SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 103

A.S. n. 2978: "Conversione in legge del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, recante disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione".

Pubblico impiego

Giugno 2004

I N D I C E

Articolo 1 (Validità di contratti di lavoro) ..... pag. 1

Articolo 2 (Misure relative alla Croce Rossa ed alla Società Dante Alighieri) ..... pag. 3

Articolo 3 (Diritto di opzione per il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri) ..... pag. 6

Articolo 4 (Personale di prestito presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio) ..... pag. 7

Articolo 5 (Normative tecniche in materia di costruzioni) ..... pag. 8

Articolo 6 (Modificazioni alla legge 28 gennaio 1994, n. 84) ..... pag. 8

Articolo 7 (Disposizioni in materia di attività sportiva dilettantistica) ..... pag. 9

Articolo 8 (Disposizioni relative al Ministero della difesa) ..... pag. 10

Articolo 1

(Validità di contratti di lavoro)

Il comma 1 proroga fino al 31 dicembre 2004 il termine di validità dei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati ai sensi della convenzione del 23 novembre 2000 tra il Ministero del lavoro e l'INPS, l'INPDAP e l'INAIL.

La relazione illustrativa chiarisce che tali contratti, riguardanti ex lavoratori socialmente utili, sarebbero scaduti il 30 giugno 2004.

Con il comma 2 si dispone che restano validi fino al 31 dicembre 2004 i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati tra l'INPDAP e i soggetti che, pur utilmente collocati in graduatorie di selezione pubblica per contratti di formazione e lavoro, avevano superato il limite dei 32 anni di età al momento della sottoscrizione del contratto.

La relazione illustrativa asserisce che tali soggetti, proprio in conseguenza del superamento dei limiti d'età previsti per i contratti di formazione e lavoro, furono assunti a tempo determinato con contratti, già prorogati fino all'8 aprile 2004, ormai scaduti.

Il comma 3 precisa che gli oneri connessi ai commi 1 e 2 sono a carico degli enti di cui ai medesimi commi, che vi provvedono senza ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato.

La RT non esamina l'articolo in questione.

Per quanto attiene al comma 1, sulla base di un costo medio unitario onnicomprensivo pari a circa 18.000 euro annui ed atteso che le unità di personale complessivamente coinvolte sono pari a circa 210, si può

presumere un onere per la proroga semestrale dei contratti in scadenza di poco inferiore a 2 mln di euro.

Comunque, poiché dai bilanci degli enti interessati non è stato possibile desumere direttamente l'onere, appare necessario acquisire una quantificazione dettagliata al riguardo, oltre all'individuazione di idonee modalità di copertura delle proroghe contrattuali previste, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 468 del 1978. I bilanci degli enti interessati, in quanto da costruire a legislazione vigente, non dovrebbero infatti scontare gli effetti di tali proroghe: in caso contrario, oneri formalmente nuovi verrebbero ad essere coperti con mezzi di bilancio.

Sarebbe inoltre opportuno che il Governo chiarisca se le ripetute proroghe dei contratti a tempo determinato possano determinarne la conversione automatica in contratti a tempo indeterminato per effetto, ad esempio, della previsione di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 368, il che comporterebbe la mutazione della natura dell'onere da temporaneo a permanente.

Il comma 4 consente (non disponendo quindi, come per i precedenti commi, la proroga automatica) la proroga al 31 dicembre 2004, nelle more dell'adozione dei regolamenti di organizzazione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, dei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati dal medesimo ente.

La relazione illustrativa descrive la norma, sottolineandone l'urgenza, mentre la RT non si sofferma sulla stessa.

Al riguardo, *mutatis mutandis*, si rinvia a quanto appena segnalato in relazione al precedente comma 3.

Articolo 2

(Misure relative alla Croce Rossa ed alla Società Dante Alighieri)

Con il comma 1 si prevede che, fino all'adozione del DPCM con il quale sarà riclassificata l'Associazione italiana della Croce Rossa al fine di determinare il trattamento economico onnicomprensivo del direttore generale, siano fatti salvi gli effetti giuridici ed economici delle ordinanze commissariali n. 430, 1541 e 1657 del 2003, con le quali, sulla base delle informazioni assunte, è stata introdotta nell'ente l'articolazione organizzativa per dipartimenti, istituendone quattro.

La RT non si sofferma sulla norma.

Al riguardo, sarebbe auspicabile un chiarimento, atteso che la costituzione di nuove articolazioni interne nell'ambito di una struttura è suscettibile di determinare maggiori oneri. Inoltre, si osserva che non appare chiaro il nesso fra la futura riclassificazione dell'Associazione italiana della Croce rossa e le ordinanze in oggetto.

Con il medesimo comma si dispone altresì che la dotazione organica del predetto ente rimanga provvisoriamente determinata dall'ordinanza n. 1996 del 2003.

Al riguardo, si fa presente che l'ordinanza di rideterminazione della pianta organica dell'ente, a fronte di una diminuzione di 67 unità complessive rispetto alla precedente dotazione organica, prevede tuttavia un aumento da 18 a 40 delle figure dirigenziali e, più in generale, un cospicuo innalzamento della qualifica media del personale dell'ente.

Conseguentemente, appare necessario che sia dimostrata l'equivalenza finanziaria fra la prevista riduzione di 67 unità di personale - riduzione che deve pertanto operare su posizioni effettivamente coperte e non semplicemente ricomprese nella pianta organica di diritto - e l'incremento del livello medio delle retribuzioni.

Il comma 2 prevede l'estensione della disciplina tributaria vigente per gli enti non commerciali e per le ONLUS, alla Società "Dante Alighieri".

In particolare alla suddetta Società, che riveste la qualifica di ente morale, viene esteso il particolare regime agevolato previsto dal d.lgs. n. 460 del 1997, recante "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale".

Al riguardo, occorre acquisire chiarimenti dal Governo sulla portata finanziaria della norma in questione, in relazione alla quale il comma 3 nonché la relazione di accompagnamento del provvedimento in discorso escludono ogni onere per il bilancio dello Stato.

In particolare, la norma, riprendendo la formulazione dell'articolo 12 del citato d.lgs. n. 460 del 1997, sembrerebbe riferirsi all'applicazione del solo regime agevolato vigente nell'ambito dell'imposizione diretta; infatti, il comma 2 del presente articolo sancisce che non costituisce esercizio di attività commerciale lo svolgimento delle attività statutarie della Società Dante Alighieri, nei limiti ed alle condizioni di cui al citato d.lgs. n. 460 del 1997.

Se fosse questa la corretta interpretazione della norma, dato che attualmente la suddetta Società rientra tra i soggetti la cui attività è riconducibile a quelle considerate non commerciali, la disposizione sembrerebbe avere una portata estensiva limitata, in quanto, alla luce della nuova normativa, non costituirebbe esercizio di attività commerciale lo

svolgimento di tutte la attività statutarie (pertanto, verrebbe meno l'obbligo di distinguere la natura delle attività svolte in commerciali e non). Tale estensione, anche se di limitato impatto finanziario, produrrebbe peraltro una modificazione dell'attuale regime fiscale a cui è sottoposta la Società Dante Alighieri, per cui non è chiaro come possa essere rispettata la clausola di invarianza di cui al comma 3 dell'articolo, nel quale vengono esclusi nuovi o maggiori oneri a carico dello Stato.

La norma in questione potrebbe però avere una portata finanziaria molto più ampia se il richiamo al d.lgs n. 460 del 1997 si riferisse a tutte le tipologie di agevolazione fiscale contenute in tale provvedimento; in particolare, le agevolazioni previste a fini IVA (articoli 14 e 15), in materia di ritenute alla fonte (articolo 16), per l'imposta di bollo (articolo 17), per concessioni governative (articolo 18), in materia di tributi locali (articolo 21), per l'imposta di registro (articolo 22), per l'imposta sugli spettacoli (articolo 23), nonché sulle lotterie, pesche e banchi di beneficenza (articolo 24).

Inoltre, avrebbe notevole rilievo finanziario l'applicabilità della disposizione contenuta nell'articolo 13 del citato d.lgs n. 460 del 1997 in relazione alla detraibilità delle erogazioni liberali elargite alla suddetta Società da parte di soci, finanziatori e terze persone.

Ulteriore chiarimento sarebbe opportuno con riferimento ai riflessi internazionali che l'estensione in discorso potrebbe produrre, atteso che la Società "Dante Alighieri" opera all'estero attraverso propri comitati la cui attività è comunque rivolta alla promozione del *made in Italy* espresso in tutte le sue forme, che vanno dall'insegnamento della lingua italiana all'estero, all'organizzazione di mostre, fiere e sfilate di moda.

Articolo 3

(Diritto di opzione per il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri)

Il presente articolo contiene una norma di interpretazione autentica, con la quale il diritto di opzione - tra il permanere nei ruoli della Presidenza del consiglio dei ministri e il transitare nei ruoli delle amministrazioni cui vengono trasferite le competenze oggetto del conferimento di funzioni e compiti a livello decentrato - viene attribuito esclusivamente al personale a suo tempo inquadrato nei ruoli di cui alle tabelle B e C allegate alla legge n. 400 del 1988, e non anche al personale appartenente ad altri ruoli istituiti presso la Presidenza del consiglio, anche se aggiunti ai ruoli originariamente previsti dalla legge n. 400 del 1988.

La relazione illustrativa chiarisce che il presente articolo serve a dissipare incertezze che altrimenti potrebbero alimentare un consistente contenzioso, concernente in particolare il personale già appartenente ai Servizi tecnici nazionali e trasferito all'APAT, alle Regioni o al RID.

Vengono conseguentemente esclusi nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Ad un primo esame, atteso il carattere restrittivo della norma, non vi sono osservazioni al riguardo.

Articolo 4

(Personale di prestito presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio)

Il presente articolo attribuisce al Ministero dell'ambiente, nei limiti delle competenti risorse di bilancio, la facoltà di continuare ad avvalersi di personale appartenente ad altre amministrazioni pubbliche, a tal fine collocato in posizione di comando o in analoga posizione. Il costo di tale personale durante il periodo di utilizzazione è posto a carico del bilancio del Ministero dell'ambiente.

La relazione illustrativa esclude che dalla norma derivino oneri aggiuntivi per il bilancio statale, in quanto alla spesa per il rinnovo dei comandi si fa fronte mediante le somme stanziate annualmente sui competenti capitoli di parte corrente.

Al riguardo, nell'ipotesi che le risorse citate siano rappresentate dagli stanziamenti per le retribuzioni del personale in servizio presso le Amministrazioni interessate, si sottolinea comunque che tale modalità di copertura non appare coerente con la vigente normativa in materia di contabilità, risolvendosi di fatto in una copertura a valere sul bilancio, costruito in questo caso secondo un criterio diverso da quello a legislazione vigente.

Articolo 5

(Normative tecniche in materia di costruzioni)

Viene demandato al Consiglio superiore dei lavori pubblici il compito di provvedere alla redazione di norme tecniche relative alle costruzioni (anche per la verifica sismica e idraulica) nonché alla progettazione, costruzione ed adeguamento delle dighe di ritenuta, dei ponti e delle opere di fondazione e sostegno dei terreni. Tali norme saranno emanate con le procedure di cui all'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.

La RT non si occupa della disposizione.

Al riguardo, occorre chiarire se l'attività in parola possa essere svolta mediante la struttura organizzativa esistente. Sarebbe altresì utile acquisire l'avviso del Governo in ordine alla possibilità che possano determinarsi, a carico di soggetti pubblici, maggiori oneri finanziari per la costruzione di nuove opere o per l'adeguamento di quelle esistenti.

Appare pertanto opportuno un chiarimento sul punto.

Articolo 6

(Modificazioni alla legge 28 gennaio 1994, n. 84)

Il presente articolo integra la normativa relativa alla procedura di nomina dei presidenti delle autorità portuali.

La disposizione non presenta risvolti di natura finanziaria.

Articolo 7

(Disposizioni in materia di attività sportiva dilettantistica)

Con il presente articolo si chiarisce che le disposizioni di cui ai commi 1, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11 e 12 dell'articolo 90 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003) si applicano alle società ed associazioni sportive dilettantistiche solo qualora queste abbiano richiesto ed ottenuto il riconoscimento a fini sportivi da parte del CONI, nella sua veste di organismo verificatore della effettiva attività sportiva svolta dalle società ed associazioni in discorso.

In tale contesto, la norma sembrerebbe avere una portata meramente ordinamentale, non apportando modifiche alla normativa vigente in campo fiscale; quindi, sembrerebbe che ciò non comporti risvolti di natura finanziaria.

Tuttavia sarebbe opportuno che il Governo chiarisse che l'atto di riconoscimento da parte del CONI - dal quale, in definitiva, in base alla nuova norma dipenderà la qualificazione di società o associazione sportiva dilettantistica e l'applicazione del conseguente regime fiscale agevolato - non acquisisca contenuti tali da poter avere risvolti in termini di estensione dell'applicabilità della normativa fiscale agevolata nell'ambito dell'attività sportiva dilettantistica[1].

[1] Vedasi la *Nota di lettura* n. 98 del maggio 2004, relativa all'A.S. n. 2912 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 marzo 2004, n. 72, recante interventi per contrastare la diffusione telematica abusiva di opere di ingegno, nonché a sostegno delle attività cinematografiche e dello spettacolo), in cui si sottolinea l'eventuale impatto finanziario in termini di variazione di gettito nel caso in cui si adotti un'interpretazione estensiva ed innovativa dei soggetti che svolgono attività sportiva dilettantistica.

Articolo 8

(Disposizioni relative al Ministero della difesa)

Con il comma 1 si eleva da 10 a 11 il numero massimo di direzioni generali del Ministero della difesa.

Al fine di assicurare l'invarianza della spesa e nelle more dell'emanazione di apposito regolamento di organizzazione e disciplina degli uffici del predetto Ministero (con il quale, ai sensi del comma 3, dovrà essere assicurata in via definitiva l'invarianza della spesa), il comma 2 prevede che il maggior onere connesso al trattamento economico spettante al direttore generale di nuova nomina sia compensato rendendo indisponibili tre posti effettivamente coperti di livello dirigenziale non generale. In alternativa, l'incarico di direttore generale è conferito ad un ufficiale generale e gradi corrispondenti delle Forze armate, equiparato a dirigente di prima fascia, ferma restando la vigente consistenza organica dei predetti gradi.

La RT evidenzia, in relazione alla prima ipotesi prevista dal comma 2, che la retribuzione annua complessiva lorda media di un dirigente di prima fascia ammonta a 213.453,78 euro, mentre quella di un dirigente di seconda fascia è pari a 91.148,62 euro. Sulla base di tali importi, la RT esclude la sussistenza di oneri aggiuntivi per il bilancio statale.

In merito, premesso che gli stanziamenti relativi alle retribuzioni del personale delle amministrazioni dello Stato sono determinati non in funzione delle piante organiche di diritto, ma in relazione al personale in servizio[2], ed atteso che la norma e la RT espressamente prevedono che i tre posti di livello dirigenziale non generale da rendere indisponibili ai fini della compensazione

[2] V. Note di lettura n. 66 (Atto del Governo n. 287:"Riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali") e n. 99 (Atto del Governo n. 364:"Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali").

finanziaria devono essere effettivamente occupati (e non, pertanto, semplicemente ricompresi nelle piante organiche di diritto), non si hanno osservazioni circa la tipologia di copertura adottata, a condizione che venga garantita la contestualità tra l'incremento e le riduzioni di organico previsti.

Peraltro, va rammentato che anche il rappresentante del Governo, in una fattispecie analoga a quella in esame, ha recentemente convenuto con l'esigenza più volte rappresentata di verificare che l'invarianza di spesa sia assicurata provvedendo alla soppressione di posizioni di livello dirigenziale non generale con riferimento alla pianta organica di fatto[3].

Sarebbe peraltro auspicabile che il Governo chiarisse con quali modalità concrete si intenda garantire tali indisponibilità. Occorre chiarire, in sostanza, se gli impegni contrattuali in essere siano dotati di margini di flessibilità tali da consentire tale riduzione dell'organico.

In rapporto all'alternativa prospettata dal comma 2, la RT asserisce che tale meccanismo assicura comunque l'invarianza della spesa, poiché il vigente regime di progressione di carriera degli ufficiali, prevedendo un numero fisso annuale di promozioni per ciascun grado indipendentemente dall'esistenza o meno di vacanze organiche, esclude che si procederà alla sostituzione dell'ufficiale nominato al vertice della direzione generale di nuova istituzione.

Al riguardo, si osserva che l'invarianza di spesa presuppone comunque l'equivalenza della retribuzione spettante al dirigente di prima fascia (circa 213.000 euro) con quella attualmente percepita dall'alto ufficiale chiamato a ricoprire il predetto incarico.

Infine, si fa presente che la costituzione di una nuova direzione generale, scindendo in due uffici l'attuale Direzione generale del

[3] V. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 19 maggio 2004, pag. 155.

commissariato e dei servizi generali, potrebbe determinare maggiori oneri di funzionamento connessi alla creazione di una nuova struttura ovvero al venir meno delle economie eventualmente conseguite all'atto dell'accorpamento in precedenza avvenuto.