

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

CIRCOLARE 21 dicembre 2006, n.5

Linee di indirizzo in materia di affidamento di incarichi esterni e di collaborazioni coordinate e continuative.

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato generale
Alle Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo
Al Consiglio di Stato - Ufficio del Segretario generale
Alla Corte dei Conti - Ufficio del Segretario generale
All'Avvocatura generale dello Stato - Ufficio del Segretario generale
Alle Agenzie
All'ARAN
Alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
Agli Enti pubblici non economici (tramite i Ministeri vigilanti)
Agli Enti pubblici (ex art. 70 del decreto legislativo n. 165/2001)
Agli Enti di ricerca (tramite il Ministero dell'istruzione dell'universita' e della ricerca)
Alle Istituzioni universitarie - (tramite il Ministero dell'istruzione dell'universita' e della ricerca)
Ai Nuclei di valutazione
Agli Organi di controllo interno
Alle sezioni regionali della Corte dei conti
e, p. c. Alla Conferenza dei presidenti delle regioni
All'ANCI
All'UPI
Alla CRUI

1. Premessa: il contenimento delle spese relative all'affidamento di collaborazioni.

Le spese relative all'affidamento di incarichi esterni sostenute dalle pubbliche amministrazioni sono state negli ultimi anni oggetto di forte restrizioni da parte del legislatore. Quest'ultimo non e' intervenuto solo ponendo dei tetti di spesa ma anche circoscrivendo i casi e le esigenze che possono giustificare il ricorso a collaborazioni di carattere autonomo, le quali non rientrano nell'ambito delle dotazioni organiche determinate in base alla programmazione triennale dei fabbisogni di personale.

La recente direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2006, recante «Definizione dei criteri di carattere generale per il coordinamento dell'azione amministrativa del Governo, intesi all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica per l'anno 2006», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15 giugno 2006, richiama le amministrazioni al contenimento della spesa, con parti-colare riguardo a quella relativa ad incarichi di studi e di consulenza, prevedendo, a tal fine, anche la rinegoziazione dei contratti in essere.

La direttiva citata ribadisce la responsabilita' prioritaria nella realizzazione degli obiettivi intestata a ciascun Dicastero, invitando ogni Ministro ad attivare sistemi semplici di misurazione

delle attività svolte, attraverso indicatori di risultato. Al Ministero dell'economia e finanze è affidato il compito di analizzare gli effetti delle disposizioni relative al contenimento delle spese.

Anche in ragione di tale ultimo provvedimento, l'azione amministrativa dovrà essere improntata al più rigoroso contenimento della spesa nel rispetto delle disposizioni di cui alla legge n. 266 del 2005, legge finanziaria per l'anno 2006. Quest'ultima, per quanto di interesse in questa sede, ai commi 9, 173 e 187, dell'art. 1, pone dei limiti specifici alle spese per incarichi di studio e di consulenza, nonché ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, il cui mancato rispetto determina illecito disciplinare e responsabilità erariale.

È da sottolineare, inoltre, che il quadro normativo relativo al ricorso alle collaborazioni è stato recentemente modificato dal decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, come convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, il quale, all'art. 27, ha ulteriormente ristretto i limiti di spesa previsti dalla legge finanziaria del 2006, all'art. 32, ha ridefinito i presupposti giuridici necessari all'affidamento di incarichi esterni e, all'art. 34, ha reso più incisivo l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicizzare gli elenchi delle collaborazioni dalle stesse conferite.

Per quanto sopra illustrato, e soprattutto alla luce delle novità introdotte dal legislatore, si ritiene opportuno fornire apposite linee di indirizzo alle pubbliche amministrazioni ed, in particolare, ai dirigenti che rivestono responsabilità in materia di affidamento di incarichi di collaborazione, sia di tipo occasionale che coordinata e continuativa, con l'obiettivo di informare l'attività amministrativa ai principi di sana gestione, da perseguire anche attraverso il corretto utilizzo di tali forme contrattuali.

2. I presupposti per il conferimento di incarichi di collaborazione

Tra le forme di lavoro autonomo cui la pubblica amministrazione può ricorrere vi sono le collaborazioni. La disciplina in ambito pubblico è contenuta nell'art. 7, commi 6, 6-bis e 6-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001, e nell'art. 110, comma 6, del decreto legislativo n. 267 del 2000.

Dalle fonti normative citate trova fondamento la possibilità per le pubbliche amministrazioni di affidare qualsiasi incarico di collaborazione, sia che si qualifichi come incarico di studio, di ricerca o di consulenza, ovvero di tipo occasionale o coordinato e continuativo. L'elemento fondamentale da considerare è quello individuabile in tutte le collaborazioni, e cioè il carattere autonomo della prestazione. Ciò sia per gli elementi caratteristici delle diverse forme contrattuali adottate per conferire detti incarichi, che sono estranei alla subordinazione, sia perché, diversamente, sarebbero violate le norme sull'accesso alla pubblica amministrazione tramite concorso pubblico, nonché i principi di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

Alcune recenti disposizioni normative sono intervenute ad affrontare il tema della legittimità dei presupposti per il ricorso alle collaborazioni con la finalità di arginarne l'utilizzo improprio che, peraltro, ha determinato un aumento eccessivo della spesa pubblica.

È il caso dell'art. 1, comma 9 del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 recante interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191 (cosiddetto decreto tagliaspese), dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 417 del 2005 per aver fissato dei limiti puntuali a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali ledendo, pertanto, l'autonomia finanziaria di spesa di tali soggetti garantita dall'art. 119 della Costituzione.

Disposizioni ordinamentali che rispondono alla medesima finalità

perseguita dalla norma dichiarata incostituzionale sono state successivamente previste dalla legge n. 311 del 2004. In particolare il comma 11 dell'articolo unico dispone che «l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato ed e' possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari.» Analogamente, il comma 42 ha disposto che «l'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione, deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalita' interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi, ad esclusione degli incarichi conferiti ai sensi della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni».

Dalle norme citate si evincono, quindi, tre elementi fondamentali per il conferimento di incarichi di collaborazioni.

Il primo e' riferito ai possibili destinatari di incarichi di collaborazione, tra i quali e' incluso il personale delle pubbliche amministrazioni, quest'ultimo per la fattispecie delle prestazioni occasionali, purché non dipendente dell'amministrazione conferente. In tal caso, trova applicazione il regime di incompatibilita' sancito dall'art. 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Il secondo, e' quello relativo al carattere straordinario del ricorso a tali forme contrattuali da parte delle pubbliche amministrazioni in materie ed oggetti rientranti nelle competenze delle stesse.

Il terzo, infine, e' riconducibile all'obbligo di motivazione, la quale dovrà illustrare non solo la straordinarietà dell'esigenza, ma anche l'impossibilita' di provvedervi con le professionalita' di cui già dispone l'ente.

Vi e' poi da considerare il decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, il quale, all'art. 13, ha integrato la disciplina in tema di collaborazioni dettata dall'art. 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tuttavia la legge di conversione del decreto-legge ha soppresso il citato articolo.

La medesima disposizione e' stata però recentemente riproposta con l'art. 32 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'art. 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, novellando il comma 6 ed inserendo i commi 6-bis e 6-ter.

Preliminarmente e' necessario evidenziare l'oggetto della nuova disposizione, la quale si riferisce a «incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa». Il legislatore, quindi, ha chiarito che nei commi 6, 6-bis e 6-ter dell'art. 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001 trovano regolamentazione gli elementi relativi alla possibilita' per le pubbliche amministrazioni di conferire qualsiasi incarico di collaborazione di natura autonoma, ivi compresa quella coordinata e continuativa. A tale ultimo riguardo, per una trattazione generale sulla natura autonoma del rapporto di lavoro e sul corretto utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni delle collaborazioni coordinate e continuative si rinvia alla circolare n. 4 del 2004 di questo Dipartimento. Inoltre sull'argomento si segnala la circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 17 del 2006, la quale, seppur riguardante le collaborazioni coordinate e continuative a progetto di cui all'art. 61 e seguenti del decreto legislativo n. 276 del 2003, che, come noto, non trovano applicazione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, illustra, in via generale, i requisiti essenziali per rispettare il carattere di autonomia della prestazione propria di tali tipologie contrattuali.

La nuova normativa elenca i presupposti essenziali per il ricorso

alle collaborazioni. In particolare, riprendendo, sostanzialmente, quanto affermato dalla consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, viene specificato che:

a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e, altresì, corrispondere ad obiettivi e progetti specifici e determinati;

b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;

c) l'esigenza deve essere di natura temporanea e richiedere prestazioni altamente qualificate;

d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Cio' comporta che le amministrazioni, nello svolgimento delle proprie competenze, potranno conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, determinando durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione, quando debbano soddisfare esigenze alle quali non sia possibile fare fronte con il personale in servizio, dal punto di vista qualitativo e non quantitativo. Pertanto, tali esigenze dovranno essere di natura temporanea e, al contempo, richiedere l'apporto di prestazioni professionali altamente qualificate. Si sottolinea che i soggetti a cui e' possibile conferire sono dalla norma definiti come «esperti di provata competenza», quindi attinenti a professionalita' non reperibili in ambito interno, ad esempio verificandone la presenza attraverso la valutazione dei curricula del personale in servizio, fermo rimanendo il rispetto della disciplina delle mansioni prevista dall'art. 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

E' evidente che la reale verifica della presenza di tutti i presupposti sopra elencati assume particolare rilevanza ai fini dell'adempimento dell'obbligo di motivazione per il conferimento di un incarico di collaborazione previsto dalla legge n. 311 del 2004. Tale obbligo trova giustificazione anche dalla circostanza che l'attuale sistema normativo prevede un complesso processo di pianificazione e programmazione per l'individuazione dei fabbisogni di personale, nonché un insieme di strumenti per fronteggiare esigenze sia di carattere permanente che temporanea. L'esigenza temporanea di acquisire apporti di elevata qualificazione potrà essere fronteggiata con il conferimento di un incarico di collaborazione solo in via straordinaria e dopo aver attentamente valutato gli strumenti gestionali alternativi a disposizione degli amministratori pubblici. Per una più ampia trattazione in materia di corretta organizzazione del lavoro e gestione delle risorse umane si rinvia alla Circolare n. 3 del 2006 di questo Dipartimento.

In ultimo e' da segnalare la novità prevista dal comma 6-bis dell'art. 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, relativa alla previsione che ogni amministrazione disciplini e renda pubbliche, secondo i propri ordinamenti, le procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione. Da una lettura sistematica della nuova disciplina, la preventiva regolamentazione e pubblicità delle procedure comparative costituisce adempimento essenziale per il legittimo conferimento di incarichi di collaborazione. Cio' anche in ossequio ai principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione, da cui discendono i principi di trasparenza e ragionevolezza che devono ispirare ogni procedimento amministrativo. Peraltro, proprio in ragione di tali principi generali dell'ordinamento si ritiene che la citata previsione debba essere rispettata da tutte le amministrazioni pubbliche, ivi compresi gli enti locali, i quali, dovranno adeguare i regolamenti di cui all'art. 110, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

3. Disposizioni relative ai limiti di spesa.

Per quanto attiene i limiti di spesa imposti dalle leggi finanziarie e' necessario sottolineare che il legislatore, nell'ambito delle possibilita' riconosciute alle pubbliche amministrazioni di dotarsi di personale dotato di elevato contenuto professionale instaurando rapporti di lavoro di natura autonoma, ha operato una distinzione tra quelli relativi agli incarichi occasionali, individuandoli in incarichi di studio, ricerca e consulenza, e quelli attinenti alle collaborazioni coordinate e continuative.

Cio' ha determinato dei problemi applicativi delle diverse disposizioni, generando difficolta' sia in termini finanziari che dal punto di vista della configurazione giuridica della fattispecie.

Tale approccio, essenzialmente finalizzato a porre specifici limiti all'utilizzo degli incarichi occasionali e di quelli in forma coordinata e continuativa, non deve portare a qualificare diversamente le due tipologie contrattuali per quanto riguarda i presupposti necessari per l'affidamento delle stesse. Come gia' accennato, secondo la normativa vigente sono da considerarsi incarichi di collaborazione tutte quelle prestazioni che richiedono delle competenze altamente qualificate da svolgere in maniera autonoma, sia quelle di natura occasionale che coordinata e continuativa. Pertanto, soprattutto a seguito della modifica dell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 operata dal decreto-legge n. 233 del 2006, come convertito, la legittimita' dell'affidamento di tali incarichi e' comunque determinata in base ai parametri illustrati nel paragrafo precedente.

La distinzione presente nelle diverse leggi finanziarie e' dunque operante solo ed esclusivamente ai fini di individuare i limiti di spesa pertinenti. Tale differenziazione, peraltro, alla luce della normativa sopravvenuta, appare di piu' chiara interpretazione in quanto comunque riconducibile alle due fondamentali tipologie di collaborazioni, quali quelle occasionali e quelle coordinate e continuative, a nulla rilevando il contenuto specifico della prestazione.

3.1. Limiti di spesa per incarichi di natura occasionale.

Le leggi finanziarie degli anni 2005 e 2006 pongono dei precisi limiti di spesa agli incarichi di studio, ricerca e consulenza, distinguendoli da quelli coordinati e continuativi.

Detta differenziazione, ad una prima valutazione, e' stata interpretata attribuendo particolare valenza al contenuto della prestazione. Tuttavia, alla luce della nuova normativa, sembra utile rammentare che, come anche affermato dalla Corte dei conti nell'Adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 15 febbraio 2005, la legge finanziaria si riferisce agli incarichi di studio, ricerca e consulenza per la loro fondamentale caratteristica della temporaneita', ed agli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa per la loro fondamentale caratteristica della continuita' della prestazione e del potere di direzione dell'amministrazione.

Da una lettura sistematica delle norme e' quindi possibile concludere che i provvedimenti finanziari, al fine di porre specifici limiti all'utilizzo delle collaborazioni di natura autonoma, hanno operato una separazione dei limiti di spesa, non tanto in ragione del contenuto qualitativo della prestazione, che deve comunque rispondere, inequivocabilmente oggi, al requisito dell'alta qualificazione, quanto piuttosto alle modalita' di svolgimento della prestazione.

L'interpretazione delle norme sui limiti di spesa si deve dunque muovere dalla fondamentale suddivisione delle collaborazioni in occasionali e coordinate e continuative, cosi' come individuata dal novellato art. 7, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Per quanto premesso, giova ricordare quali siano i limiti di spesa

attualmente vigenti per le collaborazioni occasionali, disposti dal comma 9 dell'articolo unico della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (la legge finanziaria per il 2006), come recentemente modificato dal decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, come convertito.

In base alla citata normativa, «la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, esclusi le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati, a decorrere dall'anno 2006, non potrà essere superiore al 40 per cento di quella sostenuta nell'anno 2004».

Inoltre, i commi 56 e 57, della medesima legge finanziaria, stabiliscono che «le somme riguardanti indennità, compensi, retribuzioni o altre utilità comunque denominate, corrisposti per incarichi di consulenza da parte delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 settembre 2005» e che, per un periodo di tre anni, le medesime amministrazioni non possono «stipulare contratti di consulenza che nel loro complesso siano di importo superiore rispetto all'ammontare totale dei contratti in essere al 30 settembre 2005, come automaticamente ridotto.» Dette disposizioni, ai sensi dei commi 12 e 64 della medesima legge, non si applicano alle regioni, alle province autonome, agli enti locali e agli enti del servizio sanitario nazionale.

3.2. Limiti di spesa per incarichi di natura coordinata e continuativa

Come già accennato, anche le collaborazioni coordinate e continuative, in quanto contratti di lavoro autonomo, devono avere ad oggetto una prestazione altamente qualificata e rispettare i presupposti di legittimità previsti dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come novellato. Pertanto, è opportuno specificare che le attività di studio, ricerca o consulenza, possono essere oggetto, oltre che di una prestazione occasionale, anche di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, purché per il loro svolgimento necessitino di un potere di coordinamento dell'amministrazione ed una continuità della prestazione. Inoltre, si richiama l'attenzione delle amministrazioni sul carattere autonomo della prestazione, la quale ai sensi dell'art. 409 del codice di procedure civile si concretizza «in una prestazione di opera continuativa e coordinata e prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato».

Per una trattazione generale sul corretto utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni dei contratti di lavoro di collaborazione coordinata e continuativa, si rinvia alla circolare n. 4 del 2004 di questo Dipartimento.

Per quanto attiene ai limiti di spesa relativi alle collaborazioni coordinate e continuative è necessario riferirsi al comma 187 dell'art. 1 della legge 266 del 2005. In particolare, quest'ultimo prevede che «le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, le università e gli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 60 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2003».

Sono esplicitamente escluse dal campo di applicazione di tale ultima disposizione il comparto scuola e quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale, regolati

dalle specifiche disposizioni di settore, e i contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica ovvero di progetti finalizzati al miglioramento di servizi anche didattici per gli studenti, i cui oneri non risultino a carico dei bilanci di funzionamento degli enti o del Fondo di finanziamento degli enti o del Fondo di finanziamento ordinario delle universita', stipulati dai soggetti elencati al comma 188.

Preliminarmente, si sottolinea come tale disposizione appaia di particolare rilevanza, oltre che per ragioni meramente finanziarie, anche dal punto di vista organizzativo. Infatti, considerato il perdurante blocco delle assunzioni, il legislatore ha voluto porre dei precisi limiti di spesa alle forme contrattuali a tempo determinato, riconoscendo invece un'importanza fondamentale ai documenti di programmazione sul personale quali la programmazione triennale dei fabbisogni - prevista dall'art. 39 della legge n. 449 del 1997 e dall'art. 91 del decreto legislativo n. 267 del 2000, per gli enti locali - e le dotazioni organiche.

E' necessario tener presente che il contratto di collaborazione coordinata e continuativa e' uno strumento straordinario a disposizione delle pubbliche amministrazioni per soddisfare esigenze qualificate di natura temporanea. Pertanto si sottolinea la necessita' di valutare attentamente la possibilita' di adottare soluzioni alternative, peraltro preferite dal legislatore, e di giustificare un eventuale ricorso a tale soluzione in ragione delle caratteristiche proprie della tipologia contrattuale, quali l'autonomia e la coordinazione, oltre che dei requisiti generali di legittimita' previsti per il conferimento delle collaborazioni, con particolare riferimento alla straordinarieta' dell'esigenza ed all'alta qualificazione professionale.

4. Controllo della spesa relativa ad affidamento di incarichi esterni e pubblicita'.

Per quanto attiene il controllo da parte della Corte dei conti, i possibili dubbi di costituzionalita' relativi alle disposizioni della legge n. 311 del 2004 devono ritenersi superati in considerazione delle nuove norme dettate dalla legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per l'anno 2006). Quest'ultima, al comma 173, prevede che gli «atti di spesa relativi all'affidamento di incarichi di studi e consulenza di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione». Al riguardo, si segnalano le «Linee guida per l'attuazione dell'art. 1, comma 173 della legge n. 266 del 2005 nei confronti delle regioni e degli Enti locali» adottate dalla Corte dei conti, laddove si precisa che i commi 11 e 42 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004, per la parte relativa alla trasmissione degli atti alla stessa, siano da ritenersi implicitamente abrogati dalla nuova legge finanziaria, e che il nuovo obbligo di comunicazione, nonostante le norme di esclusione dai limiti di spesa delle regioni e degli enti locali, si applica anche a quest'ultime, ivi compresi i comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti. Inoltre, in tale atto, si specifica che la trasmissione, da effettuarsi alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'esercizio del controllo sulla gestione, riguarda i provvedimenti di impegno o di autorizzazione e, solo quando adottati senza un previo provvedimento, gli atti di spesa, che singolarmente nel loro ammontare definitivo comportino una spesa eccedente ai 5000 euro.

E' da segnalare inoltre che, al fine di perseguire efficacemente il contenimento della spesa pubblica per incarichi di studio, ricerca e consulenza, l'art. 24 della legge 30 dicembre 1991, n. 412 ha istituito, presso il Dipartimento della funzione pubblica, l'anagrafe delle prestazioni. Si tratta di una anagrafe nominativa in cui devono essere indicati tutti gli incarichi conferiti dalle amministrazioni pubbliche. Infatti, ai sensi dell'art. 53, comma 14, del decreto

legislativo n. 165 del 2001, le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare a questo Dipartimento i compensi percepiti dai propri dipendenti anche per incarichi relativi a compiti e doveri d'ufficio, nonché l'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. Il mancato adempimento da parte delle amministrazioni comporta l'impossibilità di conferire nuovi incarichi.

In questa sede si ritiene opportuno specificare che l'obbligo di comunicazione si riferisce:

a tutti gli incarichi di collaborazione affidati ai sensi dell'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, sia occasionali che coordinate e continuative, a prescindere dal contenuto specifico della prestazione;

a tutti gli incarichi di collaborazione conferiti a persone fisiche, essendo la norma inserita nell'ambito dell'art. 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Per un'illustrazione degli adempimenti cui le pubbliche amministrazioni sono tenute ad eseguire si rinvia al sito www.anagrafedelleprestazioni.it/ ed alle circolari di questo Dipartimento n. 198 del 31 maggio 2001, n. 10 del 16 dicembre 1998 e n. 5 del 29 maggio 1998. In sintesi, si evidenzia che l'attuale sistema consente la gestione in formato digitale di tutte le comunicazioni relative agli incarichi e che quella telematica è l'unica modalità di trasmissione ammessa.

I dati richiesti per ciascun incarico concernono essenzialmente:

i dati anagrafici del soggetto a cui si affida l'incarico di consulenza;

modalità di acquisizione (se «di natura discrezionale» oppure «previsto da norme di legge»);

tipo di rapporto (se «prestazione occasionale» oppure «collaborazione coordinata e continuativa»);

contenuto della prestazione (da selezionare tra le alternative proposte);

se per le modalità di selezione si è fatto riferimento ad un regolamento all'uopo adottato dall'amministrazione («sì» oppure «no»);

durata dell'incarico (anno inizio; anno fine);

importo dei compensi previsto e erogato.

Si rammenta che l'anagrafe delle prestazioni è funzionale anche all'adempimento previsto dall'art. 1, comma 127, della legge n. 662 del 1996, secondo il quale «le pubbliche amministrazioni che si avvalgono di collaboratori esterni e che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un compenso pubblicano gli elenchi nei quali sono indicati i soggetti percettori, la ragione dell'incarico e l'ammontare erogato».

A ciò si aggiungono le recenti modifiche dell'art. 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001 operate dall'art. 34 del decreto-legge n. 223 del 2006.

Il comma 16 dell'articolo citato, come novellato, specifica che gli elenchi dei consulenti, comprensivi dell'indicazione della durata, oggetto e compenso dell'incarico, devono essere resi noti dalle amministrazioni mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica.

Le amministrazioni, pertanto, dovranno provvedere, oltre alla trasmissione dei dati all'anagrafe delle prestazioni, a pubblicare autonomamente gli elenchi sui propri siti internet, specificando gli elementi indicati nella norma.

Inoltre, il decreto-legge citato, affida al Dipartimento della Funzione pubblica il compito di adottare in materia misure di pubblicità e trasparenza. Pertanto, il Dipartimento provvederà a dare la massima pubblicità ai dati raccolti, anche attraverso la pubblicazione degli stessi sul proprio sito internet. Per questa finalità le amministrazioni possono già da subito utilizzare la

funzione «report» presente nella sezione «dati riepilogativi» del sito, che permette di creare tabelle Excel con gli incarichi comunicati all'Anagrafe. A breve il Dipartimento renderà disponibile una nuova funzione con cui ciascuna amministrazione potrà creare direttamente pagine web.

2. Considerazioni conclusive.

La possibilità di conferire incarichi di collaborazione di natura autonoma deve essere attentamente valutata dalle amministrazioni pubbliche sia in ragione degli specifici limiti di spesa imposti dal legislatore, ma anche dei presupposti giuridici che ne legittimano il ricorso. Il rispetto di quest'ultimi, in particolare, considerato il carattere straordinario dell'esigenza, la temporaneità e l'alta qualificazione della prestazione e l'obbligo di motivazione, impongono all'amministrazione la conoscenza approfondita delle proprie risorse, sia in termini organizzativi che di professionalità.

Si ribadisce, quindi, la necessità di adottare in base ai principi di sana gestione i documenti di programmazione triennale dei fabbisogni e di determinazione delle dotazioni organiche, i quali hanno il preciso obiettivo di fronteggiare, in un'ottica di pianificazione, le esigenze delle amministrazioni, in modo da garantire lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, nonché di valutare l'opportunità di adottare piani di formazione mirati ad aggiornare od eventualmente a riqualificare il personale rispetto ai mutamenti dell'assetto normativo ed istituzionale ed ai conseguenti processi di innovazione.

Roma, 21 dicembre 2006

Il Ministro per le riforme
e le innovazioni nella pubblica
amministrazione
Nicolais

Registrata alla Corte dei conti il 26 febbraio 2007
Presidenza del Consiglio dei Ministri, registro n. 2, foglio n. 186