



Presidente

OMISSIS

Prot. n. 6062 del 27 01 2022

Oggetto: Richiesta di parere del Responsabile della trasparenza OMISSIS sull'applicabilità degli obblighi di trasparenza ex art. 15, d.lgs. 33/2013 ai componenti di gruppi di lavoro scientifici e tavoli tecnici individuati da decreti istitutivi (rif. prot. n. 45161 del 7.06.2021).

Si fa riferimento alla nota in oggetto con cui si è chiesto all'Autorità un parere in merito alle nomine di componenti di gruppi di lavoro e tavoli tecnici istituiti presso gli uffici di diretta collaborazione dal Ministero su tematiche di particolare rilievo istituzionale (nello specifico si tratta di una Cabina di regia, del Tavolo tecnico "La salute nello sport" e del gruppo di lavoro per la trasformazione digitale del SSN).

È stato rappresentato che codesto Ministero ha ritenuto, fino ad oggi, di escludere le nomine dei componenti esterni a tali tavoli tecnici/gruppi di lavoro dall'applicabilità dell'art. 15 d.lgs. 33/2013 rubricato in "*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza*". Ciò in quanto si tratta di fattispecie non incluse nella previsione dell'art. 8, comma 2, del D.P.R. 17 settembre 2013, n. 138 recante "*Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro OMISSIS e dell'Organismo indipendente di valutazione*" e in considerazione del fatto che i componenti dei gruppi in esame non rientrano tra gli organi collegiali del Ministero di cui al DPR n. 44/2013, ma sono istituiti direttamente con decreto per svolgere una specifica attività di supporto agli uffici in settori di particolare rilevanza strategica e senza oneri a carico dell'Amministrazione.

È stato chiesto, quindi, ad ANAC di esprimersi sulla correttezza dell'impostazione finora seguita dall'Amministrazione, assicurando che, in caso contrario, il Ministero provvederà tempestivamente al conseguente adeguamento del proprio sito web

Il Consiglio, nelle adunanze del 21 luglio 2021 e 12 gennaio u.s., ha valutato la questione ed espresso le considerazioni che seguono.

La norma cui occorre fare riferimento per la trasparenza degli incarichi di collaborazione e consulenza conferiti e affidati a soggetti esterni a qualsiasi titolo, sia oneroso che gratuito, è l'art. 15, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, rubricato "*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza*" che, al comma 1, dispone, fermo quanto previsto dall'art. 9-bis, la pubblicazione e l'aggiornamento di una serie di informazioni relative agli incarichi di collaborazione o di consulenza. Al comma 2 specifica, inoltre, che la pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di tali incarichi per i quali è previsto un compenso nonché la comunicazione, in via telematica, dei dati al Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'art. 53, co. 14, d.lgs. 165/2001 "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*" sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi.

A tale ultimo riguardo, si precisa che i dati relativi agli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni a consulenti sono raccolti dal DFP nella banca dati "*Anagrafe delle prestazioni*" disponibile sul sito istituzionale del DFP e liberamente accessibile al pubblico.

A tali obblighi si deve, infine, aggiungere quello relativo all'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, stabilito sempre dall'art. 53, co. 14 del d.lgs. 165/2001 nella versione modificata ad opera dell'art. 1, co. 42, della l. 190/2012.

Ciò premesso, con riguardo alla questione della riconducibilità degli incarichi di componente di gruppi di lavoro scientifici nell'ambito degli incarichi di collaborazione o consulenza di cui al citato art. 15, si osserva quanto segue.

L'esame dei decreti allegati alla richiesta di parere, a firma del Capo di Gabinetto del Ministero OMISSIS, ha evidenziato che tali decreti, oltre a istituire i tavoli tecnici/gruppi di lavoro, individuano contestualmente e direttamente anche i relativi componenti. Questi sono oltre che rappresentanti del Ministero OMISSIS, soggetti esterni, esperti di comprovata esperienza. Nei decreti si precisa, inoltre, che la partecipazione ai lavori è a titolo gratuito e che i componenti non percepiscono gettoni, compensi o altri emolumenti, né rimborsi spese.

La questione investe, quindi, in particolare, gli incarichi affidati a soggetti esterni alla p.a., che non sono nominati formalmente con apposito contratto individuale di collaborazione o consulenza, ma direttamente con un decreto. Per quanto riguarda la durata degli "incarichi", i decreti non prevedono che gli stessi abbiano dei limiti temporali, ma chiariscono che: la Cabina di regia si riunisce con cadenza periodica in relazione alle fasi e alle azioni previste nel Piano strategico e che il Tavolo tecnico "La salute nello sport" sottopone al Sottosegretario di Stato, tramite l'ufficio di gabinetto, una relazione trimestrale sull'andamento e sugli esiti dell'attività svolta.

Il rapporto di collaborazione sembra, pertanto, non esaurirsi in un tempo limitato, ma avere piuttosto una durata continuativa, in quanto collegata: ad obiettivi almeno di medio periodo -al cui raggiungimento è strumentale l'istituzione dei citati tavoli/gruppi di lavoro e Cabina di regia e lo svolgimento degli incarichi conferiti- o comunque alla durata degli uffici di diretta collaborazione con il vertice politico, presso i quali sono istituiti i tavoli/gruppi di lavoro.

Ai fini della corretta qualificazione della fattispecie, occorre poi tener conto delle osservazioni del DFP, investito della questione dall'Autorità.

In particolare, il suddetto Dipartimento con nota del 2 dicembre u.s., (prot. ANAC. 8658) ha osservato, in primo luogo, che gli incarichi esterni conferiti dalle amministrazioni e soggetti a tempestiva comunicazione all'Anagrafe delle prestazioni rispondono ai requisiti soggettivi e oggettivi individuati nell'articolo 7, co. 6, del d.lgs. 165/2001. Si tratta, cioè, di incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, conferiti ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria e in presenza dei presupposti di legittimità elencati nella norma. Ad avviso del DFP, al fine di comprendere se gli incarichi di componente di gruppi di lavoro scientifici siano o meno soggetti anch'essi agli obblighi di comunicazione su richiamati è necessario "*definire la corretta natura giuridica del rapporto che si instaura tra i componenti dei gruppi e amministrazione con l'adozione del decreto che istituisce i gruppi e nomina contestualmente i componenti, lasciando comunque impregiudicata la facoltà del Ministero che adotta il provvedimento di effettuare una diversa valutazione*". Tenuto conto, in particolare, dell'assenza di un contratto individuale di collaborazione o consulenza e del carattere gratuito di tali incarichi, il Dipartimento ha concluso che non sono ravvisabili i requisiti per qualificarli come incarichi di consulenza ai sensi di cui all'art. 7, co. 6, del decreto legislativo 165/2001 e che conseguentemente essi non sono soggetti a tempestiva comunicazione all'Anagrafe delle prestazioni ex art. 53, co. 14, del d.lgs. 165/2001. Ciò senza escludere, tuttavia, che i componenti esterni, qualora ne ricorrano presupposti e condizioni, siano tenuti a rendere una dichiarazione in ordine all'assenza di situazioni di conflitto di interessi.

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ritiene, innanzitutto, importante valutare l'esigenza di evitare il rischio di una elusione dell'art. 15 del d.lgs. 33/2013. La *ratio* di tale norma è quella di rendere, tra l'altro, trasparente la presenza di soggetti, non appartenenti all'amministrazione, ma che, operando all'interno della stessa, possono incidere sull'assunzione di decisioni pubbliche.

Pertanto, si ritiene opportuno garantire una maggiore trasparenza delle nomine in argomento. Ciò almeno nelle ipotesi in cui dal conferimento dell'incarico consegua lo svolgimento di un'attività per l'amministrazione in modo continuativo o comunque tendenzialmente stabile, senza quindi un limite temporale definito.

In tali ipotesi si raccomanda, quindi, all'amministrazione di provvedere a conferire gli incarichi con atti individuali di componente dei gruppi di lavoro/tavoli tecnici, in luogo della nomina con decreto, contestualmente

all'istituzione dei gruppi di lavoro/tavoli tecnici. Giova evidenziare, che in tal modo, verrebbe meno anche uno dei limiti individuati dallo stesso Dipartimento per la qualifica di tali incarichi come incarichi di collaborazione ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 7, co. 6, del d.lgs. 165/2001 e 15 del d.lgs. 33/2013.

Conferiti in tal modo, il carattere gratuito che connota gli incarichi di componente dei gruppi di lavoro in esame, ad avviso dell'Autorità, non può rappresentare invece un elemento per escludere l'inquadramento degli stessi nell'ambito del citato art. 15. Nella delibera 1310/2016 recante "*Linee guida sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni contenute nel d.lgs. n. 33 del 2013 come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016*", ANAC ha, invero, già precisato che l'art. 15 del d.lgs. 33/2013 disciplina la pubblicazione dei dati relativi agli incarichi di collaborazione e di consulenza conferiti e affidati a soggetti esterni a qualsiasi titolo, sia oneroso che gratuito. Al riguardo si sottolinea ancora che la *ratio* della norma è stata interpretata nel senso che sia opportuno rendere trasparente la partecipazione alle attività degli enti di soggetti esterni all'amministrazione che potrebbero influire, anche in modo decisivo, sull'assunzione di decisioni pubbliche, indipendentemente dal carattere oneroso o gratuito della stessa partecipazione. L'attenzione cioè è stata posta più sulla formazione della decisione pubblica, anche a prescindere dall'uso di risorse pubbliche.

In ogni caso, si ribadisce che, tenuto conto della eterogenea varietà di incarichi, ciascuna amministrazione può provvedere all'individuazione delle fattispecie che non sono riconducibili alle categorie degli incarichi di collaborazione e consulenza (cfr. delibera ANAC 1310/2016) purché ne dia previa ed adeguata motivazione.

Da ultimo, può essere utile rammentare che ANAC nel PNA 2019, di cui alla delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, con riferimento ai casi di conferimento di incarichi a consulenti, ha sottolineato che l'art. 53 del d.lgs. 165 del 2001, come modificato dalla l. 190 del 2012, impone espressamente all'amministrazione di effettuare una previa verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Tale verifica risulta coerente con l'art. 2 del d.P.R. n. 62 del 2013 "*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*" laddove è stabilito che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001 estendono gli obblighi di condotta previsti dal codice di comportamento (e dunque anche la disciplina in materia di conflitto di interessi), per quanto compatibili, anche a tutti i collaboratori o consulenti, a qualunque titolo e qualunque sia la tipologia di contratto o incarico (cfr. §1.4. parte III).

Si raccomanda, pertanto, all'amministrazione di prevedere adeguate misure relative all'accertamento dell'assenza di conflitti di interessi nel caso di incarichi di collaborazione affidati a soggetti esterni, valutandone l'opportunità anche ove le nomine non siano riconducibili nell'ambito degli incarichi di cui all'art. 15 suddetto, quale ulteriore strumento di presidio dell'imparzialità dell'azione amministrativa.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Atto firmato digitalmente