I temi di NT+ | Professionisti a cura di Ancrel 17 Dicembre 2021

Dalla Corte dei conti le linee guida per l'affidamento degli incarichi

Stampa
di Paolo Cerverizzo (*) - Rubrica a cura di Ancrel

Gli enti locali come attuatori del Pnrr, nel prossimo triennio, si troveranno a gestire quasi 50 miliardi di euro di fondi provenienti dalla Ue. Le amministrazioni locali, pertanto, dovranno svolgere una notevole attività di pianificazione e attuazione dei progetti deliberati.

Per fare fronte a questo ulteriore aggravio dell'attività che già svolgono, è prevista la creazione di una task force di mille professionisti che andranno ad affiancare le strutture degli enti.

È chiaro che, il numero di professionisti sopra citati, non basteranno a gestire gli eventuali progetti di quasi 8mila Comuni.

Per questo motivo si ipotizza che molte amministrazioni ricorreranno ad altri professionisti affidando degli incarichi ad-hoc.

Nell'affidamento – come già avviene attualmente – il ruolo del revisore riveste una notevole importanza poiché con il suo parere legittima l'operato del Comune.

La materia è alquanto controversa, in aiuto è intervenuta la Corte dei conti Emilia-Romagna che con la deliberazione n. 241/2021/INPR del 16 novembre 2021 (Magistrato relatore Cons. Tiziano Tessaro) ha approntato un vero e proprio "prontuario" sulla normativa riguardante l'assegnazione di incarichi di collaborazione e consulenza, così come previsto dall'articolo 1, comma 173 della legge 266/2005.

Le linee guida possono essere suddivise in tre macro-aree:

1 – presupposti di legittimità, natura dell'incarico e iter da seguire per l'affidamento;

2 – distinzione fra: incarichi, lavoro subordinato e appalti di servizi;

3 – tipologia di atti da trasmettere alle Sezioni regionali di controllo.

L'articolo 7 del Dlgs 165/2001, costituisce la norma fondamentale cui - sia gli Enti che i revisori - devono fare riferimento per verificare se l'incarico ha tutti i presupposti di legittimità richiesti dalla normativa vigente.

1 - Presupposti di legittimità, natura dell'incarico e iter da seguire per l'affidamento

Le verifiche che l'ente deve effettuare nell'assegnazione dell'incarico, possono essere così riassunte:

a) esigenza straordinaria: per poter affidare un incarico si deve presentare una esigenza "straordinaria ed imprevista" che non può essere gestita con il personale interno in servizio, per mancanza di questi ultimi delle necessarie conoscenze tecniche che richiede la gestione dell'evento straordinario;

b) oggetto della prestazione: l'oggetto della prestazione conferita deve rientrare nell'area istituzionale dell'Ente. Pertanto, "deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, a obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione stessa; L'attività svolta dal professionista incaricato deve essere ben delineata, con elevato grado di professionalità di tipo intellettivo e non deve avere "carattere generale e astratto";

c) impossibilità oggettiva di poter utilizzare risorse umane interne all'ente: è necessario che l'ufficio conferente deve aver verificato se all'interno dell'intera struttura del Comune non ci sia una figura consona, con la giusta professionalità in grado di svolgere l'incarico straordinario. Si precisa, ancora una volta, che l'incarico deve essere affidato a professionalità esterne solo per esigenze straordinarie. Ad esempio non è possibile ricorrere ad affidamenti esterni per attività che l'Ente non riesce a svolgere per carenza di personale. L'amministrazione deve essere in grado di motivare l'affidamento e di dimostrare l'impossibilità di utilizzo di personale interno;

d) temporaneità e alta qualificazione: l'incarico deve essere a tempo determinato e la prestazione deve essere altamente qualificata. È necessario, pertanto, che l'incaricato abbia delle conoscenze specialistiche con un percorso formativo universitario. L'incarico può essere prorogato, ma solo nell'ambito del progetto affidato (completamento dell'attività avviata).

e) predeterminazione preventiva della durata, dell'oggetto e del compenso: nella proposta dell'affidamento deve essere indicato la durata dell'incarico, la descrizione dell'oggetto e il compenso riconosciuto. La mancanza dei requisiti citati comporta l'illegittimità dell'atto.Inoltre, l'Ente deve limitarsi a definire criteri direttivi e impartire istruzioni in relazione all'attività che il professionista andrà a svolgere, con il solo scopo di rendere la prestazione del professionista utile e funzionale. Infine, non è più necessario indicare il luogo di svolgimento dell'attività perché sarebbe "evidente l'imperio del committente nel disporre il modo col quale svolgere la prestazione, incompatibile con la ratio e la lettera delle nuove disposizioni introdotte dal Dl 75/2017".
f) procedura comparativa del collaboratore: l'affidamento viene effettuato attraverso procedura di avviso pubblico, successivamente si procede all'analisi delle domande pervenute. In generale non è possibile procedere con affidamento diretto. Solo in alcuni casi l'ente può procedere all'affidamento diretto ed avviene quando la procedura di avviso va deserta, quando la prestazione presenta elementi di unicità e per motivi di assoluta urgenza.

2 - Distinzione fra: incarichi, lavoro subordinato e appalti di servizi

Il Dl 80/2021, per permettere l'attuazione del Pnrr e per l'efficienza della giustizia, ha disposto misure tese a efficientare la pianta organica degli enti coinvolti.
In generale l'ente quando necessita di approvvigionamento di risorse umane, oltre all'affidamento di incarichi professionali, può ricorrere a:
1 – assunzione di lavoratori subordinati attraverso concorso pubblico. Il Dl 80/2021, in via straordinaria, per i soli enti che usufruiranno dei fondi Pnrr, potranno assumere personale dipendente a tempo determinato;
2 – procedura di gara di appalto e relativa scelta del contraente mediante l'applicazione del codice dei contratti.

Distinzione fra incarichi e lavoro subordinato

Le distinzioni tra la prestazione professionale ed il lavoro subordinato possono essere così semplificate. Il professionista titolare di incarico professionale - come già detto - non deve avere vincoli di orario e di luogo di lavoro, non avrà diritto alla maturazione di giorni di ferie e non avrà diritto a fringe benefit, tipo buoni pasto, servizio mensa o servizio sostitutivo.

Distinzione fra incarichi ed appalti di servizi

La materia in questo caso risulta essere un tantino più complicata. La deliberazione della Corte dei conti Emilia Romagna – sopra citata – pone particolare attenzione sul tema della distinzione tra incarichi affidati ai sensi del Dlgs 165/2001, articolo 7 e gli appalti di servizi disciplinati dal Dlgs 50/2016.
È opinione della Corte che "sul punto devono contestualmente essere recepiti quegli orientamenti di derivazione comunitaria secondo i quali, al fine di garantire i principi della concorrenza tra operatori economici, di libera circolazione dei servizi e il diritto di stabilimento, la nozione di contratto di appalto di servizi da consierarsi è più ampia di quella del codice civile, con la conseguenza che numerosi rapporti negoziali qualificati come contratti d'opera o di opera intellettuale devono considerarsi attratti, sotto il profilo delle modalità di affidamento, nella disciplina dei contratti pubblici di cui al Dlgs 50/2016. Ciò significa che ogni incarico affidato a un professionista munito del titolo di ingegnere o architetto va tendenzialmente fatto rientrare nell'alveo della richiamata disciplina dei contratti pubblici, e comunque in essa dovranno rientrate tutte quelle prestazioni di servizio il cui esito finale assuma, all'interno dei vari procedimenti amministrativi funzione autonoma e stabile".

3 – Tipologia di atti da trasmettere alle Sezioni regionali di controllo

La Legge 266/2005 ha previsto: "gli atti di spesa relativi ai commi 9, 10, 56 e 57 di importo superiore a 5mila euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo".
L'incarico - come già detto in precedenza - è sottoposto all'organo di revisione che esprime il proprio parere e inviato tramite l'applicativo Con-Te alla sezione regionale della Corte dei conti.
Sono esclusi dall'obbligo di invio alla Corte gli incarichi:
- di componenti di organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione;
- di servizi e adempimenti obbligatori per legge (esempio medico competente);
- di alta specializzazione e di diretta collaborazione rispettivamente previsti dall'ex articolo 110 ed ex articolo 90 del TUEL;- di addetto stampa;

- di rappresentanza e di patrocinio giudiziale;
- di architettura e ingegneria.

Come si può facilmente dedurre la materia è molto complicata essendo regolata da molteplici interventi legislativi.

L'inosservanza delle disposizioni, sopra citate, porta alla nullità dell'atto e alla responsabilità erariale. Inoltre, pone i dirigenti, ai sensi dell'articolo 21 del Dlgs 75/2017, di fronte a delle sanzioni che comportano – tra l'altro - il mancato riconoscimento della retribuzione di risultato.

Per i motivi sopra espressi, si ritiene che gli enti e l'organo di controllo contabile, devono porre particolare attenzione alla materia.

I primi devono aggiornare periodicamente il proprio regolamento che disciplina l'assegnazione degli incarichi a esperti esterni. I secondi, invece, devono svolgere una attività preventiva di monitoraggio, chiedendo e verificando che l'ente recepisca in pieno la normativa analizzata e le sue eventuali variazioni.

(*) Presidente Ancrel Bologna

Gli appuntamenti per i revisori degli enti locali

FORMAZIONE SU ENTI LOCALI E-LEARNING 2021

L'ordine dei Dottori commercialisti e degli esperti contabili di Belluno, l'ordine dei Dottori commercialisti e degli esperti contabili di Trento Rovereto e Ancrel, sezione Veneto, mettono a disposizione dei soggetti che operano negli enti locali una proposta formativa in modalità e-learnig on demand. Le attività formative sono rivolte in particolare ai responsabili dei servizi finanziari, tributi, personale, contratti, partecipate, ai segretari provinciali e comunali, ai Presidenti di Provincia, sindaci, delegati provinciali e assessori comunali, ai dottori e ragionieri commercialisti ed esperti contabili, ai revisori legali. Il programma è articolato su dodici lezioni, ciascuna di 2 ore. Maggiori dettagli nella brochure

Venerdì 10 dicembre 2021, a Palermo presso il Circolo Ufficiali, si è svolto un seminario sul bilancio di previsione e le criticità degli enti locali organizzato dall'ANCREL (Associazione Nazionale Certificatori e Revisori degli Enti Locali) - Sezione di Palermo, con la collaborazione dell'Ordine Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili di Palermo. Le relazioni sono state tenute dai colleghi Marcello Barbaro e Tiziana Vinci, e dal magistrato della Corte dei Conti Gioacchino Alessandro. A margine del seminario è stato rinnovato il Consiglio Direttivo dell'Associazione, sezione di Palermo, eleggendo Giuseppe Fiasconaro presidente per il prossimo triennio. Gli altri componenti del Consiglio Direttivo sono: Giovanna Iacono, Carme Volpe, Nino Mineo e Angelo Salemi. Ninni Sciacchitano è stato scelto quale Revisore unico dei conti, mentre a Marcello Barbaro, presidente uscente e rappresentante storico della sezione palermitana, è stata conferita la presidenza onoraria.

Il Sole 24 ORE aderisce a The Trust Project

P.I. 00777910159 © Copyright Il Sole 24 Ore Tutti i diritti riservati

ISSN 2724-203X - Norme & Tributi plus Enti Locali & Edilizia [https://ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com]