



*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

Il Segretario Generale

Ai Sigg. Dirigenti
Alla Segreteria di Presidenza
Alla Segreteria del Segretario Generale
S E D E

Riferimento circolare n. 2/2021

OGGETTO: ulteriori chiarimenti in merito all'istruttoria dei procedimenti per la stipulazione di contratti di servizi, strumentali all'approntamento degli atti del Consiglio (DDL, pareri, testi di osservazioni e proposte.....) e affidamenti di incarichi ex articolo 7 comma 6 del decreto 165 del 2001/onere motivazionale

Faccio seguito alle precedenti direttive emanate, in particolare alla circolare del Segretario Generale del 18 marzo 2021, prot. 520, per fornire ai Dirigenti del CNEL alcune indicazioni di carattere operativo volte a rendere i procedimenti amministrativi collegati ad esigenze istruttorie degli Organi collegiali, pienamente rispondenti ai criteri di speditezza, trasparenza ed efficacia.

Infatti, nel rispetto dei principi generali di legalità, buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'articolo 97 della Costituzione, si reputa utile fornire alcune indicazioni affinché - stante il principio di

separazione tra politica ed amministrazione e quello di leale collaborazione - l'attività negoziale, posta in essere dagli Uffici del Segretariato, strumentale all'attuazione del programma del CNEL, venga preceduta da istruttoria "pienamente" aderente alle esigenze funzionali palesate dai medesimi Organi e in stretto collegamento con i medesimi.

A tale riguardo è utile evidenziare che il Regolamento degli Organi, dell'Organizzazione e delle Procedure del Cnel, nel testo approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 188 del 12 agosto 2019, ha previsto all'articolo 29 per le collaborazioni in "convenzione con enti e istituzioni", che le richieste o proposte di attivazione di convenzioni tra il CNEL e Istituzioni pubbliche, aventi ad oggetto la mutua collaborazione tra detti soggetti nelle attività di interesse del CNEL o comunque correlate a quelle ricomprese nella programmazione annuale, siano indirizzate al Presidente del CNEL. Ai fini delle valutazioni rimesse al Presidente, il medesimo articolo 38 prescrive che l'ufficio competente curerà l'istruttoria preliminare acquisendo ogni elemento utile e redigendo un rapporto scritto contenente la descrizione dei contenuti della collaborazione e della correlata bozza di convenzione, fermo restando quanto già indicato con circolare del 18 marzo 2021, prot. 520.

Si evidenzia, altresì, che l'articolo 38 del citato Regolamento del CNEL, sulle acquisizioni gestionali specialistiche, stabilisce che - per esigenze gestionali interne cui non si possa far fronte con personale in servizio - il Segretario Generale può conferire con motivata determinazione, dandone preventiva comunicazione all'Ufficio di Presidenza e nei limiti di spesa annualmente fissati in bilancio, specifici incarichi individuali ad esperti di particolare e comprovata specializzazione, anche universitaria, aventi carattere di temporaneità e previa verifica dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno del Segretariato, con compenso commisurato alla prestazione e proporzionato al tipo di attività, salvo motivate eccezioni e in caso di rapporti regolati da specifiche normative anche

di settore, fino ad un massimo di euro 18.500,00 lordi annui per gli incarichi di alta professionalità e fino ad un massimo di euro 12.000,00 lordi annui per gli altri. Si rammenta inoltre che l'articolo 39 del medesimo Regolamento, "Accordi interistituzionali e patrocini ", prevede che in relazione al programma di attività possono essere stipulati accordi interistituzionali ai sensi dell'art. 15 della legge del 7 agosto 1990, n. 241, e contratti di servizio ai sensi del decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni ed integrazioni.

Orbene tutto ciò premesso, occorre sottolineare quanto segue.

Nell'ambito di applicazione dell'articolo 19 comma 3 della legge 936 del 1986, il termine "convenzione" è usato in senso ampio, indicando qualsiasi tipologia di atto di natura negoziale.

- a) Quindi, nel caso che per l'espletamento dei fini istituzionali da parte degli organi collegiali e per l'attuazione del programma, occorra concludere un contratto oneroso per il CNEL che integri la fattispecie dell'affidamento di un servizio o di una fornitura, esso dovrà essere regolato dalle norme in materia di appalti pubblici. Il dirigente competente, responsabile del procedimento, dovrà però acquisire tutti gli elementi informativi utili per l'individuazione dei soggetti da interpellare secondo le regole dell'evidenza pubblica, sulla base delle richieste istruttorie avanzate dagli Organi collegiali, in sede Assembleare o dal Presidente del CNEL. Ciò al fine di collegare strettamente l'affidamento alla precisa necessità dell'Organo a cui andrà inoltre richiesta una attestazione utile alla predisposizione della dichiarazione di regolarità e soddisfazione della prestazione, prodromica alla liquidazione della spesa da parte del Dirigente responsabile.

Un servizio o una fornitura, come noto, può essere affidato anche a Soggetti di natura pubblica, come le Università, in tutti i casi in cui sia previsto un utile corrispettivo a favore di tali Soggetti. In tali casi è ultroneo sottolineare che l'affidamento soggiace alle regole dell'evidenza pubblica, con procedure

aperte, ristrette e negoziate, come disciplinato dal Codice dei contratti e *s.m.i.*. Quindi - giova ripetere - qualora il Dirigente responsabile proceda all'affidamento di un servizio o di una fornitura strumentale all'espletamento dei compiti degli Organi collegiali, con affidamento diretto nei casi previsti, deve adeguatamente motivare, nell'atto di affidamento specifico, le esigenze istruttorie che sono alla base del medesimo affidamento, così come rappresentate dall'Organo richiedente o risultanti dal dibattito in Assemblea e riportate nel verbale di riferimento. La valutazione del Responsabile del procedimento circa la scelta del contraente non può infatti, in caso di detti affidamenti, che essere preceduta da una attenta disamina delle necessità del Consiglio e di tali necessità deve essere data puntuale motivazione, fermo restando l'onere motivazionale anche rispetto agli altri parametri normativi prescritti (principio di rotazione, valutazione di congruità del prezzo...)

- b) Nell'ambito di applicazione dell'articolo 15 della legge 241 del 1990, mediante accordo con "Istituzioni pubbliche", per la realizzazione di un interesse pubblico comune ai partecipanti, le parti hanno l'obbligo di perseguire come compito principale l'interesse comune, da valutarsi alla luce delle finalità istituzionali degli enti coinvolti. Alla base dell'accordo deve esserci, quindi, una definita divisione di compiti e responsabilità; eventuali trasferimenti finanziari tra i soggetti dell'accordo devono configurarsi solo come ristoro eventuale delle spese sostenute, essendo escluso il pagamento di un corrispettivo inteso come un margine di guadagno, che farebbe rientrare la fattispecie nella ipotesi sub a). Ciò premesso, l'eventuale attività negoziale conseguente o attuativa di un accordo interistituzionale, deve trovare la propria cornice di riferimento nel quadro normativo vigente (e nella tipologia di atti stipulabili).

A tale riguardo appare utile richiamare quanto espresso dall'ANAC sulla circostanza che la "reale divisione di compiti e responsabilità tra i contraenti della convenzione", con produzione di un dettagliato prospetto analitico, è elemento richiesto dalla giurisprudenza comunitaria (ex multis sentenza del 9

giugno 2009, causa C-480/06) per la quale è necessario procedere a un giudizio di compatibilità tra le norme comunitarie e l'accordo di cooperazione che risulterà conforme alle prime soltanto al verificarsi di una serie di condizioni tra cui quella per cui tutte le strutture pubbliche coinvolte svolgano un ruolo attivo, anche se non necessariamente nella stessa misura e quindi sussista un'effettiva condivisione di compiti e di responsabilità, ben diversa dalla situazione che si avrebbe in presenza di un contratto a titolo oneroso in cui solo una parte svolge la prestazione pattuita, mentre l'altra assume l'impegno della remunerazione (cfr Determinazione ANAC del 21 ottobre 2010, n. 7 - punto 2).

c) Appare infine ultroneo richiamare l'attenzione al pedissequo rispetto, nel conferimento di incarichi individuali, delle prescrizioni contenute nell'articolo 7, comma 6 e 6 bis del Dlgs 165 del 2001 (rispondenza dell'oggetto della prestazione alle finalità istituzionali del CNEL, come da programma approvato; accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane in servizio; prestazione altamente qualificata...). Si vuole, in questa sede, richiamare l'attenzione sulla necessità di dare nell'atto di conferimento, anche in tali casi, compiuta motivazione in relazione a tutti i requisiti previsti, fermo restando che non è ammesso il rinnovo.

Si raccomanda di prestare la massima attenzione alle presenti disposizioni di servizio, in quanto la corretta impostazione dei procedimenti e la completa acquisizione della documentazione necessaria, costituisce garanzia di celerità, efficacia e legittimità.


Cons. Paolo Peluffo