



Università degli Studi di Messina
Prot. n. <u>29766</u>
Del <u>7 / 5 / 2014</u>
Tit/Cl <u>I / 1</u> Partenza
Circolare n. <u>21</u> / <u>2014</u>

Università degli Studi di Messina

Ai Direttori dei Dipartimenti
Ai Responsabili dei Centri Autonomi di
Spesa
Ai Segretari amministrativi dei Dipartimenti
e dei Centri

Ai Dirigenti

A tutti i Responsabili delle Aree, settori e
uffici

e, p.c. Al Magnifico Rettore
Al Collegio dei Revisori dei Conti

Oggetto: Conferimento di incarichi individuali di natura occasionale o coordinata e continuativa.

Come è noto, la norma che disciplina il conferimento di incarichi individuali di natura occasionale o coordinata e continuativa a soggetti esterni all'Amministrazione è essenzialmente contenuta nell'art. 7, commi 6 e seguenti, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 che ha subito nel tempo svariate modificazioni.

Considerata la crescente attenzione riservata dal legislatore e dalla giurisprudenza ai provvedimenti che comportano atti di spesa delle pubbliche amministrazioni si ritiene utile riportare le indicazioni contenute nella recente pronuncia della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Campania, del 13 marzo 2014. Inoltre, per finalità di aggiornamento, si richiamano le disposizioni più importanti del complesso e mutevole quadro normativo che regola la materia.

La pronuncia della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Campania, del 13 marzo 2014, ribadisce che il conferimento dell'incarico deve essere preceduto sempre da procedure selettive di natura concorsuale, adeguatamente pubblicizzate. Si ammettono solo tre casi nei quali non si deve fare ricorso alle procedure selettive:

- procedura concorsuale andata deserta;
- unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo;
- assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità delle consulenze in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale.

Quindi la Corte dissente dall'interpretazione riportata nella Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 2/2008 che ritiene possibile omettere la procedura comparativa qualora gli incarichi *“comportino, per loro stessa natura, una spesa equiparabile ad un rimborso spese o comunque di modica entità benché congrua a remunerare la prestazione resa, nel caso di collaborazioni meramente occasionali (quali ad esempio la partecipazione a convegni e seminari, la singola docenza, la traduzione di pubblicazioni) che si esauriscono in una sola azione o prestazione, caratterizzata da un rapporto “intuitu personae”, di per se tale da consentire il raggiungimento del fine”*.

La Corte afferma che non è corretta l'astratta distinzione tra occasionalità e “mera” occasionalità, in quanto l'occasionalità è una caratteristica strutturale di tutti i provvedimenti di incarico esterno. Analoga considerazione vale per il carattere “intuitu personae”, che in realtà non è un carattere differenziale rispetto all'ambito di applicazione ordinaria dell'art. 7 d.lgs 165/2001, bensì, un elemento ordinario e tipico, in mancanza del quale, si rende applicabile, tendenzialmente, il codice dei contratti pubblici.

Infine la Corte afferma che, stante l'attuale formulazione della legge, non può costituire in nessun modo esimente dalla regola della comparazione il riferimento all'esiguità dell'erogazione (spesa equiparabile ad un rimborso spese) e pertanto si deve ricorrere a procedure selettive anche nelle ipotesi di incarichi esigui per importo.

Con riferimento al preliminare accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'amministrazione la Corte ritiene che non sia sufficiente effettuare una verifica interna di disponibilità a svolgere l'incarico per poi procedere, in mancanza di candidature interne, all'affidamento all'esterno.

La mancanza accertata di disponibilità interne allo svolgimento concordato e volontario di un incarico, semmai, costituisce una ipotesi di impossibilità soggettiva che in nessun modo integra la mancanza oggettiva di specialità interna. E', infatti, responsabilità dei dirigenti assumere decisioni organizzative anche autoritative per reperire le competenze e le risorse all'interno dell'amministrazione.

In conclusione, le regole della procedura comparativa e della “non intraneità”, nonché le regole di trasparenza e temporaneità sono espressione di principi generali di imparzialità e buon andamento che hanno fondamento costituzionale (art. 97 Cost.) e sono derogabili solo da espresse disposizioni di rango legislativo.

Riepilogo sintetico delle disposizioni normative sull'argomento in oggetto.

Presupposti.

Il testo attualmente vigente dell'art. 7 comma 6 del D.lgs n. 165/2001 in merito al conferimento di incarichi professionali e di collaborazione presuppone:

- che l'incarico che si intende conferire rientri nelle competenze proprie dell'amministrazione e corrisponda ad obiettivi e progetti specifici e determinati;
- che vi sia stato il preliminare accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'amministrazione. Alla luce

della pronuncia della Corte dei Conti non è sufficiente accertare la mancanza di disponibilità volontarie interne ma va preliminarmente accertata l'impossibilità di utilizzare, anche autoritativamente, le risorse umane interne;

- che l'incarico abbia comunque carattere temporaneo e sussista, dunque, una effettiva straordinarietà ed eccezionalità della prestazione richiesta;

- che l'incarico si caratterizzi per la sua elevata qualificazione, che implica necessariamente una particolare e comprovata specializzazione, potendosi prescindere dal livello universitario della stessa soltanto per attività che devono essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o da soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo e dei mestieri artigianali e che siano in possesso di una specifica esperienza nel settore;

- che l'incarico sia preceduto sempre da una idonea procedura comparativa pubblica, anche nelle ipotesi di incarichi esigui per importo con le sole eccezioni dei casi di procedura concorsuale andata deserta, unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo e assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità delle consulenze in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale;

- non è ammesso il rinnovo dell'incarico; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico.

Controllo preventivo di legittimità.

Come già comunicato con le circolari n. 2/2010 e 3/2010, l'art. 17, commi 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2009 ha ampliato le fattispecie di cui all'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, nelle quali è esercitato il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

In particolare, per effetto delle nuove lettere *f-bis*) ed *f-ter*) dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, il controllo preventivo deve essere esercitato anche su:

- atti e contratti di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001;

- atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all'art. 1, comma 9, della legge n. 266 del 2005.

Pertanto tutti gli atti e contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165 (incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa) e gli atti e contratti concernenti studi e consulenze devono essere trasmessi alla sezione centrale di controllo di legittimità della Corte dei Conti, con le sole eccezioni dei seguenti atti:

- a) le esternalizzazioni di servizi, necessarie per raggiungere gli scopi istituzionali dell'amministrazione, sempreché non vi sia duplicazione con strutture interne e non vengano posti in essere rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ovvero incarichi di consulenza, studio e ricerca;

- b) le prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, mancando la facoltà discrezionale dell'amministrazione;

- c) il patrocinio e la rappresentanza in giudizio dell'amministrazione;

- d) gli appalti, i contratti e gli incarichi conferiti nell'ambito delle materie

regolate dal codice degli appalti pubblici (decreto legislativo 163/2006 e successive modificazioni) per lavori, servizi e forniture, atteso che trattasi di un “corpus” autonomo che trova in se stesso la propria compiuta disciplina;

e) gli incarichi di docenza.

Obbligo di trasmissione degli atti di spesa superiori a 5.000 euro alla Corte dei conti.

L’art. 1, comma 173, della legge n. 266 del 2005 prevede che “Gli atti di spesa relativi ai commi 9, 10, 56 e 57 di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l’esercizio del controllo successivo sulla gestione.”.

La disposizione rinvia ai commi 9, 10, 56 e 57 dello stesso art. 1 della legge n. 266. Il comma 9, 56 e 57 prevedono limiti di spesa per incarichi di consulenza, il comma 10 riguarda spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza. La disposizione del comma 173 è da ritenersi rivolta a tutte le pubbliche amministrazioni, secondo l’ampia accezione definita nell’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 anche se le norme da essa richiamate non si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni.

Incarichi professionali esterni affidati a dipendenti pubblici e ad ex dipendenti pubblici.

Per prevenire situazioni di conflitto d’interessi e di incompatibilità conseguenti all’affidamento di incarichi professionali a dipendenti pubblici l’art. 53 del d.lgs n. 165/2001 prevede che il dipendente sia preventivamente autorizzato dall’amministrazione di appartenenza. Come già scritto nella circolare n. 6 del 28 gennaio 2013, l’art. 1, comma 42, della legge 6 novembre 2012, n. 190, (legge anticorruzione) ha riformulato l’art. 53 del d.lgs. 20 marzo 2001, n. 165, al fine di prevenire esplicitamente in sede di conferimento degli incarichi e di autorizzazione le “situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l’esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente” ed è stato introdotto l’obbligo di comunicare al Dipartimento della funzione pubblica anche gli incarichi conferiti o autorizzati a titolo gratuito.

Inoltre alcune disposizioni prevedono dei divieti di conferimento di incarichi a soggetti cessati dal rapporto di pubblico impiego.

In particolare:

Il comma 9 dell’art. 5 del D.L. n. 95/2012 (spending review) prevede il divieto di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti, già appartenenti ai ruoli delle stesse amministrazioni e collocati in quiescenza, che abbiano svolto, nel corso dell’ultimo anno di servizio, funzioni e attività corrispondenti a quelle oggetto dello stesso incarico di studio e di consulenza.

L’art. 25 della legge n. 724/1994 prevede che al personale delle pubbliche amministrazioni che cessa volontariamente dal servizio pur non avendo il requisito

previsto per il pensionamento di vecchiaia dai rispettivi ordinamenti previdenziali ma che ha tuttavia il requisito contributivo per l'ottenimento della pensione anticipata di anzianità previsto dai rispettivi ordinamenti, non possono essere conferiti incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca da parte dell'amministrazione di provenienza o di amministrazioni con le quali ha avuto rapporti di lavoro o impiego nei cinque anni precedenti a quello della cessazione dal servizio.

Obblighi di pubblicità preventiva e successiva.

E' prevista la pubblicità di tipo preventivo, finalizzata alla conoscenza della procedura di selezione per l'affidamento dell'incarico indetta dall'ente.

Infatti l'art. 7, comma 6-bis, del d.lgs. 165 del 2001, prevede che *“le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.”*

Relativamente agli obblighi di pubblicità successiva al conferimento dell'incarico si richiamano le circolari n. 31/2013, 45/2013 e 8/2014 e si ricorda che il decreto legislativo n. 33/2013, emanato in attuazione dell'art. 1, comma 35 della legge 190/2012 (legge anticorruzione), nell'ambito del riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni ha modificato, all'art. 15, le disposizioni in merito agli obblighi di pubblicazione relativi agli incarichi di collaborazione e consulenza conferiti a soggetti esterni all'Ateneo.

La disciplina previgente, era stata introdotta dai commi 18 e 54 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e prevedeva l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni che si avvalevano di collaboratori esterni o affidavano incarichi di consulenza per i quali era previsto un compenso, di pubblicare sul proprio sito web i relativi provvedimenti completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato. In caso di omessa pubblicazione sul sito web istituzionale, la liquidazione del corrispettivo per gli incarichi di collaborazione o consulenza costituiva illecito disciplinare e determinava responsabilità erariale del dirigente preposto. Inoltre, la pubblicazione sul sito istituzionale costituiva requisito di efficacia del contratto.

L'art. 15 dlgs n. 33/2013 prevede la pubblicazione sul sito web istituzionale dei dati relativi al contratto di collaborazione e consulenza.

Contestualmente all'inserimento dei dati nell'apposita sezione del sito web istituzionale occorre allegare anche il curriculum vitae del collaboratore, l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse, e la dichiarazione del collaboratore o consulente relativa allo svolgimento di incarichi o alla titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o allo svolgimento di attività professionali.

L'art. 53 del d.lgs n. 165/2001 prevede, al comma 14 la comunicazione semestrale al Dipartimento della funzione pubblica in via telematica (attraverso il sistema PerlaPA) dell'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati


affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti.

Ai sensi dell'art. 15 dlgs n. 33/2013 la pubblicazione sul sito web degli estremi degli atti di conferimento di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali e' previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi. In caso di omessa pubblicazione il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta.

Per maggiore approfondimento si allegano il testo aggiornato dell'art. 7 del d.lgs n. 165/2001 e la pronuncia della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, del 13 marzo 2014 e si raccomanda la puntuale osservanza delle relative disposizioni.

IL DIRETTORE GENERALE
Prof. Francesco De Domenico



Ufficio documentazione e agg. norm.: Dott.ssa Elvira Russo 
Area OO. CC. servizi amministrativi e documentazione: Dott.ssa Maria Ordite 