



LINEE GUIDA

AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE

ADEMPIMENTI RELATIVI A CONSULENTI E COLLABORATORI

(art. 15 D.lgs. n. 33/2013)

Attualizzato al: 20.07.2018.

1. Introduzione

Queste linee guida intendono fornire agli associati un aiuto per orientarsi nell'individuazione dei casi riconducibili alla categoria "incarichi di collaborazione e consulenza"¹.

S'intende così favorire la corretta pubblicazione nella categoria "Consulenti e collaboratori" della sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale di ciascun'amministrazione, in applicazione delle norme vigenti in materia di trasparenza, in particolare l'art. 15 del D.Lgs. n. 33/2013 ("Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza").

Non sempre è facile individuare quali incarichi siano riconducibili alla categoria "Consulenti e collaboratori". La stessa ANAC, infatti, così si esprime in proposito, al punto 6.5 delle FAQ in materia di trasparenza sull'applicazione del D.Lgs. n. 33/2013: "**Tenuto conto dell'eterogeneità di detti incarichi, è rimessa a ciascuna amministrazione l'individuazione delle fattispecie non riconducibili alle categorie degli incarichi di collaborazione e consulenza, dandone adeguata motivazione**".

Per facilitare gli associati, l'Associazione delle Residenze per Anziani dell'Alto Adige, in collaborazione con l'Avv. Massimo Manenti, espone qui alcune riflessioni in merito, **fermo restando che la responsabilità ultima di individuare nei singoli casi quali incarichi vadano ricondotti o no alla fattispecie "collaborazione e consulenza" rimane in capo alle singole amministrazioni.**

Si sottolinea inoltre che **in questa sede non si entra nel merito dei requisiti di legittimità dei singoli affidamenti** (se quindi possano o meno essere di carattere fiduciario, con che procedura si debba scegliere il contraente, se si debba o meno rispettare il criterio di rotazione, ecc.), **bensì esclusivamente degli obblighi di pubblicità inerenti i singoli provvedimenti.**

Si ricorda che le residenze per anziani di diritto pubblico, gestite quindi da APSP, Consorzi di comuni, Comuni o Comunità comprensoriali², applicano in materia di trasparenza il D.Lgs. n. 33/2013 così come recepito dalla L.R. n. 10/2014 (e successive modifiche e integrazioni).

¹ D.Lgs. n. 165/2001, art. 7 comma 6: "Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali ad esperti di provata competenza, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione"

² La L.P. n. 7/1991 ("Ordinamento delle comunità comprensoriali"), all'art. 8-bis ("Amministrazione trasparente"), comma 1, stabilisce che "alle comunità comprensoriali si applicano, in quanto compatibili, le norme sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni che trovano applicazione per i comuni."



Relativamente agli incarichi di collaborazione e consulenza, la L.R. n. 10/2014 (art. 1, comma 1, lett. d) prevede che si applichi la normativa provinciale. In provincia di Bolzano questa materia, come in generale gli obblighi in materia di trasparenza, è regolata dall'art. 28 bis della L.P. n. 17/1993.

2. Gli adempimenti previsti dalla normativa provinciale

Ai sensi del comma 3 dell'art. 28 bis della L.P. n. 17/1993, l'elenco riepilogativo dei vigenti obblighi di pubblicazione in materia di trasparenza è approvato e aggiornato con deliberazione della Giunta provinciale. **Il riferimento più recente è quindi alla D.G.P. n. 1365/2016 e al relativo allegato.** In materia di consulenti e collaboratori³ (riprendendo il D.Lgs. n. 33/2013) tale allegato prevede la **pubblicazione, per gli incarichi di collaborazione e consulenza conferiti a soggetti esterni a qualsiasi titolo e per i quali è previsto un compenso, delle seguenti informazioni**⁴:

- Tabella con i seguenti dati:
 - a) Estremi degli atti di conferimento dell'incarico
 - b) Indicazione dei soggetti percettori (consulenti o collaboratori)
 - c) Indicazione della ragione (oggetto) dell'incarico
 - d) Indicazione dell'ammontare erogato (compensi attribuiti)
 - e) Indicazione della durata dell'incarico
- Per ciascun titolare di incarico:
 - f) Curriculum vitae
 - g) Attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse⁵
 - h) Dati relativi 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 professionali⁶

Consulenti e collaboratori	Art. 15, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Consulenti e collaboratori (da pubblicare in tabelle)	Estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo (compresi quelli affidati con contratto di collaborazione coordinata e continuativa) per i quali è previsto un compenso con indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato
			Per ciascun titolare di incarico:
	Art. 10, c. 8, lett. d), d.lgs. n. 33/2013 Art. 15, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013		1) curriculum, redatto in conformità al vigente modello europeo
	Art. 15, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013		2) compensi comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione (compresi quelli affidati con contratto di collaborazione coordinata e continuativa), con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato
	Art. 15, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013		3) dati relativi 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
	Art. 15, c. 2, d.lgs. n. 33/2013 Art. 53, c. 14, d.lgs. n. 165/2001		Tabelle relative agli elenchi dei consulenti con indicazione di oggetto, durata e compenso dell'incarico (comunicate alla Funzione pubblica)
Art. 53, c. 14, d.lgs. n. 165/2001	Attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse		

³ In base al combinato disposto dell'art. 15 del D.Lgs. n. 33/2013 e del comma 14 dell'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001.

⁴ Vedi il relativo modello C), trasmesso dall'ARpA agli associati il 16.07.2018.

⁵ Nella parte del modello C) che va pubblicata, come indicato sul modello stesso, questi dati vanno riportati in maniera generica a cura del Direttore. Il consulente indicherà invece tali dati in dettaglio nell'allegato al modello C), che non va pubblicato ma conservato agli atti.



Tali informazioni vanno pubblicate entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dell'incarico (art. 15, comma 4, D.Lgs. n. 33/2013).

Ai sensi del comma 2 dell'art. 15 del D.Lgs. n. 33/2013, la pubblicazione della tabella con le informazioni citate sopra, dalla lettera a) alla lettera e), nonché la comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica, di cui al paragrafo seguente, sono **condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi**. Inoltre, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo, in caso di omessa pubblicazione della tabella, il pagamento del corrispettivo determina responsabilità del dirigente che l'ha disposto e comporta il pagamento di una sanzione⁷.

Il comma 2 appena citato non prevede importi a partire dai quali la pubblicazione costituisca condizione di efficacia legale. Di conseguenza la pubblicazione delle informazioni in tabella, punti dalla lettera a) alla lettera e), costituisce condizione di efficacia legale di ogni pagamento a seguito di incarico di collaborazione o consulenza.

In passato, l'art. 7, comma 1, lett. b) della L.R. n. 8/2012 prevedeva che la pubblicazione dei provvedimenti relativi all'attribuzione di compensi/emolumenti superiori ai 1.000 Euro a consulenti e collaboratori (nonché a persone, professionisti, imprese ed enti privati), costituisse condizione di efficacia legale degli stessi. Attualmente non è più così, in quanto la lett. b) del comma 1 dell'art. 7 della L.R. n. 8/2012 è stata soppressa dall'art. 1, comma 6, lett. b) della L.R. n. 10/2014⁸, pertanto non rileva più l'importo dell'incarico.

In conclusione, la pubblicazione tabellare dei dati (sopra citati) relativi a tutti gli incarichi di consulenza e collaborazione, indipendentemente dal compenso previsto, e la comunicazione degli stessi dati al Dipartimento della funzione pubblica, sono condizioni di efficacia legale dei relativi pagamenti, ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013.

3. Gli adempimenti verso il Dipartimento della funzione Pubblica

Com'è noto, ai sensi dell'art. 53, comma 14, del D.Lgs. n. 165/2001⁹, le residenze per anziani di diritto pubblico devono altresì **comunicare tempestivamente (e comunque entro il termine di tre mesi previsto dal D.Lgs. n. 33/2013) al Dipartimento della funzione Pubblica, tramite il portale PerlaPA**, i dati relativi a tutti gli incarichi conferiti o autorizzati a qualsiasi titolo (adempimento: "Anagrafe delle prestazioni").

⁷ Ai sensi del comma 2 dell'art. 15 del D.Lgs. n. 33/2013, la responsabilità del dirigente va accertata attraverso procedimento disciplinare. La sanzione è pari alla somma corrisposta, fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario, se ricorrono le condizioni di cui all'art. 30 del D.Lgs. n. 104/2010.

⁸ La condizione dell'efficacia legale rimane però per la pubblicazione dei provvedimenti di concessione e attribuzione (superiori a 1.000 euro) effettuata in base alle lettere a) e c) del comma 1 dell'art. 7 della L.R. 8/2012, ovvero per: a) sovvenzioni, contributi, ausili e sussidi finanziari alle imprese; c) vantaggi economici di qualsiasi genere (non corrispettivi) a enti pubblici e privati. Nella sezione del sito "Amministrazione trasparente", questi ultimi dati vanno pubblicati nella categoria "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici" e non nella categoria "Consulenti e collaboratori", che costituisce l'oggetto delle presenti linee guida.

⁹ Tale articolo è pienamente applicabile anche alle APSP, come reso noto dalla circolare della Regione Trentino-Alto Adige del 28.12.2012.



Al Dipartimento della funzione Pubblica vanno comunicate le informazioni previste dall'art. 15 del D.Lgs. n. 33/2013 per la pubblicazione sul sito internet dell'ente, riportate al paragrafo 2.

Le amministrazioni pubbliche sono altresì tenute a **comunicare semestralmente 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.

Entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno ommesso di effettuare la comunicazione, avente ad oggetto l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza.

4. I provvedimenti da pubblicare nell'ambito delle collaborazioni e delle consulenze

Per poter comprendere che cosa vada concretamente pubblicato nella citata categoria della sezione "Amministrazione trasparente" del proprio sito internet, è importante distinguere convenzionalmente le prestazioni richieste a soggetti esterni all'amministrazione, tra:

1. prestazioni attinenti ad appalti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture¹⁰;
2. prestazioni aventi un carattere più specificamente definibile come collaborazione personale o consulenza professionale.

Tale distinzione è tutt'altro che pacifica, e richiede, per l'operatività delle residenze per anziani, una doverosa semplificazione, peraltro auspicata dalla stessa ANAC, la quale si è espressa in questo senso nella FAQ n. 6.5 sopra citata¹¹.

Si propone pertanto di escludere convenzionalmente a priori, dall'ambito degli incarichi di collaborazione e consulenza, i provvedimenti che prevedono attribuzione di corrispettivi ad **imprese, ditte ed enti pubblici**, la cui pubblicazione troverà spazio non tra gli incarichi di consulenza e collaborazione, bensì nel campo:

- "Amministrazione trasparente", sotto-sezione di primo livello "Bandi di gara e contratti".

Si propone infatti di discriminare in primo luogo il **carattere personale dell'incarico assunto**. Tale incarico viene conferito dal committente al consulente, a cui si richiede un'attività qualificata, confidando sulle qualità professionali del consulente incaricato.

¹⁰ Per quanto riguarda gli appalti pubblici, si distingue tra **lavori, servizi e forniture**. I **lavori** riguardano lo svolgimento di attività di tipo edile (costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione di opere e di impianti). Conformemente all'orientamento comunitario, l'art. 3, co. 7, del Codice degli appalti ha però ricompreso nella nozione di appalto di lavori anche gli incarichi di progettazione, di direzione lavori e gli altri incarichi attinenti i lavori pubblici. La nozione di **fornitura** si riferisce a qualsiasi contratto a titolo oneroso avente per oggetto l'acquisto, la locazione finanziaria (leasing), la locazione, l'acquisto a riscatto, con o senza opzione per l'acquisto, conclusi per iscritto tra un fornitore e una pubblica amministrazione, ricomprendendovi, quindi, qualsiasi fattispecie civilistica di contratto avente a oggetto la dazione di un bene verso il corrispettivo di un prezzo, a titolo definitivo o a termine, trasferendo o costituendo sullo stesso un diritto reale o personale di godimento. **La nozione di servizio ha invece natura sostanzialmente residuale, riferendosi a tutte le prestazioni rese alle amministrazioni pubbliche che non possono altrimenti rientrare nell'ambito degli appalti pubblici di lavori e di forniture.**

¹¹ "alla luce della eterogeneità delle fattispecie, è rimessa a ciascuna amministrazione l'individuazione delle fattispecie non riconducibili alle categorie degli incarichi di collaborazione e consulenza, dandone adeguata motivazione."



Dopo questa prima distinzione, come suggerito dalla stessa ANAC, si dovrà verificare caso per caso se l'affidamento di un **incarico ad un singolo professionista o prestatore d'opera** (intellettuale o meno), vada ricompreso nel cosiddetto **appalto di servizi** o piuttosto nella categoria **consulenze e collaborazioni**.

È necessario valutare i casi specifici in base a questi due criteri principali: **la presenza o meno, in capo al soggetto affidatario**

- **di un obbligo di risultato**
- **di un'organizzazione imprenditoriale.**

Infatti, sono elementi distintivi del **contratto d'appalto**:

- a) il compimento dell'opera o del servizio verso un corrispettivo in denaro;
- b) l'assunzione di tale obbligo da parte di un imprenditore (appaltatore), ossia da parte di un soggetto che agisce in maniera autonoma rispetto al committente e a tal fine organizza i mezzi necessari a proprio rischio (art. 1655 c.c.).

L'elemento principale che quindi differenzia la consulenza/collaborazione dal contratto di appalto è **l'assenza nelle collaborazioni dell'organizzazione imprenditoriale dell'attività necessaria ai fini del compimento dell'opera o del servizio.**

Nell'appalto, infatti, l'obbligo della prestazione viene assunto da un operatore economico che **si avvale di un'organizzazione di mezzi, ed è posta in secondo piano la prestazione del lavoro diretto dell'appaltatore.**

Possiamo dire che, se nell'atto di affidamento della prestazione richiesta si enfatizzerà la personalità della prestazione e l'assenza di un'attività d'impresa, ricadremo nell'ambito della consulenza/collaborazione, altrimenti inquadriamo l'incarico come appalto di servizi.

Riportiamo qui alcuni esempi di casi frequenti nell'attività quotidiana delle residenze per anziani:

- Nel caso in cui siano attribuiti ad un **commercialista**, un **consulente del lavoro**, un **ingegnere**, un **architetto** o **geometra**, un **traduttore**, uno o più incarichi per la soluzione di una problematica specifica dell'ente, per la redazione di un progetto specifico, per la stesura di una relazione, per la traduzione di uno specifico testo, l'amministrazione affida incarichi che possono essere inquadrati come incarichi di collaborazione o consulenza. I relativi dati andranno pertanto pubblicati nella categoria "Consulenti e collaboratori".
Qualora, invece, l'amministrazione affidi all'esterno la **complessiva gestione di un servizio** (assistenza fiscale, normativa, finanziaria, paghe ecc.), ha luogo una procedura di appalto di servizi. Pertanto, la pubblicazione andrà effettuata nella categoria "Bandi di gara e contratti".
- Nel caso in cui una residenza per anziani affidi ad un professionista la **docenza** per un corso interno di formazione, l'incarico potrà essere inquadrato come collaborazione o consulenza e andrà pubblicato nella sezione "Consulenti e collaboratori".
Se invece affiderà ad esterni l'organizzazione di un **intero corso di formazione**, la pubblicazione dovrà essere effettuata nella categoria "Bandi di gara e contratti".



- I provvedimenti di affidamento dell'incarico di componenti del **Collegio sindacale, del Collegio dei revisori dei conti, e di Commissari esterni membri di commissioni concorsuali**, devono essere pubblicati nella categoria "Consulenti e collaboratori", in quanto nei loro confronti si configura il conferimento di un incarico di collaborazione e/o di consulenza.
- **Particolare attenzione** va posta nel caso di incarichi di difesa e rappresentanza dell'ente in relazione a singole controversie. Diversamente da quanto avveniva in passato, con l'introduzione del D.lgs. n. 50/2016 (Codice degli appalti), si tende ad inquadrare anche **il singolo incarico di patrocinio legale come appalto di servizi** (vedi art. 17 D.lgs. n. 50/2016 "Esclusioni specifiche per contratti di appalto e concessione di servizi")¹²;

A maggior ragione quando l'amministrazione affida all'esterno la complessiva gestione del servizio di assistenza legale, ivi inclusa la difesa giudiziale, rientriamo nell'ambito dei servizi. Pertanto, la pubblicazione andrà effettuata nella categoria "Bandi di gara e contratti".

Per altri esempi, si rimanda alla tabella allegata.

¹² Tale interpretazione pare preferibile anche tenuto conto di come l'art. 17 richiamato recepisca direttive dell'Unione europea che accoglie una nozione di appalto più ampia di quella del nostro codice civile.

In passato, invece, si tendeva ad inquadrare il singolo incarico di patrocinio legale non come appalto di servizi, ma come contratto d'opera intellettuale (regolato dall'art. 2230 del codice civile) e quindi come consulenza (vedi deliberazione n. 19/2009/PAR della Sezione regionale di controllo per la Basilicata).