



**LA DISCIPLINA DEL CONFERIMENTO E DELL'AUTORIZZAZIONE
ALLO SVOLGIMENTO DI INCARICHI - PROCEDURE, OBBLIGHI
CONNESSI E RESPONSABILITA'**

Dott.ssa Federica Carello

*Specializzata presso la Scuola di Specializzazione
per le Professioni Legali dell'Università degli Studi
di Roma "Tor Vergata"*

La normativa sul conferimento e sull'autorizzazione allo svolgimento di incarichi è oggetto di costante attenzione da parte del legislatore, il quale è intervenuto attraverso molteplici disposizioni al fine di prevenirne gli abusi.

La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" è intervenuta con la più ampia finalità di abbattere la corruzione *tout court* e, in particolare, è andata a modificare la disciplina degli strumenti anticorruzione quali la rotazione del personale, il diritto di accesso civico e specialmente la procedura di attribuzione degli incarichi al personale dipendente.

Le principali fonti normative sul tema sono l'art. 53 del d. lgs. 31 marzo 2001, n. 165 (T.U. pubblico impiego), rubricato "Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi" e il d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante "Riordino della disciplina

riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.

Procedendo per gradi, si rileva in primo luogo che il personale destinatario di incarichi può essere distinto in personale interno e personale esterno: da ciò ne derivano le due differenti modalità di attribuzione degli incarichi, ovvero rispettivamente il conferimento e l'autorizzazione.

Il conferimento consiste nell'attribuzione di un incarico extra-istituzionale rispetto all'incarico ordinario, assegnato al dipendente da parte della stessa amministrazione per cui già opera; l'autorizzazione, invece, consiste nell'attribuzione di un incarico da parte di un'altra pubblica amministrazione.

Preliminarmente, occorre rilevare che le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati (art. 53, comma 2, d. lgs. 165/2001).

Il conferimento di incarichi operato direttamente dall'amministrazione ai propri dipendenti, nonché l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi conferiti agli stessi dipendenti da altra pubblica amministrazione o da soggetti privati, devono essere in ogni caso disposti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di

incompatibilità, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 53, comma 5, d. lgs. 165/2001).

In relazione ai conferimenti e alle autorizzazioni allo svolgimento di incarichi, le disposizioni normative prima richiamate prevedono due obblighi: obblighi di comunicazione delle informazioni relative agli incarichi al Dipartimento della funzione pubblica mediante la banca dati denominata PerlaPA - c.d. anagrafe delle prestazioni - (art. 53, comma 12, d. lgs. 165/2001), e obblighi di pubblicità delle informazioni relative agli incarichi nella sezione "Amministrazione Trasparente" della pagina on line dell'ente concedente l'incarico (artt. 15 e 18 d. lgs. 33/2013).

La prima informatizzazione risale al 2001 con la creazione del sito internet www.anagrafeprestazioni.it per la trasmissione telematica delle comunicazioni al Dipartimento da parte delle pubbliche amministrazioni.

Al fine di garantire l'adempimento degli obblighi in materia di anagrafe delle prestazioni, da tale data si è provveduto alla gestione automatizzata di tutte le fasi del processo: dall'acquisizione dei dati al loro controllo e all'elaborazione degli stessi per la misurazione qualitativa e quantitativa degli incarichi.

A far data dal mese di marzo 2011, per semplificare l'accesso alle banche dati, favorendo la trasparenza, il Dipartimento si è dotato di un nuovo strumento di supporto denominato PerlaPA: esso consiste in un sistema integrato che riunisce

in un'unica piattaforma la gestione degli adempimenti di responsabilità del Dipartimento, a carico di tutte le pubbliche amministrazioni, razionalizzando il patrimonio informativo del Dipartimento e semplificando il lavoro di inserimento dei dati.

Oltre a ciò, Perla PA favorisce l'accesso ai dati e alle informazioni, rappresentando un ulteriore tassello nel cammino di avvicinamento della pubblica amministrazione al cittadino e nell'attuazione dell'Operazione Trasparenza¹.

La normativa impone che le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi, anche a titolo gratuito, ai propri dipendenti, debbano darne comunicazione in via telematica al Dipartimento della funzione pubblica entro quindici giorni dalla data di conferimento o autorizzazione dell'incarico; unitamente alla comunicazione, deve essere predisposta e inviata una relazione di accompagnamento nella quale sono espresse le ragioni del conferimento o dell'autorizzazione ed i criteri di scelta dei dipendenti.

Inoltre, entro il 30 giugno di ciascun anno, le amministrazioni che nell'anno precedente non hanno conferito o autorizzato incarichi ai propri dipendenti, sono tenute ad inviare la c.d. dichiarazione negativa, con la quale certificano di non aver conferito o autorizzato incarichi.

¹<http://www.funzionepubblica.gov.it>

Le amministrazioni sono altresì tenute a comunicare annualmente i compensi percepiti dai propri dipendenti anche per incarichi relativi a compiti e doveri d'ufficio, e semestralmente devono indicare l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'espressa enunciazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti (art. 53, comma 14, d. lgs. 165/2001).

La comunicazione deve essere effettuata dalle amministrazioni pubbliche esclusivamente per via telematica, tramite il sito www.perlapa.gov.it².

Con riguardo invece all'obbligo di pubblicità, le pubbliche amministrazioni devono pubblicare l'elenco degli incarichi conferiti o autorizzati a ciascuno dei propri dipendenti, con l'indicazione della durata e del compenso spettante per ogni incarico (art. 18, d. lgs. 33/2013).

Inoltre, le pubbliche amministrazioni devono pubblicare e aggiornare una serie di informazioni relative ai titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, nonché di collaborazione o consulenza, quali gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, il curriculum vitae, i dati relativi allo svolgimento di incarichi o lo svolgimento di attività professionali ed i compensi relativi al rapporto di lavoro, di consulenza o di collaborazione (art. 15, d. lgs. 33/2013).

²<http://www.perlapa.gov.it>

L'art. 53, comma 6, d. lgs. 165/2001 dispone l'esclusione soggettiva di applicazione degli obblighi derivanti dal conferimento o dall'autorizzazione allo svolgimento dell'incarico nei confronti dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno, nei confronti dei docenti universitari a tempo definito e rispetto alle altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali.

Inoltre, per espressa previsione normativa, sono esclusi i compensi derivanti dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili, dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali, dalla partecipazione a convegni e seminari, da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate, da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o fuori ruolo, da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita e da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione nonché di docenza e di ricerca scientifica.

In relazione ai profili di responsabilità, essi vengono in rilievo nei casi in cui vi sia lo svolgimento di incarichi retribuiti senza la previa autorizzazione da parte dell'amministrazione di appartenenza. In tal caso, salve le più gravi sanzioni e

ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente; l'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei Conti (art. 53, commi 7 e 7 bis, d. lgs.165/2001).

Dal canto loro, invece, le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi; la violazione di tale disposizione costituisce infrazione disciplinare e il relativo provvedimento è nullo di diritto (art. 53, comma 8, d. lgs. 165/2001).

Inoltre, il Dipartimento della funzione pubblica si occupa di trasmettere alla Corte dei Conti, entro il 31 dicembre di ciascun anno, tutti gli elenchi relativi alle amministrazioni che hanno omesso di effettuare le relative procedure di informazione al fine del corretto conferimento di incarichi.

Un'ulteriore sanzione a carico dell'amministrazione che omette gli adempimenti di cui ai commi da 11 a 14 dell'art. 53 del d. lgs. 165/2001 consta nell'impossibilità di conferire nuovi incarichi fino a quando non adempie ai precedenti incombenzi trascurati.

Sotto il profilo penale, l'illegittima violazione delle procedure di cui sopra potrebbe astrattamente portare alla configurazione di reati quali la corruzione ai sensi degli artt. 318 e 319 c.p., oppure l'abuso di ufficio di cui all'art. 323 c.p.

Infatti, a seguito della riforma attuata con la legge n. 190 del 2012, vengono rivisitate e modificate tali fattispecie di reato, proprio in relazione alla necessità di sanzionare l'uso distorto della discrezionalità amministrativa, cioè il procedimento condizionato non già da un percorso di attenta ed imparziale comparazione tra gli interessi in gioco, ma dalla percezione di un indebito compenso perché venga raggiunto un esito determinato.

Oltretutto, l'uso distorto della discrezionalità amministrativa viene sanzionato anche nel caso in cui tali procedure vengano effettuate senza che vi sia la percezione di un indebito profitto, ed in particolare anche nel caso in cui il favorito riceva incarichi a titolo gratuito; ciò perché il vantaggio che ne deriva, pur se all'inizio non economicamente valutabile, sarà capace di portare i suoi frutti nel lungo termine (ad esempio vantaggi a livello curricolare o altro).

Dunque, l'ampio reticolato delle disposizioni penali riguardanti i delitti di corruzione ed assimilati hanno di mira la protezione del principio dettato dall'art. 97 Costituzione; infatti, tali fattispecie rappresentano una delle espressioni in conflitto con l'esigenza che sia assicurato il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione della cosa pubblica.



Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"