



Prot. n. 0081854/2018
Del 17/10/2018

Ai Presidi di Facoltà
Al Preside della Scuola di Ingegneria
Aerospaziale
Al Direttore della Scuola Superiore di Studi
Avanzati Sapienza
Ai Direttori di Dipartimento
Al Direttore del Centro di Servizi per le
attività ricreative, culturali, artistiche,
sociali e dello spettacolo "Sapienza CREA
- Nuovo Teatro Ateneo"
Al Direttore del Centro di Servizi sportivi
della Sapienza "Sapienza Sport"
Al Direttore del Centro Linguistico di
Ateneo – CLA
Al Direttore del Centro interdipartimentale
di Ricerca e Servizi CERSITES
Ai Direttori dei Centri interdipartimentali di
Ricerca
Al Presidente del Sistema bibliotecario
Sapienza
Al Direttore del Sistema bibliotecario
Sapienza
Al Presidente del Polo museale Sapienza
Al Direttore del Polo museale Sapienza
Al Presidente del Centro InfoSapienza
Al Direttore del Centro InfoSapienza
Al Direttore del Centro Stampa di Ateneo
Ai Responsabili amministrativi delegati di
Facoltà, Dipartimenti, Scuole e Centri
Ai Coordinatori degli Uffici di Facoltà
Ai Direttori delle Aree:
- Affari istituzionali
- Affari legali
- Gestione edilizia
- Offerta formativa e diritto allo studio
- Organizzazione e sviluppo
- Patrimonio e servizi economici
- per l'Internazionalizzazione
- Risorse umane
- Servizi agli studenti



Al Capo dell'Ufficio Supporto strategico e programmazione dell'Area Supporto strategico e comunicazione

Al Capo dell'Ufficio Comunicazione dell'Area Supporto strategico e comunicazione

Al Capo dell'Ufficio Bilanci, programmazione e gestione economico-patrimoniale e finanziaria dell'Area Contabilità, finanza e controllo di gestione

Al Capo dell'Ufficio Gestione ciclo attivo/passivo e adempimenti tributari dell'Area Contabilità, finanza e controllo di gestione

Al Capo dell'Ufficio Auditing e controllo di gestione dell'Area Contabilità, finanza e controllo di gestione

Al Capo dell'Ufficio Stipendi dell'Area Contabilità, finanza e controllo di gestione

Al Direttore del Centro di Medicina occupazionale

Al Capo dell'Ufficio speciale Prevenzione e protezione

Al Responsabile del Cerimoniale

e p.c.

Al Responsabile Segreteria particolare del Rettore

Al Responsabile Segreteria tecnica della Direzione Generale

Oggetto: affidamento di contratti di servizi e fornitura nell'ambito di Contratti di Ricerca finanziati da terzi

Con la presente Circolare si intende fornire riscontro e, nel contempo, linee di indirizzo a seguito di una serie di richieste e segnalazioni che negli ultimi mesi sono state poste all'Amministrazione centrale da diversi Dipartimenti in ordine, in particolare, alla corretta applicazione della disciplina riguardante l'affidamento di contratti di servizi e forniture nell'ambito di Progetti e Contratti di Ricerca finanziati da terzi.



Il presente intervento trae, inoltre, spunto da recenti verifiche amministrativo - contabili effettuate dalla Guardia di Finanza e dall'Ispettorato generale di Finanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché da alcuni provvedimenti di revoca del finanziamento da parte del MIUR e dalla Commissione Europea, effettuati anche a distanza di anni dalla approvazione delle rendicontazioni dei Progetti.

Per quanto riguarda gli Organi Ispettivi si segnala che sono state evidenziate alle Strutture, in particolare, criticità in merito a:

- a) conferimenti di incarichi di consulenza o affidamento di servizi e forniture in assenza di procedure di evidenza pubblica;
- b) riconducibilità delle ditte affidatarie dei servizi e forniture a soggetti titolari del progetto, o al Dipartimento, con potenziale conflitto di interessi.

Pertanto, al fine di prevenire possibili criticità si riportano di seguito alcuni richiami alla normativa vigente, ricordando, al contempo le responsabilità amministrative, erariali e penali, in capo al pubblico dipendente¹, nel caso in cui lo stesso abbia concorso con la propria condotta colposa o dolosa a provocare un danno all'ente di appartenenza.

Al riguardo si ricorda, innanzitutto, che le norme vigenti per gli enti pubblici sull'affidamento degli incarichi, nonché le previsioni del Codice degli appalti (d. lgs 50/2016) si applicano ai Dipartimenti Universitari anche per tutte le procedure relative ad attività da eseguire su Progetti finanziati (sia su fondi nazionali che europei).

Pertanto, quanto recentemente comunicato con Circolare 42935/b 2018 dell'Area Patrimonio e Servizi Economici, con riferimento alle Linee Guida n.4 dell'ANAC, deve trovare puntuale applicazione anche nella gestione dei Fondi assegnati a docenti a seguito di Bandi o Gare pubbliche.

Di seguito si pone l'attenzione sulle principali ipotesi critiche che possono emergere nell'affidamento di incarichi e consulenze nell'ambito dei programmi finanziati:

A. Conferimenti di incarichi di consulenza o affidamento di servizi e forniture in assenza di procedure di evidenza pubblica

A.1 Aspetti generali

¹ Per pubblico dipendente si intende il personale nel suo complesso, docente e tecnico-amministrativo nell'espletamento delle attività di specifica e rispettiva competenza.



Si ricorda che l'affidamento di servizi e forniture a valere su fondi esterni (progetti nazionali o europei) sono sempre soggetti a procedure di evidenza pubblica ai sensi del codice degli appalti e delle altre norme e principi riguardanti i contratti pubblici.

Tra i principi che vanno applicati in ogni caso (anche negli affidamenti diretti) vanno citati quelli di trasparenza, motivazione, economicità, assenza di conflitto di interessi (v. il successivo punto B).

Per esempio, l'articolo 13.1 del Model Grant Agreement di Horizon 2020 prevede che *"The beneficiaries must award the subcontracts ensuring the best value for money or, if appropriate, the lowest price. In doing so, they must avoid any conflict of interests"*.

La mancanza di una procedura di evidenza pubblica e del rispetto dei principi sopra ricordati rende ineleggibile il relativo costo.

Nel caso di progetti europei l'eventuale Audit di primo o di secondo livello verificherà che i costi siano stati sostenuti nel rispetto delle regole e procedure di acquisto proprie del beneficiario. Verrà verificata inoltre la presenza di:

- differenti offerte o di altre procedure ammissibili per legge ma in ogni modo compatibili con i principi in materia di contratti pubblici (come la trasparenza, la motivazione e l'economicità);
- valutazione per iscritto delle offerte ai fini della selezione, nel rispetto delle procedure e delle regole interne di *procurement*.

L'eventuale menzione del nome del fornitore già in fase di proposta, e la successiva approvazione del progetto da parte dell'ente finanziatore, non sana in alcun modo la violazione dell'obbligo di espletare le procedure di evidenza pubblica.

Il medesimo obbligo permane nei casi in cui l'ente finanziatore richieda di compilare una anagrafica del fornitore già in fase di presentazione della domanda (es. MIUR Pon, Smart Cities, Cluster, etc..).

Anche in queste ultime ipotesi tale richiesta non può essere intesa come esenzione dagli obblighi dell'amministrazione aggiudicatrice.

Si può indicare in fase di proposta il nome del fornitore del bene o servizio quando sia stata già effettuata in precedenza la selezione del fornitore tramite una procedura di evidenza pubblica (es. accordi quadro).

A.2 Affidamento diretto

In tutti casi la normativa ammette l'affidamento diretto (acquisti al di sotto dei 40.000 euro d. lgs 50/2016 art. 36 comma a) o comunque senza la pubblicazione del bando di gara (infungibilità per motivi tecnici d. lgs 50/2016, art 63); si ricorda comunque la necessità di una stretta aderenza ai principi di trasparenza, motivazione, economicità e assenza di conflitto di interessi.



In detti casi, il mancato rispetto dei principi suddetti rende la procedura di acquisto illegittima ed il costo relativo ineleggibile.

È onere del Centro di spesa dare evidenza del rispetto di detti principi. A tale proposito si chiarisce che non è sufficiente il semplice riferimento all'opinione non circostanziata del responsabile scientifico del progetto, che dovrà, pertanto, produrre documentazione oggettiva a sostegno dell'attestazione di infungibilità del bene o servizio.

A.3 Spin-off e Start-up

Un caso di ulteriore attenzione riguarda gli affidamenti di servizi di consulenza alle Spin off Sapienza e alle Start up. Si evidenzia che tali affidamenti non sono assimilabili a affidamenti *in house*, pertanto qualunque attività va in ogni caso affidata con una procedura di evidenza pubblica con le cautele riportate nel successivo paragrafo B circa il conflitto di interessi.

Ai fini della partecipazione delle spin off partecipate da Sapienza a progetti Horizon 2020, laddove ricorrano le condizioni, si può inserire la Spin off come Linked Third Parties² (articolo 14 del Model Grant Agreement di Horizon 2020) o come Beneficiario del progetto stesso.

A.4 Accordi con altre università ed enti pubblici

Il rispetto delle procedure di evidenza pubblica e dei principi sopra richiamati non è escluso neppure nel caso di acquisto di beni e servizi da altre università, enti di ricerca o altri enti pubblici.

Come più volte affermato dalla Corte di Giustizia³ e dalla giurisprudenza nazionale⁴, nonché dalla prassi interpretativa dell'Autorità di vigilanza⁵, non è esclusa l'applicazione della disciplina in materia di contratti pubblici in base al semplice richiamo a disposizioni quali l'art. 15 della legge 241/1990 o il riferimento all' "attività istituzionale" dell'ente.

Affinché l'accordo con un altro ente pubblico sia escluso dalla disciplina degli appalti pubblici devono essere presenti simultaneamente almeno i seguenti elementi:

- si deve trattare di un accordo di collaborazione per un obiettivo comune e non per l'acquisto di beni o servizi;

² In questo caso sarà necessario evitare, in fase di rendicontazione del progetto, di esporre costi di personale della Spin off riferibili a personale contrattualizzato anche da Sapienza, specie se il costo orario dello Spin off è maggior del costo orario Sapienza, o rendicontare i costi del personale delle Spin Off attraverso le buste paga di Sapienza. È invece ammissibile la rendicontazione di personale proprio della sola Spin off.

³ Vedi in particolare Corte di Giustizia, sent. del 19 dicembre 2012, Causa C-159/11, Azienda Sanitaria Locale di Lecce.

⁴ Per es. C. Conti Sez. Contr. Stato, 10-11-2009, n. 19.

⁵ Autorità, n. 7 del 21 ottobre 2010, "Questioni interpretative concernenti la disciplina dell'articolo 34 del d.lgs. 163/2006 relativa ai soggetti a cui possono essere affidati i contratti pubblici".



- l'eventuale passaggio di denaro da un soggetto all'altro deve limitarsi a coprire i costi effettivamente sostenuti e documentati dal soggetto che riceve il trasferimento;
- i diritti risultanti dalla collaborazione non devono appartenere in modo esclusivo ad una delle parti.

B. Riconducibilità delle ditte affidatarie dei servizi e forniture a soggetti titolari del progetto, o al Dipartimento, con potenziale conflitto di interessi

Al riguardo è opportuno richiamare quanto disciplinato dall'art. 80 del Codice, nonché più recentemente dall'Atto di indirizzo MIUR prot. n. 39 del 14.05.2018 che dà seguito al Piano Nazionale Anticorruzione – Sezione Università (approvato con delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017) in merito all'adozione di misure volte a contrastare fenomeni di corruzione, di cattiva amministrazione e di conflitto di interessi.

L'attuale Codice degli appalti, infatti, ha introdotto una specifica disposizione normativa relativa al conflitto d'interessi, facendone derivare precisi obblighi e sanzioni rispettivamente disciplinati dagli artt. 42 e 80 dello stesso Codice.

Le modalità per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti sono così disciplinate dal secondo comma dell'art. 42 del Codice:

“Si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. In particolare, costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62”.

Pertanto, il Codice degli appalti si riferisce a situazioni in grado di compromettere, anche solo potenzialmente, l'imparzialità richiesta nell'esercizio del potere decisionale. Queste si verificano quando il dipendente pubblico è portatore di interessi della propria o dell'altrui sfera privata, che potrebbero influenzare negativamente l'esercizio imparziale ed obiettivo delle sue funzioni. (Cons. Stato, sez. V, n.3415/2017).

Il personale che versa nelle condizioni sopra citate è **tenuto** a darne comunicazione e ad astenersi dal partecipare alla procedura. Infatti, la mancata astensione, fatte salve le



ipotesi di responsabilità amministrativa e penale, costituisce comunque fonte di responsabilità disciplinare a carico del dipendente pubblico.

Il vigente Codice di comportamento dei dipendenti Sapienza, emanato con decreto rettorale n. 1528/2015, disciplina all'art. 7 le modalità di astensione del dipendente che ritiene sussistere un conflitto di interesse, anche potenziale, tra le attività del proprio ufficio ed un interesse personale proprio o di altri soggetti a quest'ultimo collegati.⁶

A titolo esemplificativo, configura conflitto d'interesse *inter alia* l'affidamento diretto di servizi e forniture, senza previa consultazione di due o più operatori economici, a società che abbiano quali soci, amministratori, etc., docenti, assegnisti di ricerca o altri collaboratori del dipartimento. Le unità di personale afferenti ai dipartimenti interessati, quindi, non possono essere incaricate delle attività oggetto dell'affidamento.

È pertanto necessaria, come minimo, l'astensione dalla partecipazione alla procedura di affidamento e dal compimento di atti correlati a quest'ultima, dei docenti, ricercatori, assegnisti e personale tab che siano anche soci della società invitata alla procedura, e che altrimenti si troverebbero a ricoprire sia il ruolo di "stazione appaltante" che di "operatore economico".

Occorre fare salve le ipotesi nelle quali la prestazione del bene o del servizio rivesta il carattere dell'infungibilità, nel qual caso è comunque necessario far emergere la situazione di potenziale conflitto di interesse.

Ai fini della legittimità della procedura, nel rispetto delle disposizioni in materia di conflitto d'interesse, il dato rilevante non è costituito dalla scelta della modalità di selezione dell'operatore economico (ad esempio, affidamento diretto con o senza previa consultazione di due o più operatori ai sensi dell'art. 36 del Codice degli appalti per le sole procedure di importo inferiore a 40.000,00 euro ovvero procedura aperta) bensì dalla

⁶ Si ritiene utile ricordare, a tal proposito, che l'art. 7 del Codice di Comportamento prevede che il dipendente, tempestivamente, deve farne comunicazione scritta al Direttore dell'Area di appartenenza ovvero al Preside di Facoltà o al Direttore di Dipartimento o centro, allegando ogni informazione utile a valutare la rilevanza del conflitto. Il destinatario della comunicazione, assunte le informazioni necessarie, si pronuncia sulla rilevanza del conflitto di interessi e, se necessario, decide sull'astensione adottando gli atti conseguenti. Come precisato dall'art. 7, punto 9, del Codice di comportamento dei dipendenti Sapienza, la mancata, tardiva, incompleta o falsa comunicazione dei conflitti di interessi di cui allo stesso articolo, è fonte di responsabilità disciplinare.

In ogni caso permane l'obbligo di comunicazione al responsabile della Struttura di appartenenza di tutti i rapporti di collaborazione diretti o indiretti con soggetti privati in qualunque modo retribuiti negli ultimi 3 anni (art 6 del Codice di Comportamento) sia in prima persona che di coniugi, parenti e affini entro il secondo grado.



necessità di garantire la trasparenza della procedura eliminando, a monte, possibili cause di conflitto d'interesse. Pertanto, l'adozione di una procedura aperta a tutti gli operatori economici in luogo di un affidamento diretto non è di per sé sufficiente a risolvere il conflitto.

Infine, in caso di conflitto d'interesse non diversamente risolvibile, e salvo quanto sopra illustrato, l'art. 80, comma 5, del Codice degli appalti, prevede l'esclusione dalla partecipazione alla procedura di appalto dell'operatore economico che possa determinare una situazione di conflitto di interesse ai sensi dell'articolo 42, comma 2 del Codice stesso.

Si raccomanda pertanto a tutti i Centri di spesa una attenta considerazione riguardo l'affidamento di incarichi a società partecipate, associazioni, consorzi e fondazioni, ditte esterne, ponendo attenzione al dovere di dichiarazione e di astensione da parte del professore o ricercatore che si trovi in situazioni di conflitto di interesse, anche solo potenziale.

Per ulteriori chiarimenti e delucidazioni sarà possibile inviare una mail a grantoffice@uniroma1.it; il Settore Grant Office e Progetti di Ricerca, in base alle tematiche, raccoglierà i pareri delle diverse aree coinvolte e fornirà una risposta integrata.

Cordiali Saluti

f.to
IL DIRETTORE GENERALE