

Il Conferimento degli incarichi individuali alla luce delle novità introdotte dal D.L.101/2013

Presupposti e sintesi degli adempimenti mediante check list

di Vincenzo Gianotti

Il conferimento di incarichi individuali, qualora classificati in incarichi di studio e consulenza, sono stati soggetti ad ulteriori contenimento ad opera del D.L.101/2013, così come convertito con modifiche dalla legge 125/2013. In particolare l'evoluzione delle progressive riduzioni operate dalla legge per i citati incarichi sono le seguenti: per l'anno 2013 la spesa da sostenere non può superare il 20% di quella sostenuta nell'anno 2009; per il 2014 si realizza una ulteriore riduzione e pertanto la spesa non potrà essere superiore al 16% di quella sostenuta nell'anno 2009 per arrivare, infine, nell'anno 2015 ad un massimo del 12% della spesa dell'anno 2009. Sono escluse, ai sensi dell'art.6 comma 7 (ultimo periodo) le spese di consulenza sostenute per i processi di privatizzazione e quelle connesse alla regolamentazione finanziaria, ossia la spesa sostenuta per il passaggio degli enti locali ai processi di armonizzazione contabile contenuta nel D.Lgs.118/2011. A tal fine, le disposizioni legislative prevedono che, in caso di superamento dei citati limiti, i contratti eventualmente stipulati sono nulli, con conseguente responsabilità dirigenziale pari all'importo del contratto stipulato fuori dal limite previsto dalla legge, oltre alla responsabilità disciplinare per l'illecito commesso. A tali attività sanzionatorie sono state aggiunte anche quelle pecuniarie che vanno da un minimo di 1.000 Euro ad un massimo di 5.000 euro. A tal riguardo la legge prevede che gli incarichi dovranno essere contenuti in specifiche voci del bilancio di previsione, tali da poter essere facilmente individuati o individuabili. Precisati i nuovi limiti, si presenta oggi il problema di una disciplina coerente con il sistema dei controlli interni, effettuati, ai sensi del D.L.174/12, ritenendo utili tale controllo anche quale strumento del redigendo piano triennale Anticorruzione. Considerato, infatti, che

www.commercialistatelematico.com

E' vietata ogni riproduzione totale o parziale di qualsiasi tipologia di testo, immagine o altro.

Ogni riproduzione non espressamente autorizzata è violativa della Legge 633/1941 e pertanto perseguibile penalmente

una tra le aree a rischio può essere considerata quella relativa al conferimento di incarichi individuali, al fine di facilitare e rendere trasparente le procedure seguite è necessario predisporre specifica procedura contenuta in una check list relativa al conferimento degli incarichi rientranti nelle disposizioni di cui all'art.7 comma 6, D.Lgs.165/01. L'obiettivo è, pertanto, quello di semplificare in un apposito documento i passaggi procedurali necessari alla corretta individuazione di tali spese.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il conferimento di incarichi individuali è disciplinato dall'art.7, comma 6, D.Lgs.165/01, secondo il quale per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa ad esperti di particolare e comprovata specializzazione, anche universitaria. La giurisprudenza contabile ha individuato i tratti distintivi tra incarichi di collaborazione esterna (disciplinato dal citato art.7 comma 6) e appalti di servizi (disciplinati dal D.Lgs.163/06), effettuando la seguente distinzione:

Criterio soggettivo: si basa sulle caratteristiche soggettive degli incaricati e su un'interpretazione restrittiva della definizione di "operatore economico"(cfr. art.34,c.1,codice appalti) inteso come imprenditore individuale. In questo caso la normativa applicabile è il D.Lgs163/2006 - Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. In materia di affidamenti per prestazione di servizi si rinvia direttamente al Trattato UE ed alle direttive

Criterio oggettivo: si basa sulla prestazione del servizio e su un'interpretazione estensiva della definizione di "operatore economico" (cfr. art.3 comma 19 vs. art.34 codice appalti): inteso come persona fisica o giuridica, che offra prestazioni di servizi sul mercato. In questo caso si possono applicare sia il D.Lgs. 163/2006 Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE che il D.Lgs. 165/2001 Norme generali

sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. In riferimento al criterio oggettivo la normativa applicabile si desume prevalentemente sulla base del concetto di “prodotto finito”:

Appalto di servizi: se vi è un'attività la cui esternalizzazione è a carico del prestatore del servizio;

Collaborazione esterna: se vi è una prestazione che prevede l'acquisizione di un'attività professionale che l'ente appaltatore fa propria per produrre esso stesso un prodotto finale.

Essendo tale situazione a volte non agevolmente identificabile, appare utile ripercorre alcune posizioni espresse da recenti pareri delle corti dei conti.

Deliberazione n. 189 della Corte dei Conti sezione regionale di controllo per il Veneto, depositato in data 26/07/2013.

L'esclusione degli appalti di servizi dal novero degli incarichi soggetti alle limitazioni di spesa era stata già espressamente affermata dalla Corte dei Conti a SS.RR., nella deliberazione n. 6/2005/CONTR. La riconducibilità degli incarichi oggetto del taglio previsto dal comma 7 dell'art. 6, cit. nel più ampio novero di quelli disciplinati dall'art. 7 del D.lgs. n. 165/2001, inoltre, emerge anche dalla successiva deliberazione, sempre delle SS.RR., n. 50/2011/CONTR, oltre che, in generale, dalla giurisprudenza della Corte. Anche la Corte dei Conti Sezione delle Autonomie aveva sottolineato come la prestazione, ove riconducibile alle tipologie di servizi riportate negli allegati al Codice dei contratti pubblici (in quel caso, Allegato II B), dovesse essere qualificata in termini di appalto di servizi (deliberazione n. 6/AUT/2008).

Sulla base delle su esposte considerazioni i giudici veneti affermano che si è in presenza di un appalto di servizi ogni qual volta la prestazione oggetto del contratto coincida con taluna delle tipologie di servizi previste dall'ordinamento comunitario e, conseguentemente, dall'ordinamento interno (Allegati II a e II B al D.lgs. n. 163/2006) e vanga resa da un “operatore economico”, inteso in senso ampio, non solo come “imprenditore”, ma anche come “fornitore” e “prestatore di servizi”, ovvero come colui che offre sul mercato la realizzazione di lavori e/o opere, prodotti e servizi.

I giudici veneti concludono precisando che ciò non fosse vero non solo si sottrarrebbe alla disciplina dei contratti pubblici una tipologia di servizi pure dalla stessa espressamente contemplata, ma si andrebbe, altresì, ad ampliare l'ambito di applicazione di disposizioni "finanziarie" limitative, destinate a contenere gli oneri derivanti dall'attivazione di collaborazioni "esterne" ed a valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni pubbliche, alla normale attività di reperimento sul mercato di prestazioni (servizi) essenziali per il buon funzionamento dell'ente.

Deliberazione n. 189 della Corte dei Conti sezione regionale di controllo per il Veneto, depositato in data 26/07/2013

I Giudici contabili toscani, aveva avuto modo di precisare che "il presupposto dell'esclusione degli incarichi di progettazione sarebbe legato al loro inquadramento nell'ambito di una specifica opera o lavoro da realizzare, mentre gli incarichi di consulenza legati alla realizzazione di un piano urbanistico o similari, non avendo alcuna connessione diretta con un'opera pubblica sarebbero da considerarsi rientranti nel concetto di incarico esterno e, di conseguenza, nella disciplina di cui all'art. 7, comma 6 del D.lgs. 165/2001".

Qualora il responsabile del servizio intenda seguire l'impostazione data dalla Corte dei Conti veneta, assumendone la relativa responsabilità, è necessario che effettui un'attenta verifica, in caso di esatto inquadramento dell'incarico, tra le prestazioni di servizio seguendo l'allegato II A e II B del codice dei contratti. Qui di seguito la tabella riepilogativa dove dovrà essere indicato, da parte del Dirigente a quale di queste categorie rientri l'appalto dei servizi. A tal fine nell'atto dirigenziale di affidamento dell'incarico, dovrà essere fatta espressa menzione della tipologia di servizi a cui l'appalto si riferisce.

Allegato II A – elenco servizi	Allegato II B – elenco servizi
Servizi di manutenzione e riparazione	Servizi alberghieri e di ristorazione
Servizi di trasporto terrestre, inclusi i servizi con furgoni blindati, e servizi di corriere ad esclusione del trasporto di posta	Servizi di trasporto per ferrovia
Trasporto di posta per via terrestre e aerea	Servizi di trasporto per via d'acqua
Servizi finanziari: a) servizi assicurativi b) servizi bancari e finanziari	Servizi di supporto e sussidiari per il settore dei trasporti
Servizi informatici ed affini	Servizi legali
Servizi di ricerca e sviluppo	Servizi di collocamento e reperimento di personale
Servizi di contabilità, revisione dei conti e tenuta dei libri contabili	Servizi di investigazione e di sicurezza, eccettuati i servizi con furgoni blindati
Servizi di ricerca di mercato e di sondaggio dell'opinione pubblica	Servizi relativi all'istruzione, anche professionale
Servizi di consulenza gestionale e affini	Servizi sanitari e sociali
Servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, anche integrata; servizi attinenti all'urbanistica e alla paesaggistica; servizi affini di consulenza scientifica e tecnica; servizi di sperimentazione tecnica e analisi	Servizi ricreativi, culturali e sportivi
Servizi pubblicitari	
Servizi di pulizia degli edifici e di gestione delle proprietà immobiliari	
Servizi di editoria e di stampa in base a tariffa o a contratto	
Eliminazione di scarichi di fogna e di rifiuti; disinfestazione e servizi analoghi	

Ai responsabili dei servizi è richiesto, pertanto, di verificare, in caso di conferimento di incarichi individuali, la correttezza della procedura contenuta nella

www.commercialistatelematico.com

E' vietata ogni riproduzione totale o parziale di qualsiasi tipologia di testo, immagine o altro. Ogni riproduzione non espressamente autorizzata è violativa della Legge 633/1941 e pertanto perseguibile penalmente



[chek list allegata](#), dove nella prima parte sono indicati gli ambiti di verifica delle procedure attivate dai responsabili di servizi, attraverso i vari ed obbligatori passaggi procedurali. Ad ogni tipologia di fase sono, inoltre, indicate le verifiche da compiere, ossia se le stesse rientrano o meno nell'ambito di applicazione (SI o NO) . Si precisa che la parola NA (non applicabile) significa non è applicabile e quindi nella relativa parte Note andranno indicate le motivazione della sua non applicazione.

14 gennaio 2014

Vincenzo Giannotti

(articolo già pubblicato su www.bilancioecontabilita.it)

www.commercialistatelematico.com

E' vietata ogni riproduzione totale o parziale di qualsiasi tipologia di testo, immagine o altro.
Ogni riproduzione non espressamente autorizzata è violativa della Legge 633/1941 e pertanto perseguibile penalmente