



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 17 aprile 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

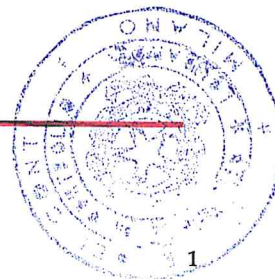
Vista la legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi da 54 a 57;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 173;

Visto l'art. 46 del DL. 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge del 6 agosto 2008 n. 133;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per la seduta odierna;

Uditi i rappresentanti dell'ente;



al

Udito il Magistrato Istruttore, dott.ssa Marinella Colucci;

Premesso in fatto

Il Comune di Brescia, con determinazione dirigenziale n. 3127 del 17/12/2018, pervenuta a questa Sezione con nota prot. C.d.c. 18820 del 19/12/2018, ha conferito un incarico di consulenza e supporto in materia fiscale al settore Bilancio e ragioneria - per il periodo 01/01/2019-31/12/2020 - per un compenso complessivo di euro 34.160,00 lordi (IVA e oneri inclusi). Tale incarico era stato già in precedenza conferito, ai medesimi soggetti, per il biennio 2017/2018, (da aprile 2017 sino al 31/12/2018), per un importo complessivo di euro 30.197,44 (IVA e oneri inclusi), di cui alla determinazione dirigenziale n. 909 del 04/04/2017.

Con nota istruttoria prot. 2331 del 28/02/2019, il Magistrato istruttore richiede di:

1. produrre una relazione relativa all'espletamento della previa ricognizione dell'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di svolgere gli incarichi in parola, esplicitando le ragioni e le valutazioni effettuate in ordine alla stipula del nuovo contratto.
2. fornire l'organigramma e la descrizione degli uffici, dettagliando la qualifica e il numero di personale assegnato a ciascun ufficio;
3. fornire chiarimenti in merito al carattere eccezionale e straordinario dell'incarico assegnato, nonché alla procedura selettiva effettuata;
4. produrre il nuovo contratto sottoscritto dalle parti;
5. produrre la valutazione preventiva da parte dell'organo di revisione, rispetto al nuovo incarico;
6. produrre le delibere con cui sono stabiliti i criteri generali in materia d'incarichi, nonché il programma approvato dal Consiglio, ai sensi del combinato disposto dell'art. 42, comma 2, TUEL e dell'articolo 46, comma 2, del d.l. 112/2008.

Con nota di risposta a firma del responsabile del settore bilancio e ragioneria, pervenuta al prot. n. 3632 del 25/03/2019, l'ente riferiva quanto segue:

"1. VALUTAZIONI IN ORDINE ALLA STIPULA DEL CONTRATTO DI CONSULENZA

In via preliminare, si osserva che la determinazione dirigenziale in oggetto non attiene all'affidamento di un nuovo incarico di consulenza, bensì al rinnovo di incarico già affidato che, sin dall'avvio della procedura originaria, è stato strutturato su un orizzonte temporale di quattro anni. Con deliberazione della Giunta comunale 10/1/2017 n. 6 (all. C) l'Organo esecutivo ha apportato delle modifiche alla macrostruttura organizzativa dell'Ente, tra le quali la soppressione del servizio Contabilità fiscale del settore Bilancio e ragioneria (cfr. pagina 103 dell'all. C) e conseguentemente della posizione

organizzativa (P.O.) ad esso associata, con ricollocazione della dipendente titolare ad altro servizio, estraneo al settore Bilancio e ragioneria (servizio Gestione patrimonio immobiliare, posizione resasi vacante a seguito della cessazione del rapporto di lavoro per pensionamento del precedente funzionario titolare).

Preso atto di tale modifica, con comunicazione alla Giunta comunale 18/1/2017 n. 21 (all. D) la Responsabile del settore Bilancio e ragioneria ha rappresentato all'Organo esecutivo l'esigenza di affidare a soggetto esterno un incarico di consulenza e supporto al fine di assicurare il corretto e tempestivo adempimento dei numerosi obblighi posti in capo al Comune, in qualità di soggetto passivo e/o sostituto di imposta, in materia di IVA, IREF, IRAP, imposta di bollo, ecc.. (secondo quanto illustrato nella nota allegata alla comunicazione stessa, a cui si rinvia per eventuali dettagli), il cui mancato, intempestivo o non corretto adempimento è, come noto, sanzionato dal legislatore fiscale.

Il previsto affidamento dell'incarico non ha comportato l'esternalizzazione della contabilità fiscale tout court, in quanto, come precisato nella citata comunicazione 21, gli aspetti operativi, quali la registrazione delle fatture e la contabilizzazione dei pagamenti ed incassi rilevanti ai fini fiscali, hanno continuato ad essere gestite dagli uffici comunali tramite l'impiego dei dipendenti in servizio. Al soggetto esterno si è reso necessario affidare, appunto, l'incarico di consulenza e supporto, di carattere altamente specialistico, svolto in precedenza dalla titolare della posizione organizzativa soppressa, riconducibile, in sintesi, ai seguenti punti (con riferimento a tutti gli ambiti indicati nella nota allegata alla comunicazione): controllo dei dati in occasione dei versamenti periodici dei tributi; formazione e trasmissione telematica delle dichiarazioni periodiche infrannuali e annuali; consulenza in materia fiscale, con risposta ai quesiti entro 3 giorni lavorativi dall'invio via mail da parte del Settore Bilancio e Ragioneria; attività formativa presso gli uffici del Comune di Brescia in tema di normativa fiscale.

Condivisa l'esigenza sopra illustrata, con determinazione dirigenziale 20/2/2017 n. 460 (all. E) è stata attivata la procedura finalizzata all'affidamento dell'incarico per il biennio 2017/2018, con espressa possibilità di rinnovo per il biennio 2019/2020.

La scelta di contemplare un orizzonte temporale quadriennale ma, al tempo stesso, di non vincolare immediatamente l'Ente all'intero periodo, bensì di procedere con un affidamento biennale rinnovabile, è stata motivata dal fatto che il ricorso a professionalità esterna era, ed è, strettamente correlato alle scelte organizzative di competenza dell'Organo esecutivo, il cui mandato amministrativo scadeva a maggio 2018.

Conseguentemente, si è ritenuto opportuno lasciare aperta la possibilità di non procedere all'affidamento dell'incarico per il biennio 2019/2020, in quanto si è ritenuto opportuno attendere l'insediamento della nuova Amministrazione, a seguito delle consultazioni elettorali amministrative del 10/6/2018, in modo da conoscere le scelte organizzative in merito alla conferma o all'eventuale revisione della macrostruttura e, solo a valle di tali scelte, esercitare o non esercitare l'opzione del rinnovo in ragione del nuovo assetto organizzativo.

Con deliberazione della Giunta comunale 24/7/2018 n. 466 (all. F) l'Organo esecutivo, rinnovato a seguito delle consultazioni elettorali, ha modificato la struttura organizzativa, sopprimendo – per quanto di interesse del settore Bilancio e ragioneria – il servizio Finanziamenti comunitari (cfr. pagine 16/17 dell'allegato alla deliberazione di Giunta 466 citata).

Non è stato dunque reintrodotta il servizio Contabilità fiscale e, a seguito degli affidamenti di incarichi ai dipendenti titolari di P.O., l'ex responsabile del servizio Contabilità fiscale è stata confermata nell'incarico di responsabile del servizio Gestione patrimonio.

Conseguentemente, con determinazione dirigenziale 17/12/2018 n. 3127 (all. B già citato) si è preso atto del permanere della situazione organizzativa che ha reso necessario l'affidamento dell'incarico a soggetto esterno e si è proceduto ad esercitare l'opzione di rinnovo per l'ulteriore biennio già originariamente previsto, alle medesime condizioni.

In occasione sia della prima determinazione dirigenziale di presa d'atto dell'affidamento (n. 909/2017), sia della seconda determinazione dirigenziale (n. 3127/2018), è stata prodotta l'attestazione di assenza di professionalità interne (rispettivamente all. I.1 e all. B.1), discendente dal fatto che l'unica dipendente con competenze ed esperienze in grado di svolgere l'incarico in oggetto è stata destinata ad altro incarico, per le ragioni già esplicitate.

Da ultimo, ma non meno importante, si segnala che la scelta organizzativa ha tenuto conto anche dei riflessi finanziari del nuovo assetto. Il costo della consulenza fiscale è infatti nettamente inferiore al costo a carico dell'Ente per la titolare di P.O. Quest'ultimo costo rappresenta nei fatti un costo cessante per l'Ente, in quanto:

- la P.O. non è stata sostituita presso il settore Bilancio e ragioneria, essendo stata soppressa la posizione;
- presso il settore di nuova assegnazione (settore Valorizzazione patrimonio pubblico, servizio Gestione patrimonio), la titolare di P.O. ha sostituito il precedente titolare di P.O. cessato per pensionamento (quindi con riferimento a quest'ultimo settore non rappresenta un costo aggiuntivo).

In dettaglio:

- spesa su base annua, IVA e oneri inclusi, dell'incarico di consulenza fiscale = euro 17.080,00;
- costo annuo, oneri a carico Ente inclusi, della titolare di P.O. (anno 2016, ultimo anno intero di assegnazione al servizio Contabilità fiscale) = euro 53.780,49.

2. ORGANIGRAMMA E DESCRIZIONE DEGLI UFFICI

Ai sensi dell'art. 3, comma 2, del vigente regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, la struttura organizzativa permanente dell'Ente è articolata in aree, settori, servizi, unità di staff. All'interno dei settori, i servizi sono l'unità organizzativa elementare della macrostruttura deliberata dalla Giunta comunale, ai sensi dell'art. 4 del regolamento stesso.

Prima delle modifiche organizzative introdotte con la citata deliberazione della Giunta comunale n. 6/2017, come già accennato il settore Bilancio e ragioneria comprendeva anche il servizio Contabilità fiscale.

Il settore era infatti articolato nei seguenti servizi:

- servizio Bilancio
- servizio Riscossioni e pagamenti
- servizio Contabilità fiscale
- servizio Finanziamenti comunitari. A quest'ultimo servizio (introdotto con deliberazione della Giunta comunale 22/9/2015 n. 486 con l'intento di potenziare tale ambito di attività) non è stato tuttavia mai assegnato alcun dipendente, in ragione dei noti vincoli assunzionali che non hanno consentito un incremento della dotazione organica e, conseguentemente, con deliberazione della Giunta comunale

24/7/2018 n. 466 il servizio è stato soppresso. Sul piano organizzativo, l'istituzione e la soppressione del servizio sono state quindi sostanzialmente neutre.

In particolare, al servizio Contabilità fiscale, prima della sua soppressione, erano assegnate due dipendenti: la titolare di P.O. (dipendente cat. D, titolare di P.O. di terza fascia) e una dipendente cat. D con funzioni di supporto alla titolare di P.O.

A seguito della soppressione del servizio, come già evidenziato la titolare di P.O. è stata assegnata ad altro servizio (Gestione patrimonio, dall'1/2/2017), al di fuori del settore Bilancio e ragioneria, mentre la seconda dipendente è stata assegnata al servizio Riscossioni e pagamenti, considerato, da un lato che, in ogni caso, gli adempimenti operativi di carattere contabile (come già osservato nel precedente paragrafo 1) sono rimasti in capo agli uffici comunali e, dall'altro, che le programmate cessazioni di personale del settore Bilancio e ragioneria richiedevano l'affiancamento per il "passaggio di consegne" con un sostituto (esigenza soddisfatta, nel caso specifico, dalla mobilità interna tra servizi).

Al contempo, sono state attivate iniziative formative in materia prevalentemente rivolte a due dipendenti del settore Bilancio e ragioneria già in servizio, per consentire l'acquisizione di conoscenze e di competenze di base per il presidio dei principali adempimenti, nonché per il raccordo tra i diversi settori comunali e il professionista incaricato.

Nelle tabelle relative alla consistenza del personale assegnato al settore Bilancio e ragioneria (all. G), è riportata in dettaglio l'evoluzione della dotazione organica del settore, rilevata al 31 dicembre di ciascun anno dell'ultimo quinquennio, espressa in n. unità di personale ricondotte a tempo pieno (ossia tenendo proporzionalmente conto dei rapporti di lavoro a tempo parziale). Si riportano di seguito i dati totali:

-25,5 unità ricondotte a tempo pieno in servizio al 31/12/2014;

-23,17 unità al 31/12/2015;

-22,17 unità al 31/12/2016;

-24,67 unità al 31/12/2017;

-23,75 unità al 31/12/2018.

Tale andamento si è peraltro concretizzato in un periodo di crescenti adempimenti a carico degli uffici di ragioneria (nell'ambito della contabilità finanziaria armonizzata e della contabilità economico-patrimoniale) e fiscale in senso stretto. Tra questi ultimi, si ricorda l'introduzione della fattura elettronica (dapprima passiva e, recentemente, attiva), la scissione dei pagamenti o split payment, l'inversione contabile o reverse charge, ecc... in un contesto, qual è il Comune di Brescia, in cui la contabilità fiscale, soprattutto in ambito IVA, è molto articolata, essendo caratterizzata da 18 attività/sezionali distinti, come evidenziato nell'allegato alla comunicazione di Giunta 21/2017, già citata quale allegato sub D).

Le attività e competenza assegnate al settore Bilancio e ragioneria sono sintetizzate, nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, come segue: <<il settore ha il compito di garantire l'esercizio delle funzioni di coordinamento e di gestione dell'attività finanziaria in coerenza con gli obiettivi definiti dai programmi e dai piani annuali e pluriennali, assicurando l'assistenza ed il supporto alle altre unità organizzative dell'ente nella gestione delle risorse e dei budget loro assegnati. In particolare:

- cura la redazione del bilancio di previsione e dei rendiconti;



- provvede alla gestione del bilancio ed alla tenuta sistematica della contabilità finanziaria e di quella economico-patrimoniale e, in generale, presiede alla corretta rappresentazione contabile dei fatti gestionali;
- esercita il controllo di regolarità contabile ai sensi dell'art. 2, comma 1 lettera b) e dell'art. 8 del regolamento di disciplina dei controlli interni;
- cura i rapporti con l'organo di revisione economico-finanziaria, con il tesoriere e con gli agenti contabili interni;
- assolve gli adempimenti fiscali e tributari del Comune e cura la gestione dei relativi rapporti verso gli istituti finanziari;
- promuove e coordina le attività finalizzate al reperimento di finanziamenti comunitari>>. All'interno del settore, le competenze assegnate a ciascuno dei due servizi sono così distribuite. Al servizio Bilancio competono:
 - la formazione degli strumenti di programmazione e di rendicontazione finanziaria, ed in particolare la redazione del Documento unico di programmazione e della Nota integrativa, la redazione del bilancio preventivo e del rendiconto generale, il supporto alla formazione del Piano esecutivo di gestione per le parti relative alla programmazione finanziaria, la stesura della Relazione della Giunta e relativi allegati;
 - l'istruttoria dei provvedimenti di variazione del bilancio e del PEG;
 - il controllo periodico della gestione finanziaria finalizzato al mantenimento degli equilibri di bilancio;
 - il monitoraggio sulla corretta tenuta della contabilità economico-patrimoniale e la gestione delle operazioni di assestamento, integrazione e rettifica ai fini della redazione del Conto economico e Stato patrimoniale;
 - la gestione delle forme di accesso ai capitali di prestito;
 - le certificazioni di bilancio obbligatorie o richieste dagli organismi di controllo (Corte dei Conti, Ministeri, Collegio dei Revisori ecc.);
 - il supporto all'Organo di revisione contabile;
 - il monitoraggio dell'andamento degli aggregati finanziari utili ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica/pareggio di bilancio.

Al servizio Riscossioni e pagamenti compete la tenuta sistematica delle rilevazioni contabili attinenti alle entrate ed alle spese, nonché la gestione degli adempimenti connessi nel rispetto delle scadenze imposte dalla normativa, ed in particolare:

- il controllo di correttezza contabile e fiscale sulle varie fasi in cui si articola il processo di effettuazione delle spese e di realizzazione delle entrate previste in bilancio, ai sensi del vigente regolamento di contabilità e relativa contabilizzazione;
- il controllo sugli agenti contabili;
- la predisposizione delle rendicontazioni speciali richieste da specifiche disposizioni legislative e regolamentari;

Handwritten signature

- l'effettuazione delle verifiche di cassa previste dal vigente ordinamento e dal regolamento di contabilità;
- il controllo di gestione finanziario sull'andamento degli accertamenti e degli impegni del bilancio di competenza e sulla consistenza e smaltimento dei residui, in collaborazione con il servizio Bilancio per le operazioni di riaccertamento dei residui in sede di formazione del rendiconto e per le operazioni di chiusura annuale dell'esercizio finanziario;
- il monitoraggio dei flussi di cassa allo scopo di soddisfare le esigenze derivanti dal pagamento di impegni in competenza e a residuo evitando il ricorso ad anticipazione di cassa e presidiando, al contempo, il rispetto dei tempi medi di pagamento;
- gli adempimenti correlati alla certificazione dei debiti del Comune v/fornitori;
- la gestione dei rapporti con il Tesoriere.

3. CHIARIMENTI IN MERITO AL CARATTERE ECCEZIONALE E STRAORDINARIO DELL'INCARICO ASSEGNATO, NONCHÉ ALLA PROCEDURA SELETTIVA EFFETTUATA

Le fondamenta alla base dell'affidamento dell'incarico sono rinvenibili, come illustrato nel paragrafo 1, nella modifica della macrostruttura organizzativa dell'Ente e nella ricollocazione, ad altro incarico, della titolare di P.O. che disponeva della specifica professionalità necessaria per un ambito particolarmente specialistico e in continua evoluzione qual è la materia fiscale.

Quanto alla procedura selettiva effettuata, come già accennato il rinnovo per il biennio 2019/2020 era già contemplato nella procedura originaria, avviata con la citata determinazione dirigenziale 460/2017 (all. E).

Con tale provvedimento è stata avviata una procedura comparativa, ai sensi dell'art. 36 del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (riportato, per estratto, nell'all. H) e sono stati approvati:

- l'avviso pubblico, contenente l'oggetto dell'incarico, i requisiti di ammissione, la durata, il compenso, le modalità ed i termini per la presentazione delle domande, nonché i criteri di valutazione delle domande. Con riferimento a questi ultimi, è stata prevista l'attribuzione di un punteggio per complessivi 100 punti massimi, di cui 70 da assegnare in relazione ai curricula delle domande pervenute e 30 per l'offerta economica;
- la bozza di disciplinare di incarico
- il modello della domanda di ammissione alla procedura.

Tutta la documentazione sopra elencata è contenuta nel citato all. E).

In esito all'avviso, sono pervenute 5 domande, tutte ammesse alla procedura comparativa. A seguito delle valutazioni condotte dalla responsabile del settore Bilancio e ragioneria (in presenza di due testimoni), di cui è stato redatto verbale in data 16/3/2017, è risultato vincitore il dott. Nocivelli, in associazione temporanea con il dott. Garzon, con punteggio complessivo di 59,04 punti/100.

Conseguentemente, con determinazione dirigenziale 4/4/2017 n. 909 (all. I) è stata disposta la presa d'atto dell'aggiudicazione definitiva per il primo biennio (sino al 31/12/2018), mentre con la determinazione dirigenziale in oggetto, preso atto del permanere delle condizioni organizzative che hanno determinato la necessità di ricorso dell'affidamento, è stato disposto il rinnovo per il secondo biennio 2019/2020.

4. TRASMISSIONE DEL CONTRATTO SOTTOSCRITTO TRA LE PARTI

Il contratto sottoscritto con riferimento al biennio 2019/2020 è riportato nell'allegato L) alla presente nota.

5. VALUTAZIONE PREVENTIVA DA PARTE DELL'ORGANO DI REVISIONE

Come già osservato, l'affidamento disposto con la determina in oggetto non configura una nuova procedura, bensì l'esercizio della facoltà già contemplata sin dall'origine.

Acquisito il parere favorevole dell'Organo di revisione in data 14/3/2017 (all. M), non si è ritenuto necessario, in sede di esercizio dell'opzione di rinnovo, sottoporre nuovamente all'attenzione dell'Organo di revisione la medesima fattispecie sulla quale era già stato acquisito il parere, non essendo mutate le circostanze organizzative, oggettivamente rilevabili dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, che erano esplicitamente alla base dell'affidamento dell'incarico, come riscontrabile anche dal parere dei Revisori citato.

6. DELIBERE RELATIVE AI CRITERI GENERALI IN MATERIA DI INCARICHI E PROGRAMMA APPROVATO DAL CONSIGLIO COMUNALE, AI SENSI DEL COMBINATO DISPOSTO DELL'ART. 42, COMMA 2, DEL TUEL E DELL'ART. 46, COMMA 2, DEL D.L. 112/2008.

I criteri generali in materia di incarichi e il programma relativo al conferimento di incarichi sono annualmente contenuti nel Documento unico di programmazione (DUP), in quanto si ritiene che tale documento, guida strategica dell'Ente, sia la sede più appropriata e comunque preferibile rispetto ad una deliberazione distinta, scollegata rispetto al processo integrato di pianificazione e programmazione dell'Ente. A tal proposito, si allegano due estratti:

– pagina 246 della Nota di aggiornamento del DUP 2017/2019 (all. N.1, vigente alla data di avvio dell'originaria procedura comparativa per l'affidamento dell'incarico), approvata con deliberazione consiliare 20/12/2016 n. 123;

– pagina 291 della Nota di aggiornamento al DUP 2018/2020 (all. N.2, vigente alla data di

adozione della determina in oggetto), approvata con deliberazione consiliare 20/12/2017 n. 108. Nel rispetto degli indirizzi consiliari, l'organo esecutivo ha ulteriormente sviluppato i criteri di affidamento degli incarichi nel titolo VI del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi che, all'art. 36, disciplina la procedura comparativa di cui si è riferito nel precedente paragrafo 3".

Alla luce di quanto sopra, con ordinanza del Presidente della Sezione n. 17/2019 è stato disposto il deferimento dell'ente, in considerazione del permanere delle seguenti criticità:

- 1) presupposti legittimanti l'affidamento dell'incarico, alla luce della previsione di cui all'art. 7 comma 6, del d.lgs. 165/2001. In particolare, l'articolo in parola prevede espressamente, alla lettera c), che "non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, fermo restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico".

2) specifico oggetto dell'incarico e della prestazione professionale, che *"è rappresentato dall'attività di consulenza e supporto, in materia fiscale, al settore Bilancio e Ragioneria per il periodo dal 01/01/2019 al 31/12/2020. In particolare, l'oggetto della prestazione riguarda:*

-controllo dei dati in occasione dei versamenti periodici dei tributi, con presenza presso gli uffici di ragioneria indicativamente per mezza giornata/mese;

-formazione e trasmissione telematica delle dichiarazioni periodiche infrannuali e annuali;

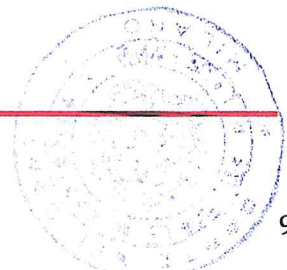
-consulenza in materia fiscale attinenti le attività comunali, incluse la risposta a quesiti via mail entro 3 giorni lavorativi dall'invio del quesito, nonché l'assistenza per l'applicazione delle novità fiscali eventualmente introdotte durante il periodo di svolgimento dell'incarico;

-attività formativa presso gli uffici del comune di Brescia in tema di normativa fiscale (in particolare, in occasione di novità normativa in materia fiscale), quantificabile indicativamente in circa 2 giornate/anno."

In particolare, si chiedono ulteriori chiarimenti in merito alla natura temporanea dell'incarico, posto che i contenuti dello stesso riguardano attività che l'ente è tenuto ad effettuare in via strutturale, in qualità di soggetto passivo e/o sostituto di imposta, in materia di IVA, IRPEF, IRAP, imposta di bollo, il cui mancato, intempestivo o non corretto adempimento è sanzionato dal legislatore, così come dichiarato dall'ente nella nota istruttoria pervenuta. Lo stesso ente, peraltro, evidenzia come l'ultimo quinquennio si sia *"concretizzato in un periodo di crescenti adempimenti a carico degli uffici di ragioneria (nell'ambito della contabilità finanziaria armonizzata e della contabilità economico-patrimoniale) e fiscale in senso stretto. Tra questi ultimi, si ricorda l'introduzione della fattura elettronica (dapprima passiva e, recentemente, attiva), la scissione dei pagamenti o split payment, l'inversione contabile o reverse charge, ecc..."*.

3) parere del collegio dei revisori, nel quale si legge *"indicazione di tempi e compensi: l'incarico decorrerà dalla data di affidamento sino al 31/12/2018, a fronte di un compenso non superiore a Euro 34.892,00 (IVA e cassa prev. inclusi)"*. Sul punto, emerge che la valutazione da parte del collegio dei revisori non riguarda l'affidamento oggetto dell'incarico per il periodo 2019-2020.

4) assenza del riferimento alla possibilità di prolungare l'incarico di un ulteriore biennio del testo dell'avviso pubblico per l'affidamento dell'incarico (allegato 1 alla determinazione dirigenziale n. 460 del 20/02/2017), tenuto conto che tale riferimento risulta presente, invece, nella sola bozza di disciplinare d'incarico (allegato 2 della medesima determinazione dirigenziale). Nel testo dell'avviso, difatti, si legge *"le attività oggetto dell'incarico dovranno essere espletate dalla data della determinazione dirigenziale di presa d'atto dell'affidamento dell'incarico al 31/12/2018"*.



5) impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'amministrazione, tenuto conto che, sulla base della documentazione prodotta, risultano diverse risorse di categoria C e D.

6) rispetto dei limiti di spesa per gli incarichi, così come riportato nell'estratto del DUP (all. N1 e N2 della nota istruttoria), in cui si legge che: per gli incarichi imputabili alla parte corrente, il limite di spesa (sia per l'esercizio 2017 sia per il 2018) è pari al 3,5% della spesa stanziata sul bilancio di previsione annuale nel macroaggregato 03 "Acquisto di beni e servizi"; per incarichi imputabili alla parte in conto capitale, il limite di spesa (sia per l'esercizio 2017 sia per il 2018) è pari al 2% della spesa complessivamente stanziata sul bilancio di previsione triennale al macroaggregato 02 "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni". Sul punto, si richiede di documentare il rispetto di tali limiti.

Con successiva nota prot. 9723 del 15/04/2019, in vista del deferimento, l'ente rappresenta quanto segue.

1. PRESUPPOSTI LEGITTIMANTI L'AFFIDAMENTO DELL'INCARICO, ALLA LUCE DELL'ART. 7, COMMA 6, LETT. C) DEL D. LGS. 165/2001.

Negli atti in cui si è concretizzata la procedura in oggetto, è chiara, esplicita ed univoca la volontà di contemplare, sin dall'avvio della procedura, la possibilità di prosecuzione del contratto per il biennio successivo al primo, al di là del nomen iuris ("rinnovo") attribuito nella documentazione già allegata alla precedente ns. nota.

L'utilizzo del termine "rinnovo" appare in effetti inappropriato, trattandosi non già di affidare un secondo incarico, per esigenze sopravvenute rispetto all'incarico svolto nel primo biennio, né di frapporre una cesura nel contratto senza che nel contratto stesso fosse sin dall'origine già prevista questa possibilità, bensì di consentire all'Ente l'esercizio di un diritto potestativo alla prosecuzione del rapporto, condizionato all'evoluzione della struttura organizzativa riscontrabile nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, così come modificato dalla Giunta comunale.

Come evidenziato nella precedente nota del 25 marzo scorso, la scelta di disporre un affidamento per il primo biennio con possibile prosecuzione per il secondo biennio è stata dettata da ragioni di prudenza: l'attivazione dell'incarico è correlata a mutate condizioni organizzative (la soppressione del servizio Fiscale e della connessa posizione organizzativa, con assegnazione del funzionario titolare ad altro incarico), che avrebbero potuto essere modificate dalla nuova Amministrazione, in considerazione della naturale conclusione nel 2018 del mandato amministrativo. Pertanto, nell'esclusivo interesse dell'Ente, non si è ritenuto opportuno vincolare il rapporto contrattuale - e conseguentemente le risorse finanziarie ad esso destinate - per un periodo di tempo successivo allo scadere del mandato amministrativo.

Nella determina relativa al secondo biennio (determinazione n. 3127/2018), non essendo nel frattempo intervenute modifiche organizzative, ci si è quindi limitati a richiamare la possibilità di prosecuzione dell'incarico contenuta nella prima determina (determinazione n. 909/2017) e di dare atto del permanere della necessità di ricorso a professionalità esterna.

2. SPECIFICO OGGETTO DELL'INCARICO E DELLA PRESTAZIONE PROFESSIONALE.

Come accennato nella precedente nota del 25 marzo scorso, le operazioni ordinarie, connesse con la contabilizzazione di operazioni rilevanti ai fini tributari (ricevimento/registrazione fatture, rilevazione nei registri IVA, versamenti mensili ritenute split payment istituzionale e commerciale, versamenti periodici IRAP, versamenti periodici imposta di bollo, ecc...), sono state e continuano ad essere svolte dal personale di ruolo, in servizio presso l'Ente. In quest'ambito, la prestazione richiesta al consulente è il controllo sulla correttezza dei dati elaborati dal personale in servizio, così come il supporto nelle dichiarazioni annuali che rappresentano un importante momento di verifica dell'attività svolta nell'anno.

La parte più rilevante dei contenuti dell'affidamento attiene tuttavia al profilo altamente specialistico della consulenza fiscale. L'ambito che è venuto a mancare a seguito della soppressione del servizio Fiscale non è stata, infatti, la materiale esecuzione delle operazioni contabili e fiscali (affidate alle mansioni del personale in servizio, come si diceva), bensì l'indicazione in ordine al corretto inquadramento fiscale delle molteplici e variegate situazioni e ambiti di attività in cui il Comune di Brescia è parte, indicazione che presuppone necessariamente una competenza specifica che non si improvvisa. Si tratta di un insieme di attività che, per la complessità e rilevanza di importo delle operazioni da valutare, non sono certo esigibili da personale di categoria C né da personale di categoria D che, operando nell'ambito della contabilità finanziaria pubblica, non possiede le conoscenze approfondite, l'esperienza, la professionalità specialistica necessarie per garantire, nell'esclusivo interesse dell'Ente, il corretto inquadramento fiscale e conseguentemente salvaguardare l'Ente dal subire possibili sanzioni.

La previsione contrattuale di risposte a quesiti, pur contemplando situazioni differenti in termini di rilevanza e complessità (a titolo informativo, sono stati più di 100 i quesiti esaminati nel solo 2018), risponde appunto a questa esigenza, che ha richiesto anche la presenza del professionista presso gli uffici comunali o di altri soggetti istituzionali (ALER, Agenzia delle Entrate, ecc..).

A titolo meramente esemplificativo, si possono citare le operazioni di acquisizioni aree ed espropri che sono state condotte nell'ambito del c.d. "Bando periferie" (un insieme di progetti che vedono il Comune a fianco di soggetti privati per un importo complessivo di progetti di intervento di oltre 45 milioni di euro, di cui 18 milioni di euro cofinanziati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri), che include espropri per un valore di 3,5 ml di euro, a favore di soggetti che si trovavano in situazioni diversificate dal punto di vista dell'inquadramento fiscale (società

in fallimento, persone fisiche, ecc...), che ha richiesto un approfondimento complesso, che non avrebbe potuto essere lasciato all'ordinaria operatività del personale in servizio.

Sempre a titolo esemplificativo, si consideri anche l'ambito dei risparmi di spesa di imposte conseguiti (e conseguibili) grazie al supporto assicurato dal professionista in tema di IRAP, a seguito delle sentenze della Corte di Cassazione nn. 15036 e 15037/2017, che hanno sancito la possibilità di dedurre i contributi INAIL dalla base imponibile IRAP calcolata con il sistema c.d. retributivo ex art. 10bis del D.Lgs. 446/1997. Grazie al supporto del professionista è stata infatti presentata dichiarazione integrativa per il recupero di parte dell'IRAP riferita agli anni 2012/2017, maturando un credito (già utilizzato quale minore spesa per nuove imposte maturate) di 220.204,00 euro, oltre naturalmente all'abbattimento dell'imposta annualmente dovuta anche per gli esercizi successivi.

Nel periodo in esame è stata curata, ed è tuttora in corso, la formazione di due dipendenti, già in servizio nel settore Bilancio e ragioneria, per favorire un potenziamento delle competenze interne al settore, in modo da limitare, in prospettiva, il ricorso a incarichi esterni a situazioni più circoscritte, di maggiore complessità, rispetto al supporto ad ampio raggio attualmente necessario, stante l'impossibilità di improvvisare competenze specialistiche in capo a dipendenti che non hanno maturato una specifica esperienza in materia sufficientemente approfondita.

In tale contesto, il controllo dei dati in occasione dei versamenti periodici e delle dichiarazioni, anche con possibilità di invio direttamente da parte del professionista, potrà essere superato grazie all'esperienza in corso di maturazione.

3. PARERE DEL COLLEGIO DEI REVISORI.

Ai fini della stesura del proprio parere, il Collegio dei Revisori ha esaminato tutta la documentazione contenuta nella determinazione dirigenziale di avvio della procedura, testo e allegati compresi. Come già evidenziato nel precedente punto 1, la possibilità di prosecuzione dell'incarico era già chiaramente esplicitata in tali atti e, conseguentemente, il Collegio ha espresso parere favorevole avendo acquisito anche tale aspetto.

Per tali motivi, non si è ritenuto necessario sottoporre nuovamente l'incarico al Collegio in sede di adozione della seconda determinazione dirigenziale.

4. PREVISIONE DELLA POSSIBILITA' DI PROSECUZIONE DELL'INCARICO PER IL SECONDO BIENNIO

Si conferma che nell'avviso la possibilità di prosecuzione dell'incarico per il secondo biennio è stata esplicitata, oltre che negli allegati, anche nel testo dell'avviso stesso, a pagina 1. Si allega testo dell'avviso con evidenziato, in giallo, la parte di interesse.

5. IMPOSSIBILITA' DI UTILIZZARE LE RISORSE UMANE DISPONIBILI

Per le ragioni indicate nel precedente punto 2, cui si rinvia, il contenuto altamente specialistico della consulenza richiesta e affidata è altro rispetto all'attività ordinaria ed agli adempimenti esigibili dal personale in servizio di

categoria C, così come dal personale di categoria D già impegnato in attività di contabilità finanziaria, proprie del settore Bilancio e ragioneria di assegnazione, in assenza di pregressa esperienza e competenza specifica nell'ambito della soggettività fiscale passiva.

6. RISPETTO DEI LIMITI DI SPESA DEGLI INCARICHI

Poiché l'incarico in oggetto è chiaramente classificabile come spesa di parte corrente, il limite massimo da rispettare, indicato nel DUP, è pari al 3,5% della spesa stanziata sul bilancio di previsione annuale nel macroaggregato 03 "Acquisto di beni e servizi".

Nella tabella seguente è dimostrato il rispetto del limite:

	2017	2018	2019 (Al. 14/4/2019) 2020	(AL 14/4/2019)
Previsioni iniziali macroaggregato 03	174.115.871,00	175.004.332,00	181.633.916,22	180.964.452,00
Previsioni assestate macroaggregato 03	178.093.331,47	178.613.109,28	181.623.916,22	180.964.452,00
Totale impegnato per consulenze (Conto finanziario IV livello)	24.207,24	17.080,00	17.080,00	17.080,00
% impegnato/prev. iniziali	0,0139%	0,0097%	0,0094%	0,0094%
%impegnato/ prev. asstate	0,0135%	0,0095%	0,0094%	0,0094%
LIMITE MAX PERCENTUALE	3,5%			

(importi in euro)

Nel corso dell'adunanza odierna, il rappresentante dell'ente, nel richiamare tutto quanto indicato nelle risposte istruttorie sopra integralmente riportate, evidenzia la complessità della materia fiscale, le rilevanti sanzioni previste a livello normativo in caso di eventuali inadempimenti, nonché l'esigenza di un supporto specialistico all'ente in materia, a seguito della riorganizzazione amministrativa occorsa e dello spostamento della risorsa che si occupava della materia ad altro ufficio. Evidenzia, inoltre, che è in corso la formazione di due dipendenti, già in servizio nel settore Bilancio e ragioneria, per favorire un potenziamento delle competenze interne al settore, in modo da limitare, in prospettiva, il ricorso a incarichi esterni a situazioni più circoscritte, rispetto al supporto ad oggi necessario. Il rappresentante dell'ente evidenzia al Collegio, altresì, che l'utilizzo del termine "rinnovo" è stato inappropriato e che

l'affidamento di cui trattasi non ha ad oggetto un secondo incarico, ma riguarda il medesimo incarico iniziale, rispetto al quale l'ente ha inteso esercitare un diritto potestativo alla prosecuzione del rapporto, determinato da ragioni di prudenza e condizionato all'evoluzione della struttura organizzativa, riscontrabile nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nonché alla scadenza del mandato amministrativo nel 2018.

Considerato in diritto

1. Preliminarmente, si fa presente che l'art. 1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha previsto che gli atti di spesa relativi ai precedenti commi 9, 10, 56 e 57, di importo superiore a 5.000 euro, devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione. La finalità di tale previsione normativa è funzionale all'espletamento delle funzioni di controllo assegnate alle Sezioni regionali della Corte dei conti. Il controllo espletato non incide, nel caso specifico, sull'efficacia dell'atto, ma si sostanzia in un riesame di legalità e regolarità, finalizzato al confronto tra l'attività dell'amministrazione e i parametri normativi vigenti (fra cui, in particolare, l'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 e l'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000) in un'ottica non più statica, ma dinamica, che, come sottolineato dalla Corte Costituzionale, conduca all'adozione di effettive misure correttive da parte dell'ente (*ex multis* Corte costituzionale sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007).

I presupposti di legittimità per il ricorso ad incarichi di collaborazione sono specificamente enucleati dall'art. 7 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, così come più volte modificato.

In generale, la linea interpretativa restrittiva è costante, in quanto, in un'ottica di contenimento dei costi e soprattutto di valorizzazione delle risorse interne, le amministrazioni pubbliche devono svolgere le loro funzioni con la propria organizzazione e con il proprio personale, potendo ricorrere a personale esterno solo in casi eccezionali e negli stretti limiti previsti dalla legge.

A tale fine, il comma 5-bis dell'art. 7 del d.lgs. 165/2001, introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, ha sancito il divieto per le amministrazioni pubbliche *"di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale [...]"*. L'entrata in vigore del divieto è stata, tuttavia, posticipata dall'art. 22, comma 8, della L. 27 dicembre 2017, n. 205, *"a decorrere dal 1° gennaio 2019"* e, successivamente, ancora rinviata al 1° luglio 2019, dall'art. 1, co. 1131 lett. f) della L. 30 dicembre 2018,

n. 145. Pertanto, fino a tale data, le amministrazioni pubbliche, nel rispetto degli altri parametri normativi, possono ancora ricorrere a tale tipologia contrattuale.

Il successivo comma 6, dell'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, fermo restando quanto previsto dal comma 5-bis, individua i presupposti necessari per poter conferire incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
- b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata (è possibile prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria solo nei casi espressamente previsti dalla normativa); non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione;
- e) il conferimento degli incarichi deve avvenire mediante ricorso a procedure comparative, adeguatamente pubblicizzate;
- f) per gli enti locali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti è necessaria la valutazione del revisore o del collegio dei revisori dei conti (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 231/2009/PAR del 14 maggio 2009; Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 506/2010/PAR del 23 aprile 2010).

Va aggiunto, peraltro, sotto un profilo generale, che in caso di conferimento di un incarico di studio o di consulenza occorre, altresì, osservare i limiti di spesa introdotti dall'art. 6, comma 7, d.l. 78/2010, convertito con L. n. 122/2010 e s.m.i. (salve particolari ipotesi quali la copertura della spesa mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati, cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte 25/10/2013, n. 362).

Si rileva, inoltre, che la Corte dei conti, sia in sede giurisdizionale che di controllo (vedi, *ex multis*, Corte dei conti, Sezioni Riunite n.6/2005; Corte dei conti, sez. III Centrale di Appello, n. 486/2016; Corte dei conti, sez. giur. Molise n. 9/2019) ha, da tempo, elaborato principi e criteri direttivi in grado di delineare

sistematicamente il quadro normativo ed i parametri di riferimento per meglio ed utilmente orientare l'interprete e l'operatore amministrativo, pur nella varietà e complessità delle situazioni concrete, precisando gli indispensabili presupposti legali, quali: a) l'incarico deve essere legato a problemi che richiedono conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze; b) l'incarico deve caratterizzarsi in quanto non implicante svolgimento di attività continuativa ed ordinaria ma, anzi, la soluzione di specifiche problematiche già individuate al momento del conferimento dell'incarico del quale debbono costituire l'oggetto; c) l'incarico deve presentare le caratteristiche della specificità degli obiettivi perseguiti e della temporaneità della prestazione altamente qualificata; d) l'incarico non deve rappresentare uno strumento per ampliare, surrettiziamente, compiti istituzionali e ruoli organici dell'ente; e) il compenso connesso all'incarico deve essere determinato e proporzionale all'attività svolta anziché liquidato in maniera forfettaria; f) la delibera di conferimento deve essere adeguatamente motivata; g) l'incarico ed i criteri di conferimento non devono essere generici, astratti o indeterminati.

A tali incarichi viene impresso, pertanto, il crisma ufficiale dell'eccezionalità, recepito, poi, in una serie di disposizioni tese a favorire e valorizzare le professionalità interne all'ente, nonché a scoraggiare il ricorso a forme di lavoro precario, sia sotto il profilo del lavoro autonomo ampiamente inteso (cfr. comma 6, 6 bis e 6 ter dell'art. 7 del D.Lgs. n.165/2001), sia sotto il profilo del lavoro subordinato, tramite il ricorso a personale a tempo determinato o assunto con forme di lavoro flessibile (vedi art. 36 del D.Lgs. n.165/2001).

2. Ciò posto, quanto all'affidamento dell'incarico oggetto di esame, il Collegio formula le seguenti osservazioni.

2.1. In primo luogo, la Sezione ribadisce la centralità del principio secondo cui gli incarichi esterni devono essere conferiti sulla base di una procedura pubblica comparativa, caratterizzata da trasparenza e pubblicità (in tal senso, vd. Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 39/2018/VSGO e deliberazione n. 2/2019/SRCPIE/VSGO).

L'obbligo di una procedura comparativa si presenta come espressione dei principi di trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 della Costituzione (vd. deliberazione Corte dei conti, n. SCCLEG/14/2014/PREV).

Come sottolineato costantemente dalla giurisprudenza contabile, difatti, le deroghe a tale principio hanno carattere eccezionale e sono sostanzialmente riconducibili a circostanze del tutto particolari quali *"procedura concorsuale andata deserta, unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo, assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento*

eccezionale" (vd. deliberazione di questa Sezione, n. 59/2013/REG; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 2/2019/SRCPIE/VSGO e n. 39/2018/VSGO).

Nel caso di specie, il comune di Brescia ha effettuato una procedura comparativa relativamente al conferimento del primo incarico di consulenza (per il biennio 2017/2018), ritenendo la stessa sufficiente anche per il successivo incarico (dal 01/01/2019 al 31/12/2020), sulla base del fatto che *"il rinnovo per il biennio 2019/2020 era già contemplato nella procedura originaria, avviata con la citata determinazione dirigenziale 460/2017.."* e che, pertanto, *"con la determinazione dirigenziale in oggetto (3127 del 17/12/2018) preso atto del permanere delle condizioni organizzative che hanno determinato la necessità del ricorso dell'affidamento, è stato disposto il rinnovo per il secondo biennio 2019/2020"*.

A tale proposito, si invita l'Ente, per il futuro, ad attenersi scrupolosamente ai principi sopra emarginati, rammentando la disciplina di cui all'articolo 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001, con particolare riferimento alle ipotesi di rinnovo e proroga degli incarichi, come di seguito meglio chiarito.

2.2. L'art. 7, comma 6, lett. c), del d.lgs. n. 165/2001 pone, difatti, specifici divieti e limiti alle ipotesi di rinnovo e proroga degli incarichi. In particolare, i rinnovi sono *ex lege* del tutto esclusi, mentre le eventuali proroghe dell'incarico originario sono consentite, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico (vd. Corte dei conti, deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, n. 28/2013/REG).

Sul punto, giova rammentare che le ipotesi di "rinnovo" si differenziano da quelle di "proroga", giacché nel primo caso si configura un nuovo rapporto contrattuale, mentre nel secondo caso viene unicamente rinviata nel tempo la scadenza del termine originariamente previsto.

Secondo consolidata giurisprudenza amministrativa, peraltro, *"l'elemento che differenzia il rinnovo del contratto dalla proroga sta nella circostanza che mentre il rinnovo presuppone una rinegoziazione delle condizioni, la proroga si riduce soltanto ad un mero differimento temporale"* (vd. Cons. Stato, III, nn. 2682/2012, 1687/2012, 159/2015).

Tale distinzione è fondamentale anche al fine di comprendere la diversa disciplina normativa prevista dal Legislatore, che ha consentito le ipotesi di proroga degli incarichi – quindi il rinvio del termine inizialmente stabilito – solo in via eccezionale e a condizioni stringenti e ben determinate, nell'assunto che la prestazione oggetto dell'incarico, così come inizialmente stabilita, necessiti di un tempo maggiore (ma in ogni caso congruo e, comunque, limitato) per essere portata a termine.

Il rinnovo, invece, quale nuovo rapporto contrattuale, viene escluso *in toto* giacché tale fattispecie potrebbe determinare una elusione della normativa, che pone specifici limiti al ricorso agli incarichi da parte delle pubbliche amministrazioni e, soprattutto, richiede che il conferimento degli stessi sia sempre preceduto da idonee procedure comparative, in attuazione dei principi di trasparenza, di buon andamento, efficienza ed efficacia. La previsione legislativa sui rinnovi, pertanto, ha un carattere molto netto che non ammette alcun tipo di deroga o di eccezione, anche nelle ipotesi in cui gli oneri siano eventualmente posti a carico di altri enti o pubbliche amministrazioni.

Posto quanto sopra, l'affidamento in oggetto, sulla base dell'istruttoria condotta, sembra riconducibile alla fattispecie di proroga dell'incarico originario che, come visto, è ammessa, ma solo in via eccezionale ed esclusivamente al fine di completare il progetto, per ritardi non imputabili al collaboratore, fermo restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento.

A tale proposito, il Collegio - chiariti i presupposti legittimanti il ricorso ad una eventuale proroga e l'inammissibilità di un rinnovo di un incarico *ex lege* prevista - nell'invitare l'Ente ad attenersi a tali regole, evidenzia, al contempo, la mancanza di volontà violativa da parte dello stesso, tenuto anche conto del ridotto costo della consulenza in esame e delle rassicurazioni ricevute circa l'effettuazione di attività formativa, già in corso, di dipendenti dell'ente, al fine di circoscrivere e ridurre, in prospettiva, il ricorso ad affidamenti di incarichi.

2.3. il Collegio evidenzia, altresì, la necessità di una adeguata motivazione da parte dell'Ente, a supporto della decisione adottata, da cui possa desumersi chiaramente la sussistenza delle condizioni di legge per il ricorso all'affidamento di incarichi e, soprattutto, per il ricorso ad eventuali proroghe, attesi i presupposti stringenti enucleati dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e la circostanza per cui, in linea generale, le amministrazioni pubbliche devono svolgere le loro funzioni con la propria organizzazione e con il proprio personale. Difatti, le attività oggetto di un incarico mai potranno avere carattere strutturale, posto che alle stesse può farsi ricorso solo a fronte di esigenze ontologicamente momentanee e transitorie.

Costituisce, ormai, *ius receptum* il principio secondo cui la pubblica amministrazione deve provvedere ai suoi compiti istituzionali con la propria organizzazione e personale (principio di c.d. autosufficienza organizzativa) e che il ricorso a soggetti esterni è consentito solo in casi eccezionali espressamente previsti dalla legge o in relazione ad eventi straordinari cui non può sopperirsi con la struttura burocratica esistente (Cass. SS.UU. n. 10069/2011; C.d.c., Sez. III, n. 339/2012; Corte dei conti, Sezione giur. Molise n. 102/2018 e n. 9/2019).

24. Circa l'oggetto dell'incarico, il Collegio evidenzia la necessaria natura temporanea della prestazione, ai fini del rispetto dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001. Sono, difatti, il bisogno e la necessità sottesi al conferimento dell'incarico che devono essere, intrinsecamente, momentanei e transitori, tali da caratterizzare la durata limitata dell'incarico. Secondo giurisprudenza contabile consolidata, difatti, la possibilità di conferire incarichi individuali riguarda prestazioni necessariamente temporanee e compiti diversi dallo svolgimento delle funzioni ordinarie e strutturali (vd. deliberazione Corte dei conti, n. SCCLE/5/2014/PREV).

Sul punto, si invita l'Ente a valutare scrupolosamente la sussistenza di tali presupposti di legge.

25. In merito alla verifica circa l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'ente, il Comune, nella propria risposta istruttoria, riferisce che *"Le fondamenta alla base dell'affidamento dell'incarico sono rinvenibili, come illustrato nel paragrafo 1, nella modifica della macrostruttura organizzativa dell'Ente e nella ricollocazione, ad altro incarico, della titolare di P.O. che disponeva della specifica professionalità necessaria per un ambito particolarmente specialistico e in continua evoluzione qual è la materia fiscale"*, producendo un'attestazione del responsabile del settore in cui si legge che *"si rende necessario procedere con il rinnovo dell'incarico in premessa, in quanto sono stati effettuati gli accertamenti sulla disponibilità ad affidare l'incarico sopradescritto a personale in servizio presso l'amministrazione comunale ma che tali verifiche hanno dato esito negativo in quanto si è riscontrata l'impossibilità oggettiva di utilizzare risorse umane interne per detto incarico per le medesime motivazioni già evidenziate in sede di affidamento dell'incarico (cfr. determinazione dirigenziale 4.4.2017, n. 909)"*.

Nella determinazione dirigenziale n. 909 del 04/04/2017, sopra richiamata e relativa al primo conferimento dell'incarico, si legge *"considerato che i numerosi adempimenti posti in capo al Comune in qualità di soggetto passivo e/o sostituto di imposta si collocano in un ambito altamente specialistico e dato atto che, a seguito della soppressione del servizio e della ricollocazione ad altro incarico del precedente titolare di posizione organizzativa non vi sono, all'interno dell'Ente, altre professionalità che possano essere dedicate a questa attività..."*.

Come riferito dall'Ente, sono ad oggi in corso attività di carattere formativo di due dipendenti per favorire un potenziamento delle competenze interne al settore, in modo da limitare, in prospettiva, il ricorso a incarichi esterni a situazioni più circoscritte e riconducibili ai parametri normativi.

Sul punto, si invita l'Ente a proseguire in tal senso, rafforzando le competenze del personale nel settore fiscale, per metterlo in condizione di rispondere alle esigenze, ormai sempre più di carattere strutturale, legate agli adempimenti che il Comune è tenuto a svolgere in qualità di soggetto passivo e/o sostituto di imposta.

2.6. In merito alla valutazione preventiva da parte dell'organo di revisione, si evidenzia che nel parere del collegio dei revisori, prodotto dall'Ente, si legge *"indicazione di tempi e compensi: l'incarico decorrerà dalla data di affidamento sino al 31/12/2018, a fronte di un compenso non superiore a Euro 34.892,00 (IVA e cassa prev. inclusi)"*. A tale proposito, si prende atto di quanto riferito circa le motivazioni che hanno condotto alla prosecuzione dell'incarico per il biennio 2019/2020 e tutti i documenti comunque scrutinati, nel loro complesso, da parte del collegio dei revisori, invitando l'Ente, per il futuro, a sottoporre alla valutazione del parere del collegio dei revisori gli eventuali incarichi che si intende affidare, curando la redazione degli atti in maniera tale che siano inequivocabili, trasparenti e comprensibili tutti gli elementi che andranno a caratterizzare tali incarichi.

2.7. Con riferimento, infine, al rispetto dei limiti di spesa, indicati nel DUP, si prende atto dei dati forniti dall'Ente, con nota prot. 9723 del 15/04/2019, di cui alla tabella sopra riportata, relativi al rispetto dei limiti *de quo*.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei Conti

- preso atto di quanto riferito dall'Ente, in base alla documentazione prodotta e alla luce delle considerazioni svolte, di cui in parte motiva,

INVITA

- l'Amministrazione ad attenersi scrupolosamente alle osservazioni formulate, mantenendo informata la Sezione delle azioni e provvedimenti eventualmente adottati.
- dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Brescia e che lo stesso ne informi l'Organo consiliare.

RAMMENTA

- la pubblicazione della presente delibera sul sito istituzionale dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Milano, nella camera di consiglio del 17 aprile 2019.

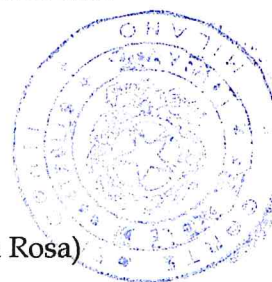
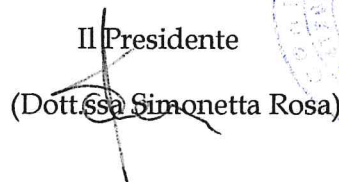
Il Relatore

(Dott.ssa Marinella Colucci)



Il Presidente

(Dott.ssa Simonetta Rosa)



Depositata in Segreteria il

- 8 MAG 2019

