

**NOTA CONGIUNTURALE**  
**Aprile 2012**

**2.5 Politica delle Riforme**

*Consiglio dei Ministri (8-21 marzo 2013)*

- *A. Misure pagamento debiti PA verso fornitori*
- *B. Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*
- *C. Sistema di reclutamento e formazione dei dirigenti e funzionari pubblici.*
- *D. Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali*

## **A. Misure pagamento debiti PA verso fornitori**

### **Le misure per l'accelerazione del pagamento dei debiti della PA verso i propri fornitori**

Il Presidente del Consiglio ha tracciato il quadro della lunga e complessa azione svolta dal Governo in sede di Consiglio europeo e in dialogo con la Commissione europea a partire dal novembre 2011. Tale azione, strettamente connessa con l'intenso processo di risanamento finanziario in Italia, ha consentito una graduale e difficile opera di persuasione sull'opportunità di rendere meno angusti e più razionali, in sede di completa applicazione, i principi in tema di disciplina di bilancio.

Il Ministro dell'economia, sentito il Ministro degli affari europei, ha illustrato la relazione con cui il Governo intende informare il Parlamento sulle misure per favorire l'accelerazione del pagamento dei debiti della PA verso i propri fornitori e dell'impatto sulla crescita dell'economia e sull'andamento dei conti pubblici per gli anni 2013 e 2014.

**Sin dal suo insediamento, nel novembre 2011, il Governo ha individuato i ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione come una pratica inaccettabile per i corretti rapporti tra pubblica amministrazione e imprese e come un grave danno per le imprese già colpite dalla difficoltà di accedere al credito bancario nel contesto della crisi.** Una pratica che, nei pagamenti di beni e servizi acquisiti dalle amministrazioni pubbliche, ha portato nel corso degli anni all'accumularsi di uno stock di ritardati pagamenti che ha acquisito dimensioni considerevoli. Nel contesto di un forte e rapido consolidamento fiscale, tuttavia, gli spazi per una rapida liquidazione dello stock di debiti pregressi erano fortemente limitati dalla necessità di rispettare gli impegni assunti dall'Italia con l'Unione europea nel quadro del Patto di Stabilità e Crescita. Secondo le regole di contabilità europee, infatti, la liquidazione dei debiti commerciali pregressi determina un conseguente aumento del debito pubblico.

La parte di questi debiti commerciali corrispondente a spesa per investimenti avrebbe anche un impatto sul deficit pubblico. Tenendo conto di questi vincoli, il Governo ha perseguito un'azione su due fronti: da un lato individuare un meccanismo che permettesse da subito di dare respiro alle imprese avviando un'azione di graduale liquidazione dei debiti con modalità compatibili con i vincoli di finanza pubblica e tenendo conto dell'alto costo di rifinanziamento del debito. In secondo luogo, un'azione politica di negoziato a livello europeo per ottenere un margine di flessibilità all'interno del Patto di Stabilità e di crescita che consentisse di accelerare i pagamenti dei debiti commerciali.

**Facendo seguito agli orientamenti del Consigli europei di giugno e dicembre 2012, il Consiglio europeo del 14 marzo 2013 ha riconosciuto la necessità di un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, che permetta di utilizzare gli spazi di flessibilità controllata per azioni di sostegno per rilanciare crescita e occupazione, pur nel rispetto della necessaria stabilità finanziaria.** In sintonia con le linee espresse dal Consiglio europeo, la Commissione europea con la dichiarazione del 19 marzo ha sottolineato l'urgenza di una pronta risoluzione del tema dei pagamenti arretrati della pubblica amministrazione e chiarito i termini operativi della nozione di flessibilità.

Le misure che il Governo intende adottare sono finalizzate all'immissione di liquidità nel sistema economico e interesseranno le Amministrazioni centrali, gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale. Gli importi previsti corrispondono a circa 20 miliardi nella seconda parte del 2013 e ulteriori 20 miliardi nel corso del 2014.

Le misure per l'accelerazione riguarderanno, in particolare:

- **deroga alle spese 2013 per i cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari.** - I debiti degli Enti territoriali (Regioni ed Enti locali) attraverso: (1) un allentamento dei vincoli del patto di stabilità interno per consentire l'utilizzo degli avanzi di amministrazione disponibili; (2) l'esclusione del Patto di stabilità delle Regioni dei pagamenti effettuati in favore degli Enti locali sui residui passivi a cui corrispondono residui attivi di Comuni e province; (3) l'istituzione di fondi rotativi per assicurare la liquidità agli Enti territoriali (Regioni ed Enti Locali), con obbligo di restituzione in un arco temporale certo e sostenibile.

- **I debiti del comparto sanitario, attraverso la concessione di anticipazioni di cassa,** per il pagamento dei debiti relativi a operazioni già conteggiate negli esercizi finanziari precedenti ai fini del calcolo dell'indebitamento netto, che verranno successivamente restituite secondo un piano di rientro finanziariamente sostenibile;

- **I rimborsi fiscali pregressi a carico dello Stato, attraverso l'utilizzo delle giacenze di tesoreria.**

## B. Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Su proposta del Ministro della pubblica amministrazione e semplificazione, il **Consiglio dei Ministri ha approvato, salvo intese, un regolamento contenente il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici**. Il codice, emanato in attuazione della legge anti-corruzione (legge n. 190 del 2012), in linea con le raccomandazioni OCSE in materia di integrità ed etica pubblica, indica i doveri di comportamento dei dipendenti delle PA e prevede che la loro violazione è fonte di responsabilità disciplinare.

Tra le disposizioni del codice ci sono:

- **il divieto per il dipendente di chiedere regali, compensi o altre utilità**, nonché il divieto di accettare regali, compensi o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore (non superiore a 150 euro) - anche sotto forma di sconto. I regali e le altre utilità comunque ricevuti sono immediatamente messi a disposizione dell'Amministrazione per essere devoluti a fini istituzionali;
- **la comunicazione del dipendente della propria adesione o appartenenza ad associazioni e organizzazioni** (esclusi partiti politici e sindacati) i cui ambiti di interesse possano interferire con lo svolgimento delle attività dell'ufficio;
- **la comunicazione, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, dei rapporti diretti o indiretti di collaborazione avuti con soggetti privati nei 3 anni precedenti e in qualunque modo retribuiti**, oltre all'obbligo di precisare se questi rapporti sussistono ancora (o sussistano con il coniuge, il convivente, i parenti e gli affini entro il secondo grado);
- **l'obbligo per il dipendente di astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti le sue mansioni in situazioni di conflitto di interessi anche non patrimoniali, derivanti dall'assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici**;
- **la tracciabilità e la trasparenza dei processi decisionali adottati** (che dovrà essere garantita attraverso un adeguato supporto documentale).
- **il rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione nell'utilizzo del materiale o delle attrezzature assegnate ai dipendenti per ragioni di ufficio**, anche con riferimento all'utilizzo delle linee telematiche e telefoniche dell'ufficio;
- **gli obblighi di comportamento in servizio nei rapporti e all'interno dell'organizzazione amministrativa**;
- **per i dirigenti, l'obbligo di comunicare all'amministrazione le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possono porli in conflitto d'interesse con le funzioni che svolgono**; l'obbligo di fornire le informazioni sulla propria situazione patrimoniale previste dalla legge; il dovere, nei limiti delle loro possibilità, di evitare che si diffondano notizie non vere sull'organizzazione, sull'attività e sugli altri dipendenti;

- è infine assicurato il meccanismo sanzionatorio per la violazione dei doveri di comportamento.

### **C. Sistema di reclutamento e formazione dei dirigenti e funzionari pubblici**

Su proposta del Ministro della pubblica amministrazione e semplificazione il Consiglio ha approvato in via definitiva, dopo aver acquisito i pareri del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti, **un regolamento che attua la legge n. 135 del 2012 (spending review)** derivante dalla unificazione (così come richiesto dal Consiglio di Stato) dei due schemi di regolamento in materia di riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici da parte delle scuole pubbliche di formazione e di disposizioni per il corso-concorso per funzionari e dirigenti pubblici approvati in via preliminare dal Consiglio dei ministri del 22 gennaio 2013 (confronta comunicato stampa n. 66 del 22 gennaio 2013).

Queste le novità principali del regolamento:

**1. la Scuola superiore della PA (rinominata Scuola nazionale dell'amministrazione) assieme all'Istituto diplomatico "Mario Toscano", la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno - SSAI, la Scuola di formazione e perfezionamento del personale civile della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche, costituiscono il Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica.**

**2. L'azione del Sistema unico verrà indirizzata dal "Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione", presieduto dal Presidente del Consiglio e composto dagli organi di vertice delle Scuole del Sistema unico, che coordina la pianificazione dell'attività di formazione e reclutamento di funzionari e dirigenti, ma anche l'utilizzo delle risorse umane (in particolare del personale docente), finanziarie e logistiche (sedi e locali delle Scuole).**

**3. Il Dipartimento della funzione pubblica elabora ogni anno il "Piano triennale previsionale di reclutamento di dirigenti e funzionari nelle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo e negli enti pubblici nazionali", che viene successivamente approvato dal Consiglio dei Ministri.**

**4. Il reclutamento dei funzionari e dei dirigenti nelle amministrazioni statali, anche a ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici, avverrà per metà dei posti con il sistema unico di reclutamento.**

**5. Le amministrazioni sono tenute ad adottare, entro il 30 giugno di ogni anno, un Piano triennale di formazione del personale, da trasmettere al Comitato che provvede a redigere il "Programma triennale delle attività di formazione dei dipendenti pubblici", secondo il criterio della programmazione a scorrimento entro il 31 ottobre di ogni anno.**

**6. Il sistema di reclutamento e formazione di dirigenti e funzionari viene ridefinito in base a quattro obiettivi: concentrare, snellire e rendere più economiche le procedure concorsuali; garantire l'eccellenza dell'attività formativa generale; strutturare i corsi di formazione in modo da assicurare il più elevato livello di specializzazione professionale degli allievi; subordinare l'assunzione degli allievi al superamento di prove valutative che assicurino l'effettiva selezione dei più meritevoli.**

7. Per i funzionari le novità riguardano i requisiti minimi di accesso al corso-concorso (laurea specialistica/magistrale o diploma di laurea per i candidati non dipendenti pubblici e laurea triennale per i dipendenti pubblici); le modalità di svolgimento (durata complessiva di 9 mesi di cui i primi sei di formazione generale presso la Scuola nazionale di amministrazione e le altre Scuole del Sistema unico e i successivi tre mesi di formazione specialistica svolta presso le amministrazioni di destinazione degli allievi, utilizzando anche le strutture delle Scuole di riferimento); il trattamento economico degli allievi.

8. Per i dirigenti le novità riguardano il trattamento economico e le modalità di svolgimento del corso (con una fase di formazione generale, della durata di otto mesi, svolta dalla Scuola nazionale di amministrazione e una fase di formazione specialistica, della durata di quattro mesi, alla cui organizzazione provvede il Comitato tramite le Scuole di riferimento o, in mancanza, con la Scuola nazionale di amministrazione).

## **D. Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali**

Su proposta del Ministro della pubblica amministrazione e semplificazione, il Consiglio ha approvato un decreto legislativo in tema di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni.

La legge 190 del 2012, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, ai commi 49 e 50 dell'articolo 1, **delega il Governo a disciplinare i casi di non conferibilità e di incompatibilità degli incarichi dirigenziali ed amministrativi di vertice.**

**La normativa di delega costituisce uno degli elementi fondamentali della strategia di prevenzione dei fenomeni di corruzione e cattiva amministrazione che la legge ha inteso introdurre, a rafforzamento delle misure, finora prevalentemente penali, di contrasto ai suddetti fenomeni.**

La grande innovazione rispetto alla disciplina vigente sta nel fatto che la legge di delega, per la prima volta nel nostro ordinamento, considera specificamente gli incarichi dirigenziali e gli incarichi amministrativi di vertice, allo scopo di creare le condizioni per assicurarne lo svolgimento in modo imparziale.

Questa imparzialità, secondo il legislatore delegante, deve essere assicurata sia in termini di inconferibilità degli incarichi, se il soggetto destinatario del possibile incarico ha assunto comportamenti, ha assunto cariche o svolto attività che producono la presunzione di un potenziale conflitto di interessi, sia in termini di incompatibilità tra l'incarico dirigenziale e altre cariche o attività in potenziale conflitto con l'interesse pubblico.

In conformità alla delega, nello schema di decreto legislativo sono individuati tre ordini di cause di inconferibilità degli incarichi dirigenziali e degli incarichi amministrativi di vertice:

- 1) le condanne penali (anche non definitive) per reati contro la pubblica amministrazione;
- 2) la provenienza da incarichi e cariche in enti privati;
- 3) la provenienza da organi di indirizzo politico.

Si prevede, inoltre, una causa di incompatibilità con cariche in organi di indirizzo politico.

Per le ipotesi di violazione delle disposizioni in materia di inconferibilità ed incompatibilità sono previste sia sanzioni di carattere obiettivo, volte a colpire l'atto adottato in violazione di legge, sia sanzioni di carattere subiettivo, volte a far valere la responsabilità degli autori della violazione.

Sotto il profilo oggettivo si stabilisce la nullità degli atti di conferimento degli incarichi adottati in violazione delle disposizioni in materia di inconferibilità, nonché la nullità dei relativi contratti.



Si stabilisce, inoltre, la decadenza dagli incarichi svolti in situazione di incompatibilità e la risoluzione dei relativi contratti, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione della causa di incompatibilità da parte del responsabile del piano anticorruzione istituito presso ciascuna amministrazione.

Sotto il profilo soggettivo si stabilisce che il responsabile del piano anticorruzione deve segnalare i casi di possibile violazione all'Autorità nazionale anticorruzione (che può sospendere la procedura di conferimento dell'incarico), all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché alla Corte dei Conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative.

Si stabilisce, inoltre, che i componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono responsabili per le conseguenze economiche degli atti adottati e non possono per tre mesi conferire gli incarichi di loro competenza; il relativo potere è esercitato, per i Ministeri dal Presidente del Consiglio dei ministri, per gli enti pubblici dall'amministrazione vigilante, per le Regioni, le Province e i Comuni da un commissario ad acta nominato dal Ministro dell'Interno.