio 2011**, disposti prima dell'entrata in vigore del presente decreto, mentre quelli aventi **decorrenza successiva al 1° gennaio 2011**, disposti prima dell'entrata in vigore del presente decreto, **sono privi di effetti**.

La norma conclude infine prevedendo la non applicabilità dell'intero comma 31 ai trattenimenti in servizio quali previsti dall'articolo 16, comma 1-*bis* (*v. infra*) del Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 - si tratta in sintesi delle categorie dei magistrati ordinari, amministrativi e militari, nonché degli avvocati e procuratori dello Stato.

A tale ultima deroga al disposto del comma 31 il Senato, ha aggiunto la previsione per la quale, in via transitoria, il disposto del comma 31 in esame non si applica neppure, limitatamente al 2011 e al 2012, **ai Capi di rappresentanza diplomatica** nominati precedentemente all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame.

Con riferimento alla norma aggiunta dal Senato la relazione tecnica al c.d. maxi emendamento del Governo specifica che, in ragione del carattere transitorio

e del ridotto numero di soggetti interessati, gli effetti finanziari sono da considerare trascurabili.

Si segnala infine che il **comma 1-bis dell'articolo 16 del citato Decreto legislativo 503/1992**, introdotto dalla legge finanziaria per il 2003, ha previsto per alcune categorie di personale la facoltà di trattenimento in servizio sino al compimento del settantacinquesimo anno di età. Con una serie complessa di successivi rinvii, dal comma 1-bis in commento si perviene infine alla legge n. 392 del 1951, riguardante tra l'altro il trattamento economico della magistratura ordinaria e amministrativa, nonché dei magistrati militari e degli avvocati e procuratori dello Stato: a tali categorie si applica pertanto la facoltà di permanenza in servizio fino al settantacinquesimo anno di età.

Profili finanziari

Il prospetto riepilogativo riferito al testo originario ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica.

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare				Fabbisogno				Indebitamento netto			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Art. 9 c. 31												
Maggiori spese correnti	-	11,10	5,30	-	-	8,10	3,97	-	-	8,10	3,97	-
Art. 9 c. 31												
Minori spese correnti	-	-	-	22,17	-	-	-	14,32	-	-	-	14,32

La relazione tecnica riferita al testo originario afferma che il comma 31 intende equiparare i trattenimenti in servizio a nuove assunzioni. Pertanto, qualora un'amministrazione soggetta a misure limitative delle assunzioni dovesse consentire trattenimenti in servizio, la stessa dovrà rinunciare ad un corrispondente numero di nuove assunzioni nel medesimo anno. Sulla base dei dati del Conto annuale 2008 è stato stimato, per le amministrazioni destinatarie², un numero annuo di trattenimenti in servizio pari a circa 1.200 unità. Considerando che l'articolo 72, comma 7, del D.L. 112/2008 è intervenuto in materia di trattenimenti in servizio modificando il precedente obbligo di accoglimento delle domande di trattenimento in servizio del personale da parte

² Le amministrazioni prese a riferimento sono: i Ministeri, la Presidenza del Consiglio, le agenzie, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca e le università con riferimento al solo personale amministrativo.

delle amministrazioni (obbligo che è stato trasformato in semplice facoltà), viene ipotizzata una riduzione dei trattenimenti in servizio, che potrebbe attestarsi in 720 unità annue nei due anni successivi al 2008. Quanto alla norma in esame, viene ipotizzato che l'alternatività – ora introdotta - tra assunzioni o trattenimenti comporti un'ulteriore contrazione del fenomeno. Infatti, proprio in virtù della predetta discrezionalità, una politica assunzionale orientata allo svecchiamento della propria forza lavoro potrebbe generare un forte disincentivo verso la concessione dei trattenimenti in servizio da parte delle amministrazioni, anche in considerazione della circostanza che l'apporto lavorativo di un dipendente trattenuto sarebbe limitato ad un solo biennio. Sulla base di tali valutazioni, la RT ritiene che il numero annuo dei trattenimenti in servizio possa essere stimato in 360 unità a partire dal 2011.

In considerazione del fatto che la norma fa salvi i trattenimenti disposti prima dell'entrata in vigore del decreto ed aventi decorrenza anteriore al 1° gennaio 2011, si può ragionevolmente supporre che la norma stessa inizi a dispiegare i propri effetti a decorrere dal 2011.

Per la stima degli effetti finanziari a partire dall'anno 2011 e fino all'anno 2016 (anno di regime) sono stati considerati: un esborso pensionistico medio pari a 30.000 euro annui lordi; una retribuzione media pari a 35.000 euro annui lordi; una indennità di buonuscita media stimata in via prudenziale pari a 80.000 euro lordi.

Nella seguente tabella la RT illustra i conseguenti effetti in termini di saldo netto, di fabbisogno e di indebitamento (il segno negativo indica che i costi sono superiori alle economie):

	2011	2012	2013
SNF	-11,10	-5,30	22,17
Fabbisogno e indebitamento	-8,10	-3,97	14,32

Durante l'esame presso il Senato, il Governo ha confermato – in risposta ai rilievi formulati dalla Commissione Bilancio – che per individuare il numero annuo dei trattenimenti in servizio sono stati utilizzati i dati presenti del Conto annuale 2008, i quali indicano (per le amministrazioni prese a riferimento³) personale in servizio, nella fascia d'età "65 anni e oltre", pari a 4.800 unità.

³ Amministrazioni statali, agenzie, enti pubblici non economici, enti di ricerca e università con riferimento al solo personale amministrativo.

Nel confermare i criteri di quantificazione già indicati nella RT, il Governo ha così integrato le informazioni precedentemente fornite:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (anno a regime)
Mancate assunzioni	360	360	360	360	360	360
Economie per mancate assunzioni (milioni di euro)	6,3	18,9	31,5	44,1	56,7	69,3
Economie per mancati trattenimenti (milioni di euro)	6,3	18,9	25,2	25,2	25,2	25,2
Costi pensioni (milioni di euro)	5,4	16,2	21,6	21,6	21,6	21,6
TOTALE (milioni di euro)	7,2	21,6	35,1	47,7	60,3	72,9
Oneri indennità di buonuscita (milioni di euro)	22	29,3	7,3			
TOTALE EFFETTI FINANZIARI LORDI (milioni di euro)	-14,8	-7,7	27,8	47,7	60,3	72,9

La successiva relazione tecnica, riferita al maxiemendamento presentato al Senato, afferma - con riferimento alla disposizione che esclude transitoriamente il personale diplomatico dal nuovo regime sui trattenimenti - che tale previsione non comporta apprezzabili effetti finanziari, considerato che la deroga ha portata limitata e peculiare, nonché un carattere transitorio.

In merito ai profili di quantificazione si osserva che la relazione tecnica e la successiva documentazione fornita dal Governo ipotizzano che il contingente annuo di trattenimenti in servizio si attesti a partire dal 2011 sul livello di 360 unità⁴.

Si ricorda che all'articolo 72, comma 7, del D.L. 112/2008⁵ erano stati ascritti i seguenti effetti finanziari (maggiori oneri):

	(milioni di euro)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Effetti netti complessivi		157,5	162,5	64,5	65	66	66,5

In particolare, con riferimento al comma 7, la relazione tecnica aveva dato conto di un complesso di effetti di segno opposto derivanti dalla riduzione del numero di dipendenti

⁴ Con una riduzione di 360 unità rispetto al precedente livello, di 720 unità, che era stato a sua volta raggiunto attraverso le misure disincentivanti introdotte con il D.L. 112/2008

⁵ Con l'articolo 70, comma 7, del D.L. 112/2008 la previgente normativa sui trattenimenti in servizio era stata modificata trasformando da obbligatorio a facoltativo l'accoglimento della domanda del dipendente interessato (subordinatamente alla verifica delle esigenze organizzative e funzionali dell'amministrazione).

trattenuti in servizio⁶: la somma algebrica di tali effetti determinava un saldo negativo (maggiori oneri: riconducibili, essenzialmente, ad un aumento della spesa previdenziale). Tali effetti finanziari sono condizionati dal limite operante in base alla disciplina generale sui trattenimenti⁷, secondo il quale l'istituto può essere utilizzato per un massimo di 2 anni oltre i limiti di età per il collocamento a riposo⁸.

Si ricorda inoltre che, in materia di limitazione delle assunzioni, sono attualmente operanti due norme, che consentono di effettuare ogni anno reclutamenti entro una determinata percentuale della spesa sostenuta per il personale cessato nell'anno precedente: si tratta dei commi 7 e 9 dell'articolo 66 del D.L. 112/2008.

In base al comma 7, negli anni 2010 e 2011 le amministrazioni dello Stato, le agenzie e gli enti pubblici possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato entro il limite del 20 per cento sia della spesa complessiva sostenuta nell'anno precedente per il personale cessato sia rispetto al numero di unità di personale cessate nel medesimo anno.

In base al comma 9, nell'anno 2014 le medesime amministrazioni possono reclutare personale a tempo indeterminato entro il limite del 50 per cento delle cessazioni intervenute nell'anno precedente (anche in questo caso la percentuale si intende riferita sia alla spesa sostenuta sia alle unità di personale cessate).

In base alla norma in esame, il trattenimento in servizio di 360 di unità comporta una proporzionale riduzione delle assunzioni consentite a legislazione vigente. Per quantificare gli effetti della norma in esame, la RT e la documentazione tecnica del Governo hanno assunto come parametro di riferimento il livello di 360 unità annue ("Mancate assunzioni"), che è stato considerato come stabile nel periodo 2011-2016⁹.

⁶ Incremento della spesa o riduzioni di entrata:

- aumento della spesa per i trattamenti pensionistici (accresciuti per l'allargamento della platea dei pensionati);
- aumento della spesa per le indennità di buonuscita (a fronte del predetto allargamento della platea dei pensionati);
- riduzione di entrate a fronte di più bassi redditi da lavoro dipendente (riduzione delle assunzioni nei settori interessati dalle misure limitative del turn over ovvero, in caso di assunzioni, differenza fra il più elevato compenso del soggetto trattenuto in servizio e il più ridotto compenso del personale neoassunto)

Risparmi di spesa o aumenti di entrata:

- maggiori entrate fiscali sulla più elevata spesa pensionistica;
- maggiori entrate fiscali su buonuscita;
- risparmi sui redditi da lavoro dipendente (limitazione del turn over ovvero compensi più ridotti per i neoassunti).

⁷ Articolo 16 del D.Lgs. 503/1992 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici).

⁸ Pertanto, mentre la maggiore spesa per le indennità di buona uscita (*una tantum*) si scarica interamente sui primi due anni e poi viene meno, la maggiore spesa per pensioni (di carattere permanente) si stabilizza intorno al terzo anno e si mantiene inalterata per gli anni successivi.

⁹ Va sottolineato che la cifra di 360 unità fa riferimento a tre ordini di grandezza:

- il numero di unità che saranno trattenute in servizio con la nuova disciplina;
- il numero di unità che saranno ridotte, in base alla nuova disciplina, rispetto ai livelli di trattenimento in servizio a legislazione previgente (D.L. 112/2008);

Come detto, i vigenti limiti alle assunzioni - posti dal D.L. 112/2008 – sono attualmente determinati in base al numero delle cessazioni intervenute nell'anno precedente. Ciò implica che ad un maggior numero di cessazioni potrà corrispondere un più elevato numero di assunzioni.

Tale aspetto sembra rivestire particolare rilievo anche nella stima degli effetti connessi al comma 31 in esame, in quanto mentre il Governo calcola il risparmio per retribuzioni sulla base di un numero stabile di “mancate assunzioni”, la medesima norma, disincentivando il trattenimento in servizio, potrebbe determinare un aumento delle cessazioni e tale aumento potrebbe indirettamente riflettersi sulla base di calcolo per le nuove assunzioni dell'anno successivo. Considerato che la più consistente voce di risparmio di carattere permanente indicata dalla documentazione tecnica in esame deriva appunto dalla riduzione della spesa per nuove assunzioni (in ragione del principio di sostanziale assimilazione fra trattenimenti e reclutamenti), andrebbe chiarito se tale effetto indiretto - di possibile elevazione dei limiti alle assunzioni - sia stato considerato ai fini delle stime in esame.

-
- il numero di unità che non potranno essere assunte in base al nuovo principio (trattenimenti=assunzioni) introdotto con la norma in esame (a tale ultimo numero fa riferimento la prima riga della tabella sopra riportata: “Mancate assunzioni”).

