

LEGGE FINANZIARIA 2007

Commi 449-458: Programma di razionalizzazione di beni e servizi.

In aggiunta alle considerazioni già espresse nel precedente documento si ritiene di dover sottolineare quanto segue.

L'art. 59 disciplinava un modello aggregativo specifico e permanente per la cui attuazione erano previsti vari passaggi:

- la promozione da parte del Ministero del Tesoro verso forme aggregative per specifici settori merceologici;
- la necessità di sentire il Ministero di riferimento;
- la necessità laddove le Università appartengano a regioni diverse di sentire la CRUI.

La sua abrogazione, per effetto del dispositivo del comma 458 della Finanziaria, non si ritiene incidere sulla possibilità di cui all'art. 15 della L. 241/90 (che testualmente recita "*Le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune*") per le pubbliche amministrazioni di realizzare attività in collaborazione definendone gli aspetti gestionali di carattere organizzativo anche relative, per esempio, allo svolgimento in comune di una gara d'appalto.

Tale forma di collaborazione di natura non permanente, che prevede un'azione coordinata tra più amministrazioni per perseguire un obiettivo comune, permane nel nostro sistema e la sua valenza non si ritiene contraddetta né dalla possibilità per le regioni di costituire centrali di committenza (comma 455 e ss della Finanziaria) né da quella di costituzione delle centrali di committenza di cui all'art. 33 del D.Lgs. 163/2006 (che entrerà in vigore dal 1/08/2006 in virtù del D.Lgs. 6/2007).

Anche le ultime tipologie citate sembrano, infatti, far riferimento a moduli organizzativi di gestione della contrattualistica delle p.a. centralizzati, formalizzati e fondati su una collaborazione costante.

Commi 580, 581, 583, 585 e 586: istituzione dell'Agenzia per la formazione.

Le norme prevedono l'istituzione dell'Agenzia per la formazione dei dirigenti e dei dipendenti della pubblica amministrazione e definiscono i compiti della stessa tra cui il reclutamento e la formazione dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato.

Prevedono, inoltre, che le pubbliche amministrazioni si avvalgono per la formazione e l'aggiornamento professionale dei propri dipendenti di istituzioni o organismi formativi, pubblici o privati, inseriti dall'Agenzia in un apposito elenco nazionale e che la scelta dell'istituzione formativa avviene mediante procedura competitiva tra le strutture accreditate.

Con uno o più regolamenti, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria, si provvede a dare attuazione a tali disposizioni, a riformare il sistema della formazione e di sostegno all'innovazione ed alla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni ed a riordinare le relative strutture pubbliche o partecipate dallo Stato, anche in forma associativa, nonché i loro strumenti di finanziamento al fine di ridurre l'ammontare delle spese attualmente sostenute e di conseguire miglioramenti in termini di qualità e risultati. Da ciò dovrà derivare una riduzione di spesa per il 2007 e 2008.

Commi 587-591: pubblicità partecipazioni a società e consorzi.

Il comma 587 prevede l'obbligo per le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali di comunicare, entro il 30 aprile di ciascun anno, al Dipartimento della Funzione Pubblica l'elenco dei consorzi e delle società a totale o parziale partecipazione pubblica indicando la ragione sociale, la misura della partecipazione, la durata dell'impegno, l'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, il numero dei rappresentanti della stessa negli organi di governo, il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante.

Il comma 588 prevede, quale sanzione per la mancata o incompleta comunicazione dei dati, il divieto per l'amministrazione interessata di erogare somme a qualsivoglia titolo a favore del consorzio o della società.

Il comma 589, poi, stabilisce che, nel caso di inosservanza alle precedenti disposizioni, una cifra pari alle spese sostenute nell'anno da ciascuna amministrazione viene detratta dai fondi a qualsiasi titolo trasferiti dallo Stato all'amministrazione medesima.

Il citato obbligo di comunicazione è espressamente riferito alle *“amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali”*. Tale riferimento sembra contraddetto dalla Direttiva n. 1/2007 del Ministro per le riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione in cui testualmente si cita: *“la legge finanziaria per l'anno 2007 nei commi da 587 a 589 dell'articolo unico ha introdotto ulteriori obblighi di pubblicità, per tutte le pubbliche amministrazioni, relativamente alla loro partecipazione a consorzi, a società a parziale o totale partecipazione pubblica, stabilendo delle sanzioni puntuali per la violazione di tali obblighi”*.

Tuttavia, considerata la inequivocabile chiarezza del testo normativo deve ritenersi che l'obbligo incida esclusivamente sulle amministrazioni citate dalla legge finanziaria.

Comma 593: contenimento e pubblicità retribuzioni e compensi

Con tale comma è fissato un tetto di spesa per le retribuzioni e compensi corrisposti dallo Stato, da enti pubblici e da società a prevalente partecipazione pubblica.

La norma fissa come tetto di spesa lo stipendio del primo presidente della Corte di Cassazione; prescrive come obbligo la pubblicità sul sito web dell'amministrazione o del soggetto interessato e la comunicazione al Governo ed al Parlamento degli atti di spesa; indica come regime sanzionatorio per la violazione l'obbligo solidale per l'amministratore che ha disposto il pagamento e per il destinatario, a titolo di danno erariale, al rimborso di una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita.

Sulla materia il Ministro della Funzione Pubblica è già intervenuto con le Direttive nn. 1/2007 e 3/2007 e ha precisato:

- con riferimento alla tipologia di attività, che la norma non riguarda:
 - le consulenze aventi carattere di occasionalità o finalizzate a singole specifiche prestazioni;
 - le prestazioni di opera professionale in senso tecnico per le quali, talvolta, per il compenso vengono applicate tariffe predeterminate. Vengono riportati come esempi gli incarichi di progettazione, richiesta di pareri legali o attività defensionale in giudizio.
- con riferimento al campo di applicazione in materia di pubblicità:
 - che non sono soggetti alla pubblicità gli incarichi esclusi dal tetto retributivo.

Non si ritiene, pur se gli Atenei possono considerare il tetto economico indicato un parametro cui ispirarsi, che la norma riguardi le istituzioni universitarie per il seguente ordine di ragioni:

- nella norma non sono richiamate le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 comma 2 del D.Lgs. 165/01.

- Gli enti pubblici da prendere in considerazione sono gli enti pubblici statali cioè quelli sui quali lo Stato esercita penetrante potere di vigilanza, ingerenza e direttiva e, quindi, di controllo come dimostra la comunicazione degli incarichi a Governo e Parlamento. Si tratta di quegli enti per i quali le nomine, le indennità etc sono di competenza governativa e di cui una significativa indicazione è contenuta nella L. 70/75.
- Per le Università, come è noto, la normativa in materia di dirigenza anche a contratto di cui al D.Lgs. 165/01 costituisce normativa di riferimento e non di applicazione diretta e, quindi, per esse non può operare il richiamo ai dirigenti di cui all'art. 19 comma 6 del D.Lgs. 165/01 indicato nella norma.
- In materia di pubblicità le Università comunicano al Dipartimento della Funzione Pubblica gli elenchi dei collaboratori esterni e dei consulenti con indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare del compenso e rendono noti gli elenchi dei propri consulenti mediante inserimento nelle banche dati accessibili per via telematica.

Commi 1180-1181: Comunicazioni relative ai rapporti di lavoro.

Fermo restando tutte le considerazioni contenute nel primo documento sulla Finanziaria 2007, è opportuno effettuare alcune precisazioni alla luce delle linee interpretative espresse dagli istituti interessati in sede di prima applicazione delle disposizioni in esame.

In particolare l'INPS, con circolare n. 37 dell'8 febbraio 2007, in tema di iscrizione alla gestione separata INPS dei medici in formazione specialistica, ha affermato che le università erogatrici del trattamento economico non sono soggette all'adempimento di cui ai commi 1180 e seguenti della Finanziaria in quanto *"il contratto di formazione specialistica non si configura quale contratto di lavoro"*.

Il Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, con nota del 14 febbraio 2007, concernente gli adempimenti connessi alla instaurazione, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro, ribadito che le pubbliche amministrazioni che rientrano nel campo di applicazione della normativa sono quelle richiamate dall'art. 1 comma 2 del D.Lgs. 165/2001, ha fornito un quadro generale degli indirizzi riguardanti l'applicazione della disciplina a taluni rapporti di lavoro o esperienze lavorative. Ed in particolare:

- per quanto attiene al rapporto di lavoro subordinato ha chiarito che l'obbligo non sussiste per quelle categorie del pubblico impiego che, ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. 165/2001, sono state escluse dalla privatizzazione, tra cui rientrano i professori e i ricercatori universitari.
- Per quanto concerne il lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto ha precisato che il legislatore ha inteso includere nell'ambito di applicazione non tutta l'area del lavoro autonomo, ma solo quello reso in forma coordinata e continuativa e quindi ha inteso riferirsi a quelle tipologie di lavoro che la dottrina ha qualificato come parasubordinati in quanto caratterizzate da: collaborazione, coordinamento, continuità e personalità della prestazione. Alla luce di tale linea interpretativa il Ministero ha ritenuto di escludere dall'obbligo di comunicazione, tra gli altri, le attività rientranti nell'esercizio di una professione intellettuale, per le quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali.
- Per quanto riguarda, infine, i tirocini ed altre esperienze lavorative, ha, rettificando il proprio precedente orientamento, fornito indicazioni più puntuali in base alle quali sono esclusi dall'obbligo di comunicazione i tirocini promossi da soggetti ed istituzioni

formative a favore dei propri studenti ed allievi frequentanti per realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro, proprio in quanto inseriti nel periodo di frequenza del corso di studi e diretti a studenti. Rientrano, invece, in tale obbligo le borse post dottorato di ricerca in quanto esperienze lavorative assimilabili ai tirocini rientranti nella norma.

Allegati:

- 1) Direttiva n. 1/2007 del Ministro per le riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione.
- 2) Direttiva n. 3/2007 del Ministro per le riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione.
- 3) Circolare INPS n. 37 dell'8 febbraio 2007.
- 4) Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, con nota del 14 febbraio 2007.