

Ufficio Studi CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau".

Analisi sintetica e commento al **decreto legge 192/2014 c.d. "Mille proroghe 2015"**, convertito nella [legge n.11 del 27 febbraio 2015 pubblicata nella GU n.49 del 28 febbraio 2015](#)

Si evidenziano le norme che trovano applicazione nelle università sottolineando ancora una volta l'ampia portata del provvedimento di fine anno ulteriormente modificato in sede di conversione.

Proroga Punti Organico turn-over cessazioni 2009-2010-2011-2012 (art.1)

La tecnica legislativa lascia a desiderare, infatti, la norma di riferimento è l'art. 1, comma 1, lett. b) modifica il comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14, sostituendo le parole: "31 dicembre 2014", ovunque ricorrono, con le seguenti: "31 dicembre 2015". Si ricorda che già il D.L. 30.12.2013, n. 150 (Milleproroghe 2014) aveva modificato il decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, sostituendo il predetto comma 2 dell'art. 1 prorogando il termine per procedere alle assunzioni relative alle cessazioni degli anni 2009-2010-2011 e 2012 al 31 dicembre 2014.

Più nel dettaglio, la **lettera a) del comma 1** proroga - si è ricordato, al 31 dicembre 2015 - il termine per procedere alle assunzioni di personale a tempo indeterminato di cui all'articolo 1, commi 523, 527 e 643, della legge n. 296 del 2006 e all'articolo 66, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, riferite a 'budget assunzionali' del 2008 e del 2009.

La **lettera b) del comma 1** proroga al 31 dicembre 2015 il termine per procedere alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, da parte di specifiche amministrazioni, in relazione alle cessazioni verificatesi negli anni dal 2009 al 2012, di cui all'articolo 3, comma 102, della legge n. 244 del 2007 e all'articolo 66, commi 9-bis, 13, 13-bis e 14, del decreto-legge n. 112 del /2008.

Anche il termine per le relative autorizzazioni ad assumere, ove previste, è prorogato, al medesimo 31 dicembre 2015.

Il comma 13-bis dell'articolo 66 del decreto-legge n. 112 del 2008 prevede che per il biennio 2012-2013 il sistema delle università statali potesse procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato, nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al corrispondente personale complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente. La predetta facoltà è fissata nella misura del 50 per cento per il biennio 2014-2015, del 60 per cento per l'anno 2016, dell'80 per cento per l'anno 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. L'attribuzione a ciascuna università del contingente delle assunzioni di cui ai periodi precedenti è effettuata con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (d.m. 22 ottobre 2012, n. 297). Con Decreto ministeriale 18 dicembre 2014, n.907, si sono definiti i criteri e il contingente assunzionale delle università statali per l'anno 2014.

Processo amministrativo digitale (art.2)

L'**articolo 2, comma 1, lett. b)** del decreto-legge, interviene sull'articolo 38, comma 1-bis, del [decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90](#), convertito con modificazioni dalla [legge 11 agosto 2014, n. 114](#), differendo - dal 1° gennaio 2015 al 1° luglio 2015 - l'obbligatorietà, nel processo amministrativo, di sottoscrizione con firma digitale di tutti gli atti e i provvedimenti del giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici giudiziari e delle parti.

Secondo quanto sottolineato nella relazione del provvedimento tale proroga si rende necessaria al fine di assicurare congrui tempi dei tempi tecnici per l'adeguamento delle strutture informatiche.

L'articolo 38 prevedeva un termine di 60 giorni (dall'entrata in vigore della citata legge di conversione) per l'adozione del DPCM, chiamato a stabilire le regole tecnico-operative per la sperimentazione, la graduale applicazione, l'aggiornamento del processo amministrativo telematico. Tale termine, fissato al 18 ottobre 2014, è decorso in assenza dell'adozione del DPCM.

Piano straordinario per la chiamata di professori universitari di seconda fascia (Art.6)

Il **comma 2 dell'articolo 6** proroga (dal 30 giugno 2015 al 31 ottobre 2015) il termine per procedere alla chiamata di professori di seconda fascia per gli anni 2012 e 2013, previste dal piano straordinario di cui all'articolo 1, comma 24, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011) e all'articolo 29, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, già differito al 30 giugno 2015 (in luogo del 31 ottobre 2014) dall'articolo 14, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. La relazione illustrativa chiarisce che la proroga è motivata dalla necessità di consentire a tutti gli abilitati della tornata 2013 per il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale di poter partecipare alle procedure di selezione. Evidenzia, infatti, che "sono stati pubblicati i risultati di 48 settori su 184 e si andrà avanti almeno per altri 3 mesi".

L'articolo 1, comma 24, della legge n. 220 del 2010 ha incrementato la dotazione del Fondo per il finanziamento ordinario delle università per un importo pari a 800 milioni di euro per il 2011 e a 500 milioni di euro annui a decorrere dal 2012, destinandone una parte (non quantificata) al finanziamento di un piano straordinario per la chiamata di professori di seconda fascia per gli anni 2011-2016.

Successivamente, l'articolo 29, comma 9, della legge n. 240 del 2010 – come modificato dall'articolo 49 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35) – ha fissato la misura delle risorse aggiuntive riservate a tal fine in non più di 13 milioni di euro per il 2011, 93 milioni di euro per il 2012 e 173 milioni di euro a decorrere dal 2013 e ha stabilito che la chiamata deve essere effettuata secondo le procedure di cui agli articoli 18 e 24, comma 6, della medesima legge n. 240 del 2010, o mediante chiamata diretta (articolo 1, comma 9, della legge 4 novembre 2005, n. 230).

La disciplina per l'utilizzo delle risorse è stata emanata con decreto interministeriale 15 dicembre 2011 e decreto interministeriale 28 dicembre 2012 che hanno indicato, rispettivamente, i criteri per l'utilizzo delle risorse per il 2011 e per il 2012-2013. In particolare, l'articolo 3, comma 1, del citato decreto interministeriale 28 dicembre 2012 aveva fissato per l'utilizzo delle somme assegnate il termine del 31 ottobre 2014.

Dichiarazioni sostitutive per stranieri non appartenenti all'Unione Europea (art.4)

Questo comma - introdotto dalla Camera dei deputati - proroga (dal 30 giugno 2015) al 31 dicembre 2015 il termine di entrata in vigore delle disposizioni che consentono anche ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, purché regolarmente soggiornanti in Italia, di utilizzare dichiarazioni sostitutive, limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani (articolo 3, comma 2, del D.P.R. n. 445 del 2000, Testo unico in materia di documentazione amministrativa; articolo 2, comma 1, del D.P.R. n. 394 del 1999, regolamento di attuazione del Testo unico sull'immigrazione).

Il termine per l'entrata in vigore delle disposizioni sull'autocertificazione da parte degli stranieri, originariamente fissato al 1° gennaio 2013 dal decreto-legge n. 5 del 2012, era stato prorogato al 30 giugno 2014 dal decreto-legge n. 150 del 2013; e al 30 giugno 2015 dal decreto-legge n. 119 del 2014.

La serie normativa trae origine dal menzionato decreto-legge n. 5 del 2012, il quale (come convertito dalla legge n. 35) ha dettato disposizioni in materia di assunzione di lavoratori non appartenenti all'Unione europea e di documentazione amministrativa per gli immigrati (suo articolo 17, commi 4-bis, 4-ter e 4-quater). Per effetto di quelle sue previsioni (come successivamente prorogate dalla serie di decreti-legge testé menzionati), dal 30 giugno 2015 i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, regolarmente soggiornanti in Italia, avrebbero potuto utilizzare le dichiarazioni sostitutive (di cui all'articolo 46, dichiarazioni sostitutive di certificazioni, e all'articolo 47, dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà, del D.P.R. n. 445 del 2000), limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici e privati italiani. L'ulteriore posticipazione ora disposta è motivata dalla mancata adozione del decreto del Ministro dell'interno che (ai sensi dell'articolo 15, comma 4-quinques, del decreto-legge n. 5 del 2012 come convertito) deve individuare le modalità per l'acquisizione d'ufficio dei certificati del casellario giudiziale italiano, delle iscrizioni relative ai procedimenti penali in corso sul territorio nazionale, dei dati anagrafici e di stato civile, delle certificazioni concernenti l'iscrizione nelle liste di collocamento del lavoratore licenziato, dimesso o invalido, delle certificazioni necessarie per il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di studio nonché le misure idonee a garantire la celerità nell'acquisizione della documentazione.

Proroga della durata degli assegni di ricerca (art.6)

Il **comma 2-bis dell'articolo 6** eleva (da quattro) a sei anni la durata complessiva (ossia, comprensiva di eventuali

rinnovi) dei rapporti instaurati per il conferimento di assegni di ricerca (ai sensi dell'articolo 22, comma 3, della legge 30 dicembre 2010, n. 240). Forse sarebbe auspicabile modificare lo stesso art.22 della legge 240/2010.

Anticipazione del prezzo nei contratti di appalto di lavori (art.8)

Il **comma 3 dell'articolo 8** proroga di un anno, vale a dire fino al 31 dicembre 2015, la disciplina (all'articolo 26-ter del decreto-legge 69/2013) che consente la corresponsione in favore dell'appaltatore, nei contratti relativi a lavori, di un'anticipazione pari al 10% dell'importo contrattuale, in deroga ai divieti vigenti di anticipazione del prezzo. **La Camera dei deputati ha aggiunto un nuovo comma 3-bis** che, con esclusivo riferimento ai contratti di appalto relativi a lavori affidati a seguito di gare bandite o di altra procedura di affidamento avviata successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione. del presente decreto-legge e fino al 31 dicembre 2015, eleva l'anticipazione predetta, al 20 per cento dell'importo contrattuale.

L'art. 26-ter del D.L. 69/2013 stabilisce che tale anticipazione è prevista e pubblicizzata nella gara di appalto per i contratti di appalto relativi a lavori disciplinati dal Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (decreto legislativo 163/2006) affidati a seguito di gare bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge e fino al 31 dicembre 2014.

Il comma 1 dell'articolo 140 del Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti pubblici (D.P.R. 207/2010) prevede l'applicazione del divieto di anticipazioni del prezzo di cui all'art. 5 del D.L. 79/1997. Tale norma, inclusa tra varie disposizioni di contenimento della spesa pubblica, vieta alle amministrazioni pubbliche ed agli enti pubblici economici di concedere, in qualsiasi forma, anticipazioni del prezzo in materia di contratti di appalto di lavori, di forniture e di servizi, con esclusione dei contratti già aggiudicati alla data di entrata in vigore del decreto e di quelli riguardanti attività oggetto di cofinanziamento da parte dell'Unione europea.

Le ulteriori disposizioni dettate dall'art. 26-ter sono volte a disciplinare le modalità per la concessione dell'anticipazione nonché per la compensazione dell'anticipazione nei contratti di appalto relativi a lavori di durata pluriennale.

Riduzione dell'importo delle indennità corrisposte dalle pubbliche amministrazioni ai componenti di organi collegiali ed ai titolari di incarichi (art.10)

L'art- 10 comma 5 proroga dal 31 dicembre 2014 al 31 dicembre 2015 il limite massimo - pari agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, ridotti del 10 per cento – stabilito per la corresponsione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità, da parte delle pubbliche amministrazioni ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali, comunque denominati, ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo. La norma si inquadra, evidenzia la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, nel contesto degli obiettivi di contenimento della spesa per gli organi delle amministrazioni pubbliche. Oggetto di proroga della disposizione in esame è l'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che - a decorrere dal 1° gennaio 2011 – ha stabilito che le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 19668, incluse le autorità indipendenti, nei confronti dei:

- componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati;
- titolari di incarichi di qualsiasi tipo;

siano automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010.

Al contempo, la disposizione prevede che, da tale data fino – in base alla proroga in esame – al 31 dicembre

2015, i suddetti emolumenti non possano superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, ridotti del 10 per cento.

Il termine in questione era stato prorogato dal 31 dicembre 2013 al 31 dicembre 2014 dall'articolo 1, comma 10, del decreto-legge n. 150 del 2013 (*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 15 del 2014.

Contenimento della spesa per l'acquisto di arredi da parte delle Pubbliche amministrazioni

L'art.10 comma 6 proroga per il 2015 quanto già previsto in merito al contenimento della spesa per l'acquisto di mobili e arredi da parte delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2013 e 2014, dall'articolo 1, comma 141, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

La disposizione richiamata limita l'acquisto dei predetti beni per gli anni 2013 e 2014 nella misura del 20 per cento rispetto alla spesa media sostenuta, rispettivamente, negli anni 2010 e 2011, con eccezione degli acquisti di mobili e arredi destinati all'uso scolastico e dei servizi all'infanzia (tale eccezione è stata inserita successivamente dall'articolo 18, comma 8-septies, del decreto-legge n. 69 del 2013, come convertito dalla legge n. 98).

Il comma 141 citato consente peraltro la possibilità di superare il prefissato limite del 20 per cento qualora l'acquisto fosse funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili. In tal caso, il collegio dei revisori dei conti o l'ufficio centrale di bilancio sono tenuti a verificare preventivamente i risparmi realizzabili, i quali devono essere superiori alla minore spesa derivante dall'attuazione della norma. Prevede, infine, l'obbligo di valutare ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti la violazione di quanto sopra previsto.

La relazione illustrativa motiva la proroga con la necessità di concorrere al contenimento della spesa pubblica, anche in considerazione della tendenziale riduzione del numero dei dipendenti pubblici e dell'opportunità di un possibile riutilizzo dei beni mobili e degli arredi già posseduti dalle amministrazioni pubbliche. Si ricorda che

l'Ufficio Studi del Codau aveva cercato di precisare la portata delle norme in questione ^[1]; sarebbe auspicabile che forse anche a livello amministrativo ci possa anche essere un chiarimento sulla portata delle eccezioni che per ora la norma qualifica in un'eccezione espressa: l'acquisto di mobili o arredi funzionali alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili. Secondo la circolare n.8 del 2 febbraio 2015 del MEF, si può ritenere, inoltre, che qualora un'opera pubblica sia diretta alla costruzione, ristrutturazione o adeguamento di immobili destinati all'utilizzo da parte di amministrazioni pubbliche, la stessa ratio dell'esclusione espressamente prevista dal comma 141 (*"salvo che l'acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili"*) possa ricorrere per le spese inerenti all'acquisto di mobili e arredi che siano state ricomprese nel quadro economico dell'investimento e considerate, fin dalla fase di progettazione dell'opera, strettamente funzionali a rendere fruibile l'immobile per lo scopo istituzionale previsto. Occorre, peraltro, evidenziare come l'anzidetta esclusione dal limite posto dalla normativa in esame possa essere assentita in presenza dei seguenti presupposti:

- la decisione di realizzare gli immobili e di acquistare mobili e arredi, strettamente funzionali a rendere fruibile gli immobili stessi per lo scopo istituzionale dell'ente, deve essere stata assunta prima della data di entrata in vigore della legge di stabilità 2013; si tratta di una posizione non facilmente condivisibile vista l'impossibilità da parte delle pubbliche amministrazioni e delle Università in particolare di decidere l'acquisto di arredi prima della realizzazione di una nuova opera.
- a seguito della verifica degli organi interni di controllo, i risparmi realizzabili siano superiori alla minore spesa derivata dall'attuazione del comma 141.

Riduzione dei costi delle locazioni passive per gli immobili delle pubbliche amministrazioni (art.10)

L'art.10 comma 7 proroga per il 2015 il blocco dell'adeguamento automatico dei canoni di locazione passiva per gli immobili condotti dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica

amministrazione, come individuate dall'ISTAT, nonché dalle autorità indipendenti e dalla CONSOB e utilizzati a fini istituzionali.

Originariamente il blocco dell'adeguamento automatico dei canoni era previsto per il triennio 2012-2014. La relazione governativa afferma che si tratta di una norma di salvaguardia nel caso di innalzamento dei livelli d'inflazione, anche nella prospettiva della più ampia attuazione dei piani di razionalizzazione degli spazi presentati dalle amministrazioni all'Agenzia del demanio.

In particolare la norma in esame estende al 2015 quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, il quale ha disposto il 'blocco' per il triennio 2012-2014 degli adeguamenti Istat relativi ai canoni dovuti dalle amministrazioni pubbliche nonché dalle autorità indipendenti inclusa la Consob, per l'utilizzo di immobili in locazione passiva, di proprietà pubblica o privata. Le amministrazioni pubbliche interessate sono individuate mediante il riferimento all'elenco compilato dall'Istat ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e di finanza pubblica).

Aliquota contributiva e di computo del trattamento pensionistico per alcuni iscritti alla Gestione separata INPS (art.10bis)

L'articolo 10-bis - inserito in sede di conversione - riduce, per il triennio 2015-2017, la misura dell'aliquota contributiva pensionistica per alcuni iscritti alla cosiddetta Gestione separata INPS e della corrispondente aliquota di computo del trattamento pensionistico.

La riduzione concerne i lavoratori autonomi titolari di posizione fiscale ai fini dell'IVA e che non siano né pensionati né iscritti ad altre gestioni pensionistiche obbligatorie. La riduzione non riguarda, quindi, le altre categorie di lavoratori iscritti alla Gestione separata, quali i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (si ricorda che, per questi ultimi, gli oneri contributivi pensionistici sono a carico per due terzi del committente).

Per i soggetti interessati dalla riduzione in esame, l'articolo 10-bis dispone: per il 2015, un'aliquota pari al 27%; per il 2016, un'aliquota pari al 28%; per il 2017, un'aliquota pari al 29%. La riduzione è, dunque, pari - rispetto alle norme vigenti, che fanno riferimento, per gli anni summenzionati, a tutti gli iscritti alla Gestione separata che non siano né pensionati né assicurati presso altre forme obbligatorie - a tre punti percentuali per ciascuno degli anni del periodo 2015-2017. A decorrere dal 2018, resta ferma la misura - già prevista, con riferimento a tale decorrenza, per tutti gli iscritti alla Gestione separata che non siano né pensionati né assicurati presso altre forme obbligatorie - di 33 punti percentuali.

Alla copertura degli oneri derivanti dalla riduzione in esame si provvede mediante riduzione, nella misura di 60 milioni di euro per il 2015, di 120 milioni per il 2016 e di 85 milioni per il 2017, del Fondo per interventi strutturali di politica economica nonché mediante riduzione, nella misura di 60 milioni di euro per il 2015 e di 35 milioni per il 2017, dell'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze del fondo speciale di parte corrente (fondo destinato alla copertura degli oneri di parte corrente derivanti dalle norme legislative che si prevede possano essere approvate nel triennio finanziario).

[1]

Per un'individuazione dei "mobili" e degli "arredi" si può ricorrere alle definizioni comuni codificate dall'Unione Europea in materia di contratti di appalto per la fornitura di BENI^[1] e utilizzate per gli acquisti sopra la soglia di rilievo comunitario.

Per il CPV (disponibile al seguente indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R2195:20090807:IT:PDF>) sono "Mobili": Mobili, Mobili vari, Mobili per uffici, Mobili (incluso mobili da ufficio), arredamento, apparecchi elettrodomestici (escluso illuminazione) e prodotti per pulizie, Mobili modulari, Mobili per laboratorio, Mobili da cucina, Mobili da giardino, Mobili per uso medico, Mobili per sale operatorie, tavoli esclusi, Mobili per autopsia, Mobili per la casa, Mobili per camere da letto, sale da pranzo e soggiorni, Mobili per camere da letto, Mobili per camere da letto, esclusi i letti e relativi accessori, Mobili per sala da pranzo, Mobili per soggiorni, Mobili per il bagno, Mobili per negozi.

Per il CPV sono "Arredi": Arredi ed attrezzature varie, Arredi per sala conferenza, Arredi per biblioteca, Arredi interni per edifici, Arredo scolastico, Arredamento, Arredamento vario, Arredo stradale, Arredo informatico, Letti, effetti lettereschi e tessuti speciali per arredamento.

Per un'individuazione dei "mobili" e degli "arredi" si può altresì ricorrere ai "principi contabili nazionali" civilistici elaborati dall'Organismo Italiano di Contabilità^[1] ([O.I.C.](#)), utilizzati nelle rilevazioni di contabilità economico-patrimoniale, che, dal 01 gennaio 2014, ogni Università dovrà adottare. I mobili e gli arredi fanno parte delle "Immobilizzazioni materiali", insieme alle attrezzature da laboratorio etc.. Trattasi di beni di investimento da considerarsi "strumenti di produzione" la cui destinazione economica può essere diversa, quindi, per enti di diversi settori economici; essendo strumenti di produzione, i loro costi sono trasferiti ai processi produttivi ed ai prodotti ottenuti, attraverso la rilevazione di quote di ammortamento. Essi hanno le seguenti caratteristiche:

- (a) hanno un'utilità pluriennale e quindi concorrono alla formazione del risultato economico e dalla situazione patrimoniale-finanziaria di più esercizi;
- (b) Sono beni materiali acquistati o prodotti, ovvero somme anticipate a fronte del loro acquisto;
- (c) L'uso durevole delle immobilizzazioni materiali presuppone l'esistenza di fattori e condizioni produttive la cui utilità economica si estende oltre i limiti di un esercizio; esse incorporano una potenzialità di servizi produttivi (utilità) che si prevede saranno resi durante la loro vita utile.