

PA: l'ora "ICS" può attendere

L'ora "ICS", per un'Italia coraggiosa e semplice, annunciata dal premier Renzi al termine del Consiglio dei ministri dello scorso 18 aprile deve ancora scattare. Le misure contenute nel Dl 66/2014, che precede di pochi giorni la presentazione delle linee guida di riforma della pubblica amministrazione, sembrano infatti allo stato attuale lontane dalla rivoluzione promessa

di **Umberto Buratti ***
e **Cristina Galbiati ****

Solo pochi giorni prima della presentazione delle Linee guida di riforma della pubblica amministrazione, è stato **pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto legge n. 66/2014**, recante *"Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale"*.

Il decreto che precede la riforma

Il decreto che è noto, in particolare, per le disposizioni di apertura con cui il Governo ha inteso sia ridurre il cuneo fiscale attraverso il riconoscimento di un credito di 640 euro¹⁾ a favore dei lavoratori dipendenti e assimilati con reddito non superiore ai

26mila euro, sia rimodulare l'aliquota Irap, contiene anche **riferimenti specifici per il comparto pubblico**. Se ne evince un documento articolato, sono ben 51 gli articoli di cui si compone, la maggior parte dei quali destinati ad impattare sull'organizzazione del sistema amministrativo. È, infatti, sufficiente scorrere le rubriche dei titoli e dei capi che strutturano il decreto legge per farsi un'idea di quali siano le linee di intervento scelte dal Governo. Si parla di: *"Risparmi ed efficienza della spesa pubblica"*; *"razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi"*; *"amministrazione sobria"*; *"razio-*

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

nalizzazione degli spazi della pubblica amministrazione"; *"digitalizzazione"*. Si tratta di **parole chiave** che somigliano a quelle sentite più volte nel corso degli ultimi anni caratterizzati da crisi e conseguenti politiche di riduzione del costo del sistema pubblico, varate dai diversi Esecutivi alternatisi a Palazzo Chigi. Ciò che, però, oggi colpisce in modo particolare è la **complessità del Dl n. 66** con il suo stile in perfetto burocrate fatto di rinvii a testi di legge passati, periodi lunghi, tecnicismi; quasi un contrasto con la semplicità e la velocità con cui il premier Renzi cerca di distinguersi.

Le principali disposizioni riferite alla PA

Diversi ed eterogenei sono gli articoli dedicati al mondo della pubblica amministrazione.

* *Assegnista di ricerca all'Università di Bergamo, Adapt Senior Research Fellow*

** *Adapt Senior Research Fellow*

1) Si veda Agenzia delle Entrate, circolare n. 8/E del 28 aprile 2014.

A garanzia della trasparenza amministrativa, l'**art. 8** prevede che gli enti pubblichino sui propri siti istituzionali i dati relativi alla spesa di cui ai bilanci preventivi e consuntivi e l'indicatore di tempestività dei pagamenti secondo uno schema tipo e modalità definite con decreto del presidente del Consiglio da emanarsi, sentita la Conferenza unificata, entro 30 giorni dall'entrata in vigore del Dl n. 66/2014. La violazione di tale onere, che si configura come un vero e proprio **obbligo di trasparenza**, comporta l'applicazione della sanzione stabilita dall'**art. 46** del Dlgs n. 33/2013: l'inadempimento costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine e fattore da considerarsi ai fini dell'erogazione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale (**comma 1**).

L'**art. 8** del Dl n. 66/2014 non si occupa solo di trasparenza; al **comma 4** prescrive la **riduzione** per il 2014 e per un ammontare complessivo di 2.100 milioni di euro **della spesa per acquisti di beni e servizi in ogni settore**. Il nuovo taglio, che verrà gestito con provvedimenti *ad hoc*, è così distribuito: 700 milioni in capo alle regioni e alle province autonome; 340 in capo alle province e alle città metropolitane; 360 in capo ai comuni; 700 in capo alle amministrazioni centrali. Per

raggiungere questo obiettivo le amministrazioni vengono autorizzate (comma 8, lett. *a*) a ridurre, per tutta la durata residua, gli importi dei contratti di acquisto o fornitura di beni e servizi in essere nella misura del 5%. Alle parti viene, però, lasciata la facoltà di rinegoziare il contenuto contrattuale, fatta salva per il prestatore la possibilità di recedere, senza alcuna penalità, entro 30 giorni dalla comunicazione della volontà di procedere con la riduzione. Il recesso va reso noto all'amministrazione e ha effetto decorsi 30 giorni dalla ricezione da parte di quest'ultima. Il **teito di efficienza** viene raggiunto anche imponendo agli enti di assicurare (lett. *b*) che gli importi e i prezzi dei contratti stipulati successivamente al 24 aprile 2014 non superino quelli derivati o derivabili dalle riduzioni appena descritte. La violazione di questa disposizione comporta la nullità dei contratti e degli atti con conseguente responsabilità dirigenziale in capo a chi li ha sottoscritti.

Un contributo alla riduzione dei costi viene altresì dal **settore della Difesa** per il quale il **comma 11** riferisce di un taglio pari a 400 milioni per il 2014. La "**sobrietà**" amministrativa passa poi attraverso il limite ai trattamenti accessori contenuto all'**art. 13** - 240mila euro dal 1° maggio - degli alti dirigenti; per il controllo della spesa destinata a incarichi di consulenza, stu-

dio e ricerca e ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa nonché per quella destinata alle auto di servizio. Nel solco della **spending review** si inscrivono, infatti, l'**art. 14** e il successivo **art. 15**. Con il primo si stabilisce che le amministrazioni, inserite nel conto economico consolidato, non possano conferire, a decorrere dal 2014, **incarichi di consulenza, studio e ricerca** quando la spesa sostenuta per l'anno precedente è superiore rispetto a quella destinata al personale, come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,2% per le amministrazioni con spesa pari o inferiore a 5 milioni di euro e all'1,4% per quelle superiori. Percentuali analoghe - rispettivamente del 4,5% e dell'1,1% - vengono prescritte per la stipula dei **contratti di co.co.co.** Simili provvedimenti di riduzione della spesa non si sostituiscono ai precedenti ma si sommano, essendo **fatte salve le misure contenute nei Dl n. 78/2010 e n. 101/2013**. Infine, per espressa volontà, non sono soggetti a tali limitazioni le università, gli istituti di formazione, gli enti di ricerca e gli enti del Servizio sanitario nazionale mentre le amministrazioni non tenute a redigere il conto annuale per il 2012 devono fare riferimento al bilancio consuntivo relativo a quell'anno.

Con l'**art. 15**, invece, oltre al controllo della spesa destinata all'acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio del-

le **autovetture** e dei **buoni taxi** pari al 30% rispetto al 2011, viene fissato a 5 il numero massimo di auto di servizio a disposizione delle amministrazioni centrali. Al fine di assicurare il lavoro delle forze di sicurezza, tale limite di spesa non opera per il Corpo dei Vigili del fuoco, per i servizi di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, per i servizi sociali e sanitari utili a perseguire i livelli essenziali di assistenza, per quelli svolti nell'area tecnico-operativa della difesa e per i servizi di vigilanza e intervento sulla rete stradale gestita da Anas Spa, nonché per i servizi delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari.

Altri risparmi sono previsti coinvolgendo direttamente i ministeri e la presidenza del Consiglio (240 milioni di euro, **art. 16**); gli organi costituzionali (50 milioni di euro, **art. 17**); le società partecipate (-2,5% dei costi operativi nel 2014, -4% nel 2015, **art. 20**), la Rai (-150 milioni di euro per il 2014, **art. 21**).

Con l'**art. 23** del decreto n. 66 il Governo intende, inoltre, procedere al **riordino delle aziende municipalizzate**: entro il 31 ottobre prossimo il Commissario straordinario per la *spending review* dovrà predisporre un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle

istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali.

Alla riduzione della spesa si accompagna la **razionalizzazione degli spazi** così da garantire una presenza territoriale nel suo complesso più efficiente anche attraverso la previsione di un utilizzo condiviso di immobili pubblici tra amministrazioni diverse (**art. 24**).

Il decreto legge non tralascia poi l'aspetto della **digitalizzazione amministrativa**: si dispone, all'**art. 25**, l'anticipo al 31 marzo 2015 dell'**obbligo di fatturazione elettronica** tra amministrazione e fornitori e l'indicazione, per salvaguardare la tracciabilità dei pagamenti, sulle fatture elettroniche emesse verso le PA, del codice identificativo di gara (Cig), salvo i casi di esclusione dell'obbligo di tracciabilità *ex lege* n. 136/2010, e del codice unico di progetto (Cup) in caso, ad esempio, di fatture relative a opere pubbliche, interventi di manutenzione straordinaria o finanziati da contributi comunitari. Le amministrazioni, stabilisce il comma 3 dell'**art. 25**, non possono procedere al pagamento delle fatture elettroniche prive dei due codici. Si incide poi sul Dlgs n. 163/2006, Codice dei contratti pubblici, e nello specifico sull'**art. 66** dedicato

alle **modalità di pubblicazione degli avvisi e dei bandi**: stabilisce il comma 7 novellato che gli avvisi e i bandi sono pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, serie speciale relativa ai contratti pubblici, sul "profilo di committente" della stazione appaltante ed entro i successivi due giorni lavorativi anche sul sito del ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e sul sito informatico presso l'Osservatorio, con l'indicazione degli estremi di pubblicazione in GU. È, pertanto, **venuta meno la pubblicità sui quotidiani**, e di conseguenza la pubblicazione di informazioni ulteriori, complementari o aggiuntive può avvenire esclusivamente in via telematica senza oneri finanziari a carico delle stazioni appaltanti.

Strettamente collegati a queste disposizioni sono gli strumenti concepiti per favorire l'estinzione dell'annosa questione del **pagamento dei debiti contratti dalle PA**: oltre ad assicurare il pagamento degli stessi - l'**art. 29** del Dl n. 66/2014, ad esempio, prescrive l'attribuzione agli enti locali delle risorse della Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili del «Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili»^[2] non erogate nelle pre-

2) Cfr. art. 13 del Dl n. 102/2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 124/2013.

cedenti istanze - il decreto legge n. 66 introduce dopo l'art. 7, *Ricognizione dei debiti contratti dalle pubbliche amministrazioni*, del Dl n. 35/2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64/2013, l'art. 7-bis sulla trasparenza nella gestione degli stessi. La mancata **comunicazione entro il 15 di ciascun mese sulla piattaforma elettronica dei dati** relativi ai debiti non estinti, certi, liquidi ed esigibili per somministrazioni, forniture, appalti e obbligazioni relative a prestazioni professionali per i quali sia stato superato il termine di decorrenza degli interessi moratori o la mancata immissione su piattaforma dei dati riferiti all'ordinazione di pagamento rappresentano ora fattori che vanno ad incidere sulla misurazione e valutazione della performance individuale del dirigente responsabile.

A corollario sono stati posti degli **strumenti per prevenire il formarsi dei ritardi nei pagamenti**. Statuisce l'art. 41 che: «*A decorrere dall'esercizio 2014, alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è allegato un prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, attestante l'importo*

dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuate dopo la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nonché il tempo medio dei pagamenti effettuati. In caso di superamento dei predetti termini, le medesime relazioni indicano le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti». Non solo. Il comma 2 prescrive che, per garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all'art. 4 del Dlgs n. 231/2002, le amministrazioni pubbliche, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale, le quali registrano tempi medi nei pagamenti superiori ai 90 giorni nel 2014 e a 60 a decorrere dal 2015, nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad **assunzioni di personale** a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto.

Un'ora "ICS" che non sta in un tweet

Una decina di "tweet"³⁾ hanno accompagnato la presentazione del decreto legge n. 66/2014. In poche battute e con slogan ad effetto quali, ad esempio, *"byebye auto*

blu"; *"norma olivetti"*; *"diesirap"*; *"ogni promessa è debito"*, il Governo ha cercato di riassumere le principali disposizioni in vigore dal 24 aprile scorso. Tuttavia, la distanza tra i 140 caratteri disponibili nel noto social network e la **complessità del provvedimento** sono evidenti. Ancora più palese è il fatto che, per il momento, la rivoluzione della pubblica amministrazione promessa dall'Esecutivo ruota attorno a *policies*, ovvero **linee guida su cui è stato aperto un confronto** con la società.

Nei prossimi mesi la conversione in legge del decreto n. 66 andrà, di fatto, di pari passo con la **riforma complessiva del comparto pubblico** annunciata a fine aprile. Basta scorrere il lungo elenco programmatico contenuto nella lettera inviata ai dipendenti pubblici per rendersi conto che molte delle novità che il Governo intende portare avanti sono in qualche modo già presenti nel testo in commento. Il risultato finale potrebbe dunque essere il frutto di un'**azione incrociata**: una riorganizzazione della pubblica amministrazione che proviene dal Dl n. 66/2014 con quella che discenderà dal provvedimento annunciato per il 13 giugno prossimo. ●

3) |https://twitter.com/Palazzo_Chigi