

## **Sezione controllo Regione Veneto**

Deliberazione n. 45/GEST – 4 maggio 2010: Pres. Prota – Rel. Diana Calaciura Traina – Enti locali della regione Veneto

### **Comune e provincia – Enti locali della Regione Veneto – Anno 2007 – Indagine sul fenomeno degli incarichi di studio, ricerca e consulenza a soggetti estranei alla pubblica Amministrazione.**

Con la presente relazione la Sezione di controllo per la Regione Veneto prosegue, approfondisce ed aggiorna la rilevazione, già avviata negli anni 2005 e 2006, del fenomeno degli incarichi professionali conferiti da tutti gli enti locali della Regione Veneto.

Trattasi di indagine comparativa “globale” su un oggetto specifico, un tipo di analisi che ha consentito di pervenire a risultati più rilevanti rispetto alle tradizionali indagini a campione (è noto il c.d. “rischio di campionamento”), data la eterogeneità del fenomeno (eccezionalità del ricorso alle esternalizzazioni e vasti campi di attività del loro utilizzo), consentendo l’individuazione di eventuali distorsioni nel ricorso a tali affidamenti che possano indurre l’amministrazione ad adottare correzioni, facendo così emergere *best practices*.

La relazione indica l’ammontare ed il numero degli incarichi conferiti, distinti per enti appartenenti alle diverse province e per tipologia di amministrazione, l’elenco completo degli atti di incarico e le modalità utilizzate per il conferimento, evidenziando in particolare la sussistenza dei seguenti elementi di rilievo in casi specificamente individuati:

- omessa indagine dell’Amministrazione circa la verifica della esistenza di adeguate professionalità interne;
- omessa dimostrazione della “comprovata esperienza” del soggetto destinatario dell’incarico;
- omesso riferimento degli incarichi a obiettivi e progetti specifici della pubblica amministrazione;
- presenza di rinnovi o proroghe di incarichi precedentemente affidati;
- omesso ricorso a procedure concorsuali di scelta del contraente con affidamento di incarichi fiduciari per il 92% dei casi di affidamenti provinciali e per l’ 82% di affidamenti da parte degli altri enti locali.

Sull’argomento si segnalano, altresì, le seguenti delibere:

#### **1) Sezione controllo Regione Marche**

Deliberazione 2/2010/GEST riguardante l’indagine sugli incarichi di studio, ricerca e consulenza affidati nel 2008 dalle province della Regione Marche ;

#### **2) Sezione controllo Regione Molise**

Deliberazione 4/2010/COMP relativa ai risultati dell’indagine sugli incarichi affidati da tutti gli enti della Regione Molise nel corso dell’anno 2009, evidenziante numerosi aspetti di rilievo nonché utili riferimenti normativi ;

#### **3) Sezione controllo Regione Lombardia**

Deliberazione 223/2010/REG relativa alla analisi di legalità e regolarità da parte della Corte dei Conti del contenuto del Regolamento del Comune di Sesto Calende nella materia del conferimento di incarichi esterni, come previsto dall'articolo 3, comma 57, della L. 24 dicembre 2007, n. 244; l'atto richiama la precedente deliberazione n. 37/2009/INPR, di autodeterminazione delle "linee guida" per l'attività della Sezione in tema di incarichi, fornendo utile analisi sistematica di leggi e giurisprudenza sull'argomento.

Nota di Carla Serbassi



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO  
PER IL VENETO

**INDAGINE SUL FENOMENO DEGLI INCARICHI A  
SOGGETTI ESTERNI AFFIDATI DAGLI ENTI LOCALI  
NEL QUADRIENNIO 2005 – 2008.**

**ESERCIZIO FINANZIARIO 2007**

*Relazione*

*ex art. 3 legge 14 gennaio 1994, n. 20 e*

*art. 3, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131*

**PRESIDENTE COORDINATORE**

Pres. Bruno Prota

**MAGISTRATO ISTRUTTORE E RELATORE**

Cons. Diana Calaciura

**FUNZIONARIO REVISORE UNICO**

Francesca Cosentino

**EDITING**

Francesca Cosentino

## INDICE

<b>1</b>	<b>PREMESSA</b>	Pag. 4
<b>2</b>	<b>LA NORMATIVA SUGLI INCARICHI DI STUDIO RICERCA E CONSULENZA IN VIGORE NELL'ESERCIZIO FINANZIARIO 2007</b>	Pag. 7
<b>3</b>	<b>IL FENOMENO DEGLI INCARICHI ESTERNI AFFIDATI DAGLI ENTI LOCALI DEL VENETO NEL 2007</b>	Pag. 11
<b>TAVOLE E TABELLE</b>		
TAV 1	Dati relativi agli incarichi affidati dagli enti della prov. di Belluno	Pag. 20
TAV 2	Dati relativi agli incarichi affidati dagli enti della prov. di Padova	Pag. 21
TAV 3	Dati relativi agli incarichi affidati dagli enti della prov. di Rovigo	Pag. 22
TAV 4	Dati relativi agli incarichi affidati dagli enti della prov. di Treviso	Pag. 23
TAV 5	Dati relativi agli incarichi affidati dagli enti della prov. di Venezia	Pag. 24
TAV 6	Dati relativi agli incarichi affidati dagli enti della prov. di Verona	Pag. 25
TAV 7	Dati relativi agli incarichi affidati dagli enti della prov. di Vicenza	Pag. 26
Tab. 1	Elenco incarichi affidati dagli enti locali della Provincia di Belluno	
Tab. 2	Elenco incarichi affidati dagli enti locali della Provincia di Padova	
Tab. 3	Elenco incarichi affidati dagli enti locali della Provincia di Rovigo	
Tab. 4	Elenco incarichi affidati dagli enti locali della Provincia di Treviso	
Tab. 5	Elenco incarichi affidati dagli enti locali della Provincia di Venezia	
Tab. 6	Elenco incarichi affidati dagli enti locali della Provincia di Verona	
Tab. 7	Elenco incarichi affidati dagli enti locali della Provincia di Vicenza	
Tab. 8	Elenco incarichi affidati da comunità montane e unione di comuni	

## **1   PREMESSA.**

La presente indagine sugli atti di affidamento d'incarichi a soggetti esterni da parte degli enti locali veneti, nel corso dell'esercizio finanziario 2007, è stata svolta nelle forme e secondo i criteri del controllo sulla gestione di cui all'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, all'art. 148 del TUEL e all'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

L'indagine è stata inserita nel programma di lavoro per l'anno 2009 e la corrispondente relazione ricalca in buona parte l'impostazione adottata dalla relazione sugli incarichi conferiti nell'anno 2006, decisa da questa Sezione con deliberazione n. 129 del 2 luglio 2009: le considerazioni esposte lo scorso anno, quindi, possono essere intese come qui riprodotte e le argomentazioni che seguono non contengono apporti di sostanziale novità.

Alla luce pertanto dei dettami contenuti nella già citata deliberazione 129/2009 e dei criteri generali in tema di controllo sulla gestione, il *modus procedendi* che questa Sezione ha ancora una volta adottato sugli atti di affidamento d'incarichi esterni è stato, quindi, quello di:

- risolvere le questioni esegetiche suscitate dalla normativa di riferimento;
- operare un'individuazione della nozione giuridica di incarico;
- effettuare, alla luce della predetta opera, una valutazione sulla pertinenza delle comunicazioni, considerando quelle tra di esse che hanno ad oggetto prestazioni che rientrano nella nozione di incarico, più propriamente oggetto dell'indagine, non limitandosi quindi all'aspetto formalistico riportato nella definizione contenuta nell'atto di affidamento, ma scendendo nell'esame sostanziale della natura dell'incarico e, conseguentemente escludere dall'indagine gli atti di conferimento che non attengono a quella nozione di incarico;
- valutare gli aspetti concernenti la dimensione del fenomeno negli enti locali veneti;
- evidenziare quegli affidamenti che si discostano dai principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione e, nei casi di affidamento carenti dei presupposti necessari, segnalare alla Procura contabile le situazioni verosimilmente foriere di un danno erariale;
- infine, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, riferire sugli esiti delle verifiche esclusivamente agli organi elettivi degli enti controllati, onde suscitare provvedimenti correttivi.

Va qui ricordato che, con le recenti innovazioni legislative, la Corte dei conti è stata chiamata a colmare il vuoto determinatosi per effetto della novella costituzionale del 2001: invero, l'equiordinazione tra gli enti territoriali cui si è ispirata la riforma costituzionale in questione ha comportato l'attrazione delle amministrazioni locali autonome nell'ambito della funzione di controllo gestionale, che l'art. 100 della Costituzione assegna alla magistratura contabile.

Conclusivamente, quindi, con questa indagine si è voluto fornire un monitoraggio completo del fenomeno dell'esternalizzazione negli enti locali veneti, evidenziando i comportamenti non virtuosi e quindi potenzialmente in grado di inficiare il raggiungimento dei già cennati obiettivi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

In effetti, con particolare riguardo all'estensione del campo d'indagine, in sede di programmazione dell'attività si presentava un'alternativa: o inserire l'analisi sul fenomeno degli incarichi nel contesto dei controlli sulla gestione eventualmente programmati annualmente su un numero di enti a campione molto limitato o proporre un tipo di analisi specifica e un monitoraggio sui soli incarichi esterni, condotta con metodo comparativo tra amministrazioni appartenenti allo stesso ramo.

La prima soluzione aveva, senz'altro, il pregio di offrire una visione completa del contesto organizzativo nel quale si inserisce la scelta gestionale di affidare l'incarico a professionalità esterne.

Tuttavia, questa soluzione appariva fortemente riduttiva della portata della norma, in quanto avrebbe svalutato il significato dell'obbligo di trasmissione dell'atto di conferimento dell'incarico (che potrebbe essere acquisito normalmente in sede di richiesta istruttoria unitamente agli altri documenti amministrativi e contabili dell'ente selezionato) e il senso della sua estensione alla generalità delle amministrazioni.

Anzi, in relazione a tale ultimo aspetto e con riferimento alle tecniche di raccolta dati, va detto che il legislatore pare orientare le scelte metodologiche degli organi di controllo verso la c.d. verifica del 100% privilegiando tale metodologia alla procedura di campionamento.

La validità dell'orientamento verso una metodologia di controllo ad ampio raggio è stata poi corroborata dalla circostanza che, a conclusione delle indagini relative agli esercizi finanziari 2005-2006, si è notata una marcata eterogeneità del fenomeno, dovuta essenzialmente al carattere intrinseco di eccezionalità del ricorso alle esternalizzazioni e alla vastità dei campi di attività in cui esse sono state utilizzate, per cui il "*rischio di campionamento*", per quanto il campione fosse di ampia dimensione, è risultato di elevata consistenza.

Ad avviso della Sezione, invece, la soluzione adottata ovvero quella di avviare un'indagine a tutto campo sul fenomeno gestionale degli incarichi, consente non solo di individuare il livello di diffusione di eventuali distorsioni, al fine di stimolare benefici interventi correttivi, ma anche di far emergere le *best practices* e rendere la Corte dei conti importante snodo di un circuito informativo che fornisce un orientamento a tutte le amministrazioni coinvolte.

In tal modo viene evitato il rischio principale derivante da una lettura limitativa del dettato normativo ovvero che la verifica della legittimità dei provvedimenti costituisca un momento unico e finale dell'attività di controllo.

D'altronde, i criteri di riferimento per il controllo sulla gestione, definiti nel corso degli anni a partire dalla delibera delle Sezioni Riunite 5 dicembre 1997, n. 1, prevedono controlli effettuati attraverso indagini autonome intersettoriali concernenti fenomeni gestori di particolare rilievo, comparabili a rete.

Il livello decisionale affrontato con la presente indagine riguarda più propriamente, quindi, le decisioni di politica pubblica concernenti l'approvvigionamento di risorse umane, ed, in particolare, il ricorso ad uno strumento compensativo delle carenze qualitative del personale, che in quanto tale è da considerarsi eccezionale.

In proposito, non sarà qui inutile sottolineare che l'affidamento ad estranei alla pubblica amministrazione di consulenze per studi e ricerche costituisce uno degli elementi che incidono in maniera rilevante sui bilanci pubblici.

Tale circostanza è da tempo all'attenzione del legislatore che è appunto più volte intervenuto, affidando alla Corte dei conti il compito di verificare la legittimità dell'affidamento degli incarichi.

In tale ottica ricordiamo l'art. 17, comma 30, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge n. 102 del 3 agosto 2009, che, attraverso il meccanismo del richiamo a norme precedenti, ha previsto la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti degli atti e contratti concernenti incarichi di studio, consulenza e ricerca conferiti a soggetti estranei alle Pubbliche Amministrazioni (la Sezione centrale di legittimità su atti del Governo e Amministrazioni dello Stato, con deliberazione n. 20/2009/P, ha peraltro esplicitamente escluso l'applicabilità del citato art. 17 agli enti locali territoriali e alle rispettive articolazioni).

## **2 LA NORMATIVA SUGLI INCARICHI DI STUDIO, RICERCA E CONSULENZA IN VIGORE NELL'ANNO 2007**

La relazione ha inteso valutare il fenomeno complessivo degli incarichi esterni di ricerca, studio e consulenza alla luce dell'evoluzione registrata nel terzo anno oggetto di indagine.

L'andamento del fenomeno può infatti essere agevolmente osservato nel tempo, considerata la permanenza dell'obbligo di trasmissione degli atti di conferimento di incarichi (ma solo per quelli di importo superiore a 5.000 euro) già stabilita dalla legge finanziaria per il 2005, fissata dall'art. 1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che, secondo le linee guida fornite dalla delibera della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 4, si applica anche a Regioni ed enti locali.

Va qui ricordato che la previsione legislativa della possibilità, per gli Enti locali territoriali, del ricorso a consulenze e collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità è contenuta nell'art. 110, comma 6 del D. Lgs 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.EE.LL.), il quale prevede che *"per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità"*, nonché nell'art. 7, comma 6, del D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165, novellato dall'art. 32 del D.L. 4 luglio 2006 n. 223 (cosiddetto "decreto Bersani"), come modificato dalla legge di conversione n. 248 del 4 agosto 2006.

La norma, così come riformulata, fissa, in modo chiaro, i seguenti presupposti per le cosiddette "esternalizzazioni": a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'Amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati; b) occorre che l'Amministrazione accerti preliminarmente l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno e che la prestazione richiesta abbia natura temporanea e altamente qualificata; c) infine, devono risultare preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Al testo originario dell'art. 7 del D.Lgs 165 del 2001 è stato poi aggiunto un comma 6/bis, il quale prevede che *"Le Amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione"*, ed un comma 6 ter, a norma del quale *"i regolamenti di cui all'art. 110 comma 6 del T.U.EE.LL., si adeguano ai principi di cui al comma 6"*.

Il cosiddetto "decreto Bersani" rende quindi obbligatoria l'adozione di procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione e rappresenta il punto di



arrivo di un *trend* legislativo e giurisprudenziale che ha inteso porre limiti ben precisi alla possibilità del ricorso di professionalità esterne .

Al fine di raggiungere l'obiettivo di politica economica del contenimento della spesa corrente e, quindi, conseguire apprezzabili contenimenti di spesa in funzione anticrisi, il legislatore è infatti intervenuto, negli ultimi anni, a regolare la materia degli incarichi conferiti a soggetti esterni alla P.A. attraverso una disciplina vincolistica, che si avvale di un doppio binario: da un lato, infatti, ha disposto riduzioni annuali della spesa destinabile a tali affidamenti, dall'altro ha introdotto nel tempo procedure di controllo che contemplano l'intervento dell'organo di revisione contabile e della Corte dei conti.

Sull'applicazione delle recenti disposizioni è più volte intervenuta la magistratura contabile: in particolare, con una prima deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 6/CONTR/05 del 15 febbraio 2005), seguita da una seconda della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (delibera 7/05/G dell'11 marzo 2005).

In particolare le Sezioni Riunite, con la deliberazione avente ad oggetto "*Linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della legge 311/2004 in materia di affidamento di incarichi di studio, di ricerca o di consulenza (art. 1, commi 11 e 42)*", hanno fornito indicazioni per la individuazione degli incarichi e dei criteri di valutazione della loro legittimità ed hanno individuato, altresì, le linee di indirizzo su controlli da effettuare in ordine alla corretta applicazione delle disposizioni vigenti.

La citata deliberazione delle Sezioni Riunite ha fornito una definizione delle tre tipologie di incarichi esterni (di studio, di ricerca, di consulenza): per gli incarichi di studio occorre far riferimento all'art. 5 del D.P.R. 18 aprile 1994, n. 338, che richiede sempre la consegna di una relazione scritta; gli incarichi di ricerca presuppongono la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione; le consulenze consistono nella richiesta di un parere ad un esperto esterno.

Il tratto che accomuna le differenti tipologie è, sempre secondo le Sezioni Riunite, la sostanziale riconducibilità di tale fattispecie alla categoria del contratto di lavoro autonomo e, più precisamente, il contratto di prestazione d'opera intellettuale di cui agli artt. 2229-2239 del Codice Civile. Da questo ambito resterebbero quindi esclusi, a rigore, i "rapporti di collaborazione coordinata e continuativa", che, com'è noto, rappresentano una posizione intermedia fra il lavoro autonomo, propria dell'incarico professionale, ed il lavoro subordinato (art. 409, n. 3, del codice di procedura civile).

Va da sé, però, che, qualora un atto sia stato denominato dalla Pubblica Amministrazione "di collaborazione coordinata e continuativa" ma, per il suo effettivo contenuto, rientri invece nella categoria degli incarichi di studio o di ricerca o di

consulenza, il medesimo sarà soggetto al limite di spesa, alla motivazione, ai controlli e comunque alle altre prescrizioni imposte dalla normativa generale sugli incarichi esterni.

La L. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) non ha inciso sulla materia, ragion per cui le disposizioni intese al contenimento di tali tipologie di spese devono ritenersi tuttora vigenti.

In particolare devono intendersi vigenti le conclusioni esegetiche già evidenziate nel corso della indagine riferita all'anno 2006, in ordine alla diversa formulazione normativa.

In relazione ai provvedimenti soggetti all'obbligo di trasmissione, infatti, la legge finanziaria 2005 faceva riferimento agli "*atti di affidamento di incarichi di studio, ricerca e consulenza*", mentre quella del 2006 si riferiva agli "*atti di spesa*" relativi a "studi e incarichi di consulenza" (commi 9, 56 e 57), "relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza" (comma 10).

Se da una parte era certamente mutato l'oggetto degli incarichi da comunicare, dall'altra sembrava essere mutato anche l'atto amministrativo che formalmente doveva essere trasmesso alla Corte dei conti.

In tal senso però la Sezione delle Autonomie aveva precisato che se l'oggetto fosse stato limitato all'atto formale di spesa, la trasmissione di esso, spesso, non avrebbe consentito la conoscenza del provvedimento amministrativo che ne costituisce il titolo e l'eventuale controllo della Corte avrebbe dovuto essere limitato al profilo strettamente finanziario.

Di conseguenza, appare più rispondente alla *ratio* della norma ritenere che l'atto di spesa debba essere trasmesso alla Corte dei conti solo quando la spesa stessa non sia stata preceduta da un corrispondente atto di impegno o, comunque, di autorizzazione: ipotesi, questa, che può verificarsi frequentemente in relazione alle nuove tipologie di spesa oggetto di controllo e che sta alla base della diversa formulazione adottata dal legislatore.

In definitiva si osserva che il combinato disposto della normativa imponeva che nel 2007 l'incarico avesse le seguenti caratteristiche:

- 1) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministratore conferente e deve quindi risultare coerente con le esigenze di funzionalità della predetta amministrazione;
- 2) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato (ed esposto nel provvedimento) l'oggettiva impossibilità di far fronte alla prestazione con il personale in servizio;

- 3) l'assenza, durante la fase di affidamento e di espletamento dell'incarico, di un rapporto di lavoro subordinato del collaboratore rispetto all'amministrazione affidante;
- 4) la prestazione deve essere di natura temporanea ed altamente qualificata: devono quindi essere determinati, prima dell'inizio dell'esecuzione dell'incarico, alcuni elementi come durata, luogo, oggetto e compenso della prestazione e l'incaricato deve essere un esperto la cui competenza deve risultare provata ovvero emergere da dati oggettivi.
- 5) Infine, qualsiasi atto di conferimento deve essere preceduto da procedure comparative.

### **3 IL FENOMENO DEGLI INCARICHI ESTERNI AFFIDATI DAGLI ENTI LOCALI DEL VENETO NEL 2007**

L'indagine ha riguardato gli atti aventi ad oggetto incarichi esterni di collaborazione autonoma (studio, ricerca, consulenza), assegnati nel 2007<sup>1</sup> dagli enti locali del Veneto e di importo superiore ai 5.000,00 euro<sup>2</sup>.

In particolare, sono stati esaminati **270** atti provenienti da **69** enti, per un importo complessivo di: **5.745.654,58 euro**.

Occorre, tuttavia, precisare che:

--- alcuni enti hanno dichiarato di non aver assegnato incarichi riconducibili alla tipologia prevista dal legislatore;

--- altri enti hanno meramente affermato di avere affidato incarichi di consulenza "*nel rispetto della normativa in vigore*", senza, però, inviare a questa Sezione i relativi atti di conferimento;

---altri enti, infine, hanno dichiarato di non essere tenuti all'invio degli atti *de quibus* in quanto aventi una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, richiamandosi alla disposizione di cui all'art. 1, co. 42, della finanziaria 2005, senza tener conto della implicita abrogazione di tale disposizione da parte dell' art. 1, comma 173, della legge

---

<sup>1</sup> Si è fatto riferimento alla data del provvedimento di assegnazione dell'incarico, a prescindere dal momento della contabilizzazione in bilancio.

<sup>2</sup> L'importo è calcolato al lordo delle imposte, tasse e altri oneri, al fine di valutare l'esborso complessivo effettuato dall'ente di appartenenza.

finanziaria 2006, norma quest'ultima, che ha esteso l'obbligo di invio degli incarichi di consulenza a tutti gli enti locali, a prescindere dalla dimensione demografica degli stessi (secondo l'interpretazione fornita da Corte dei conti - Sez. Autonomie delib. 4/2006 sopracitata).

Nella tavola seguente sono riportate le dimensioni finanziarie complessive del fenomeno analizzato:

<b>enti</b>	<b>Importo incarichi</b>	<b>Composiz. percentuale</b>
Enti della Provincia di Treviso	682.496,49	12%
Enti della Provincia di Belluno	562.635,93	10%
Enti della Provincia di Verona	1.033.019,98	18%
Enti della Provincia di Rovigo	112.497,20	2%
Enti della Provincia di Venezia	1.681.606,24	29%
Enti della Provincia di Padova	333.694,16	6%
Enti della Provincia di Vicenza	1.309.538,18	23%
Comunità montane	18.750,00	0,3%
Unione di comuni	11.416,50	0,2%
<b>TOTALE</b>	<b>5.745.654,58</b>	<b>100%</b>

Nella tavola seguente, invece, si evidenzia la suddivisione dell'importo tra tipologie di amministrazioni diverse:

<b>AMM.NE</b>	<b>IMPORTO</b>	<b>NUM DEI PROVV</b>	<b>NUM ENTI CONFERENTI/ENTI TOTALI</b>
PROVINCE	1.539.960,59	65	7/7
COMUNI	4.175.527,59	203	60/581
COMUNITA' MONTANE	18.750,00	1	1/19
UNIONE DI COMUNI	11.416,50	1	1/28
<b>TOTALE</b>	<b>5.745.654,58</b>	<b>270</b>	<b>69/635</b>

Gli oneri finanziari sostenuti percentualmente dai singoli enti sono stati, pertanto i seguenti:

a) oneri finanziari sostenuti per gli incarichi dalle province:

<b>Province</b>	<b>Oneri finanziari</b>	<b>Composiz. %</b>	<b>Num di atti</b>	<b>Composiz. %</b>
Prov. Treviso	304.480,13	20%	11	17%
Prov. Belluno	504.666,72	33%	23	35%
Prov. Venezia	131.463,00	9%	9	14%
Prov. Padova	130.800,00	8%	3	5%
Prov. Verona	165.392,74	11%	7	11%
Prov. Rovigo	5.880,00	0,4%	1	2%
Prov. Vicenza	297.278,00	19%	11	17%
<b>Totale</b>	<b>1.539.960,59</b>	<b>100%</b>	<b>65</b>	<b>100%</b>

b) oneri finanziari sostenuti per gli incarichi dai comuni:

<b>Comuni</b>	<b>Oneri finanziari</b>	<b>Composiz. %</b>	<b>Num di atti</b>	<b>Composiz. %</b>
Comuni della prov. Di Treviso	378.016,36	9%	21	10%
Comuni della prov di Belluno	57.969,21	1%	6	3%
Comuni della prov. Di Venezia	1.550.143,24	37%	55	27%
Comuni della prov. Di Padova	202.894,16	5%	14	7%
Comuni della prov.di Verona	867.627,24	21%	37	18%
Comuni della prov. Di Rovigo	106.617,20	3%	9	45
Comuni della prov. Di Vicenza	1.012.260,18	24%	61	30%
<b>Totale</b>	<b>4.175.527,59</b>	<b>100%</b>	<b>203</b>	<b>100%</b>

L'elenco completo degli atti è riportato nelle tabelle da 1 a 8 a fine testo.

In merito alla nozione di atti di incarico riconducibili alla tipologia oggetto di valutazione si è fatto riferimento, oltre che alla definizione data dal legislatore, alle indicazioni fornite, in materia, dalla circolare della Funzione Pubblica 5/2006 e dalla delibera della Corte dei conti, Sez. autonomie, 4/2006; per esigenze di continuità si è fatto, altresì, riferimento alle indicazioni di cui alla delibera n. 13 del 12.02.2009 di questa Sezione, riguardante gli incarichi affidati nel 2006<sup>3</sup>.

Sono stati, inoltre, oggetto di valutazione non soltanto i singoli atti di attribuzione dell'incarico (delibere di Giunta, determine dirigenziali, decreti del Sindaco), ma anche le relative convenzioni/contratti, queste ultime/i ove presenti; nella maggior parte dei casi, gli atti di attribuzione sono risultati completi di tutti gli elementi essenziali per la valutazione dell'incarico. In pochi casi, gli atti di attribuzione di incarico erano accompagnati anche dal parere dei revisori dei conti e/o dalle determine dirigenziali di impegno della spesa afferente l'incarico in questione.

La tavola seguente mette a confronto le tipologie di atti utilizzati per il conferimento degli incarichi da parte degli enti:

	<b>DGC</b>	<b>DET. DIR.</b>	<b>DEC. SINDACO/PRES. PROV.</b>
PROVINCE	1	64	0
COMUNI	25	175	3
COMUNITA' MONTANE	0	1	0
UNIONE DI COMUNI	0	1	0
<b>TOTALE</b>	<b>26 (10%)</b>	<b>241 (89%)</b>	<b>3 (1%)</b>

---

<sup>3</sup> Pertanto, non sono state prese in considerazione alcune tipologie di incarichi quali: incarichi obbligatori per legge; incarichi di patrocinio legale; incarichi di progettazione ex Legge Merloni (ora codice dei contratti pubblici); collaborazioni coordinate e continuative; contratti di lavoro subordinato a tempo determinato; prestazioni di servizi diversi da incarichi di consulenza, studio e ricerca; incarichi di importo non superiore ai 5.000,00 euro.

Sono stati, altresì, esclusi alcuni atti nei quali l'attività di consulenza è risultata ricompresa in un più ampio incarico, configurabile come appalto di servizi, sì da rendere difficilmente valutabile, anche sotto il profilo economico, la componente riferibile alla mera consulenza.

La tipologia di atto piu' ricorrente è la determina dirigenziale (89% del totale); occorre, tuttavia, sottolineare come alcune determine dirigenziali risultino, sostanzialmente, esecutive di precedenti delibere di Giunta contenenti non solo l'autorizzazione all'espletamento dell'incarico, ma anche l'individuazione del soggetto affidatario.

Per la suddivisione delle tipologie di atto fra i singoli enti cfr. TAVV. da 1 a 7 a fine testo.

Come già evidenziato nel paragrafo 2, per quanto riguarda i criteri di conferimento degli incarichi, occorre fare riferimento alla normativa valevole per il 2007, in particolare, al disposto di cui all'art. 7, comma 6, del D. Lgs. 165/2001, come modificato dal DL 223/06, convertito dalla legge 248/2006, che individua quali presupposti per il legittimo conferimento degli incarichi i seguenti:

- a) l'incarico può essere conferito per esigenze alle quali non si possa far fronte con personale in servizio; in particolare, l'Amm.ne deve aver preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- b) l'incarico deve essere conferito ad esperto di comprovata esperienza;
- c) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento alla Amm.ne conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati;
- d) la prestazione deve essere di natura temporanea ed altamente qualificata;
- e) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione;
- f) le Amm.ni devono disciplinare e rendere pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi.

Pertanto, sono stati oggetto di valutazione i seguenti aspetti:

**Con riferimento al punto sub a): assenza di personale in servizio in grado di espletare l'attività oggetto dell'incarico:** sono 155 i provvedimenti che menzionano l'assenza di personale interno idoneo a svolgere la prestazione oggetto dell'incarico (il 57% del totale); pochi, tuttavia, risultano essere i provvedimenti che menzionano lo svolgimento di una vera e propria attività di indagine interna all'Amministrazione per la verifica della insussistenza di professionalità interne adeguate.

**Con riferimento al punto sub b): comprovata esperienza:**

I soggetti incaricati risultano possedere un titolo di studio adeguato e attinente all'oggetto dell'incarico; per quanto riguarda l'esperienza professionale posseduta, non tutti gli atti di incarico menzionano, espressamente, le attività già svolte dall'incaricato o la sua specifica formazione professionale; piu' spesso la motivazione circa la comprovata esperienza è resa in forma apodittica. Ciò rappresenta un dato negativo soprattutto se si considera che la stragrande maggioranza degli incarichi è affidata fiduciarmente, senza previo ricorso a procedure comparative o indagini di mercato.

Per quanto riguarda la presenza del riferimento alla esperienza/profess.tà in relazione ai singoli enti cfr. le TAVV. Da 1 a 7 a fine testo.

**Con riferimento al punto sub c): rispondenza dell'oggetto della prestazione alle competenze della Amm.ne conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati:** tutti gli incarichi esaminati hanno ad oggetto attività rispondenti alle competenze dell'amministrazione; per quanto riguarda, invece, l'attinenza ad obiettivi e progetti specifici e determinati occorre sottolineare come tale requisito difetti per quei provvedimenti che si limitano a fare riferimento, genericamente, ai programmi/obiettivi contenuti nei principali strumenti di programmazione dell'ente (legge di bilancio, PEG).

Inoltre, il predetto requisito risulta mancare nei casi di attribuzione di incarichi per lo svolgimento di attività dal contenuto eccessivamente ampio e generico.

**Con riferimento al punto sub d): temporaneità della prestazione:** quasi tutte le delibere menzionano la durata dell'incarico (altrimenti individuata nei singoli contratti); tuttavia sono presenti provvedimenti (34) di rinnovo/proroga di precedenti incarichi a volte anche risalenti nel tempo<sup>4</sup>: tale circostanza confligge con il principio della eccezionalità/straordinarietà del ricorso a tali forme contrattuali facendo al contrario supporre che, in tali circostanze, il ricorso all'incarico esterno sia effettuato per lo svolgimento di attività istituzionali ordinarie continuative così sopperendo alla mancanza di personale dipendente.

**...ed alta qualificazione della prestazione:** anche per tale requisito valgono le considerazioni precedentemente svolte in merito alla circostanza che il ricorso all'incarico

---

<sup>4</sup> Cfr. TAVV. Da 1 a 7 a fine testo.



esterno non possa essere legittimamente attivato per rispondere a fabbisogni permanenti in relazione ad attività ordinarie e continuative.

**Con riferimento al punto sub e): preventiva determinazione di durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione:** trattasi di requisiti che nella maggior parte dei casi sono individuati nei provvedimenti di attribuzione dell'incarico.

Per quanto riguarda i compensi, la tavola seguente evidenzia la suddivisione degli incarichi per fasce economiche:

<b>fasce economiche</b>	<b>Num. provvedimenti</b>
Da 5.001 a 12.000,00	118
Da 12.001 a 20.000,00	64
Da 20.001 a 30.000,00	40
Da 30.001 a 40.000,00	19
Da 40.001 a 50.000,00	10
Da 50.001 a 60.000,00	4
Da 60.001 a 70.000,00	3
Da 70.001 a 80.000,00	4
Da 80.001 a 90.000,00	3
Da 90.001 a 100.000,00	2
Oltre	2
<b>Totale</b>	<b>269*</b>

*\* 1 provv. è senza importo.*

Per una analisi delle fasce economiche degli incarichi in relazione ai singoli enti cfr. le TAVV. da 1 a 7 a fine testo.

**Con riferimento al punto sub f): obbligo di disciplina e pubblicità delle procedure comparative per il conferimento degli incarichi:** la disposizione sembrerebbe rendere obbligatorio il ricorso a procedure comparative per la scelta

dell'affidatario dell'incarico, rendendo così eccezionale il ricorso agli incarichi di tipo fiduciario: al contrario, la stragrande maggioranza dei provvedimenti esaminati riguarda proprio incarichi fiduciari motivati facendo riferimento:

--- alla particolare specialità della prestazione richiesta e quindi alla specifica esperienza/competenza nel settore del soggetto affidatario;

---all'avere il soggetto affidatario già svolto incarichi di quel tipo con esito soddisfacente per l'Amm.ne conferente;

---alla urgenza;

---alle disposizioni sul cottimo fiduciario.

La tavola seguente evidenzia i sistemi di affidamento degli incarichi da cui risulta come l'85% dei medesimi sia stato affidato fiduciarmente, il 9% previa gara ed il 16% previa indagine di mercato:

<b>sistemi di affidamento</b>	<b>Num di atti</b>	<b>Composiz %</b>
GARA	25	9%
INDAGINE DI MERCATO	16	6%
FIDUCIARIO	229	85%
<b>Totale</b>	<b>270</b>	<b>100%</b>

In particolare, nelle province:

<b>province</b>	<b>GARA</b>	<b>INDAGINE DI MERCATO</b>	<b>INCARICO FIDUCIARIO</b>
Prov. Di Treviso	0	0	11
Prov.di Belluno	0	1	22
Prov. Di Venezia	1	0	8
Prov. Di Padova	0	0	3
Prov. Di Verona	1	0	6
Prov. Di Rovigo	0	0	1
Prov. Di Vicenza	1	1	9
<b>Totale</b>	<b>3 (5% )</b>	<b>2 (3%)</b>	<b>60 (92%)</b>

...e nei comuni, unioni di comuni e comunità montane:

<b>enti</b>	<b>GARA</b>	<b>INDAGINE DI MERCATO</b>	<b>INCARICO FIDUCIARIO</b>
Comuni della prov. di Treviso	1	2	18
Comuni della prov di Belluno	0	0	6
Comuni della prov. di Venezia	1	9	45
Comuni della prov. di Padova	1	1	12
Comuni della prov.di Verona	12	0	25
Comuni della prov. di Rovigo	0	0	9
Comuni della prov. di Vicenza	7	2	52
Unione di comuni	0	0	1
Comunità montana	0	0	1
<b>Totale</b>	<b>22 (11%)</b>	<b>14 (7%)</b>	<b>169 (82%)</b>

Se ne desume che gli incarichi fiduciari rappresentano il 92% degli incarichi delle province e l'82% degli incarichi dei comuni, unione di comuni e comunità montane; il ricorso alle gare vale per il 5% degli incarichi delle province e per l'11% degli incarichi degli altri enti; le indagini di mercato rappresentano il 3% degli incarichi delle province ed il 7% degli incarichi degli altri enti.

Per quanto riguarda le tipologie di affidamento degli incarichi adottate dai singoli enti cfr. le tavole da 1 a 7 a fine testo.

#### **TAV. 1**

#### **INCARICHI 2007- ENTI DELLA PROV. DI BELLUNO.**

**Numero atti di incarico di importo superiore a 5.000,00 euro esaminati:**  
29 riguardanti i ss. enti: provincia di Belluno, comuni di: Falcade, Alano di Piave, Belluno.

**Tipologia di atto:** 5 DGC e 24 DET DIR.

**Importo totale degli incarichi: 562.635,93 EURO**

-da 5.001 a 12.000,00 euro: 10  
da 12.001 a 20.000,00 euro: 6  
-da 20.001 a 30.000,00 euro: 7  
-da 30.001 a 40.000,00 euro:4  
-da 40.001 a 50.000,00 euro: 1  
-da 50.001 a 60.000,00 euro:0  
-da 60.001 a 70.000,00 euro: 0  
-da 70.001 a 80.000,00 euro:1

**Tipologia di affidamento** IM (1), FIDUCIARI (28) GARA (nessuna).

**OGGETTO:** determinato

**TITOLO DI STUDIO:** attinente all'oggetto dell'incarico

**RINNOVI O PROROGHE:** 1

**RIFERIMENTO ALLA ESPERIENZA/PROFESS.TA':** 20 provv. (69%)

**RIF ALLA ASSENZA DI PERSONALE INTERNO:** 20 provv. (69%)

## **TAV. 2**

### **INCARICHI 2007- ENTI DELLA PROV. DI PADOVA**

**Numero atti di incarico di importo superiore a 5.000,00 euro esaminati:**

**17** riguardanti i ss. enti: provincia di Padova, comuni di: Abano Terme, Campodarsego, Albignasego, Este, Codevigo, Piombino Dese, Vigonza, Padova.

**Tipologia di atto:** DGC (1), DET DIR.(16).

**Importo totale degli incarichi: : 333.694,16 EURO**

-da 5.001 a 12.000,00 euro: 10 provv.  
da 12.001 a 20.000,00 euro: 3 provv.  
-da 20.001 a 30.000,00 euro:2 provv.  
-da 30.001 a 40.000,00 euro:0  
-da 40.001 a 50.000,00 euro: 0  
-da 50.001 a 60.000,00 euro:1  
-1 incarico da 91.200,00 euro.

**Tipologia di affidamento:** IM (1), FIDUCIARI (15), GARA (1)

**OGGETTO:** determinato.

**TITOLO DI STUDIO:** attinente all'oggetto dell'incarico

**RINNOVI E PROROGHE:** 0

**RIFERIMENTO ALLA ESPERIENZA/PROFESS.TA':** 11 provv. (65%)

**RIF ALLA ASSENZA DI PERSONALE INTERNO:** 10 provv. (59%).

### **TAV. 3**

#### **INCARICHI 2007- ENTI DELLA PROV. DI ROVIGO**

**Numero atti di incarico di importo superiore a 5.000,00 euro esaminati:**

10 riguardanti i ss. enti: provincia di Rovigo, comuni di: Porto Tolle, Porto Viro, Ceneselli, Rovigo.

**Tipologia di atto:** 4 DGC, 6 DET DIR.

**Importo totale degli incarichi: : 112.497,20 EURO**

-da 5.001 a 12.000,00 euro: 8 provv.

da 12.001 a 20.000,00 euro: 1

-da 20.001 a 30.000,00 euro:1

-da 30.001 a 40.000,00 euro:0

-da 40.001 a 50.000,00 euro: 0

-da 50.001 a 60.000,00 euro:0

**Tipologia di affidamento:** IM (0) FIDUCIARI (10), GARA (0)

**OGGETTO:** determinato.

**TITOLO DI STUDIO:** attinente all'oggetto dell'incarico

**RINNOVI E PROROGHE:** 5

**RIFERIMENTO ALLA ESPERIENZA/PROFESS.TA':** 8 provv. (80%)

**RIF ALLA ASSENZA DI PERSONALE INTERNO:** 9 provv. (90%).

### **TAV. 4**

#### **INCARICHI 2007- ENTI DELLA PROV. DI TREVISO**

**Numero atti di incarico di importo superiore a 5.000,00 euro esaminati:**

32 riguardanti i ss. enti: provincia di Treviso, comuni di Povegliano, Susegana, Pieve di Soligo, Oderzo, Cavaso del Tomba, Paese, S. Pietro di Feletto, Mogliano veneto, Treviso.

**Tipologia di atto:** DGC (3) E DET DIR (29)

**Importo totale degli incarichi: 682.496,49 EURO**

-da 5.001 a 12.000,00 euro: 17

da 12.001 a 20.000,00 euro:6

-da 20.001 a 30.000,00 euro: 3

-da 30.001 a 40.000,00 euro:1

-da 40.001 a 50.000,00 euro: 1

-da 50.001 a 60.000,00 euro:1

-da 60.001 a 70.000,00 euro: 2.

-da 70.001 a 80.000,00 euro: 0

-1 incarico da 103.000,00

**Tipologia di affidamento** IM (2), FIDUCIARI (29), GARA (1)

**OGGETTO:** per lo piu' determinato.

**TITOLO DI STUDIO:** attinente all'oggetto dell'incarico

**RINNOVI O PROROGHE:** 1

**RIFERIMENTO ALLA ESPERIENZA/PROFESS.TA':** 13 provv. (41%)

**RIF ALLA ASSENZA DI PERSONALE INTERNO:** 19 provv. (59%)

**TAV. 5**

**INCARICHI 2007- ENTI DELLA PROV. DI VENEZIA**

**Numero atti di incarico di importo superiore a 5.000,00 euro esaminati:**

**64** riguardanti i ss. enti: provincia di Venezia, comune di Venezia, comune di Portogruaro, comune di Jesolo, comune di S.Michele al Tagliamento, comune di Noventa di Piave, comune di Cavallino-Treporti, comune di Caorle, comune di Mira, comune di Cavarzere, comune di Camponogara, comune di Marcon, comune di Chioggia.

**Tipologia di atto:** 4 DGC, 2 DEC. SINDACO, 58 DET DIR.

**Importo totale degli incarichi: 1.681.606,24 EURO**

-da 5.001 a 12.000,00 euro: 27 provv.

da 12.001 a 20.000,00 euro: 16

-da 20.001 a 30.000,00 euro: 8

-da 30.001 a 40.000,00 euro:5

-da 40.001 a 50.000,00 euro: 3

-da 50.001 a 60.000,00 euro:1

-da 60.001 a 70.000,00 euro: 1

-da 70.001 a 80.000,00 euro:1

-da 80.001 a 90.000 euro:1

-1 incarico da 359.352 euro

**Tipologia di affidamento:** IM (9) ,GARE(2), F (53).

**OGGETTO:** determinato

**TITOLO DI STUDIO:** attinente all'oggetto dell'incarico

**RINNOVI O PROROGHE:** 9

**RIFERIMENTO ALLA ESPERIENZA/PROFESS.TA':** 43 (67%)

**RIF ALLA ASSENZA DI PERSONALE INTERNO:** 36 (56%).

**TAV. 6**

**INCARICHI 2007- ENTI DELLA PROV. DI VERONA**

**Numero atti di incarico di importo superiore a 5.000,00 euro esaminati:**

**44** riguardanti i ss. enti: provincia di Verona, comuni di:Caprino veronese, Pescantina, Valeggio sul Mincio, Sommacampagna, Zevio, Bovolone, Villafranca di Verona, S.Giovanni Lupatoto, Castelnuovo del Garda, Garda, Verona.

**Tipologia di atto:** DGC (2), DET DIR. (42).

**Importo totale degli incarichi: : 1.033.019,98 EURO**

-da 5.001 a 12.000,00 euro: 15 provv.

da 12.001 a 20.000,00 euro: 9 provv.

-da 20.001 a 30.000,00 euro:8 provv.

- da 30.001 a 40.000,00 euro:6 provv.
- da 40.001 a 50.000,00 euro: 1 provv.
- da 50.001 a 60.000,00 euro:0
- da 60.001 a 70.000:0
- da 70.001 a 80.000:2 provv.
- da 80.001 a 90.000:2 provv
- 1 provv. senza importo.

**Tipologia di affidamento:** IM (0), FIDUCIARI (31), GARA (13).

**OGGETTO:** determinato.

**TITOLO DI STUDIO:** attinente all'oggetto dell'incarico

**RINNOVI E PROROGHE:** 6 .

**RIFERIMENTO ALLA ESPERIENZA/PROFESS.TA':** 31 (70%)

**RIF ALLA ASSENZA DI PERSONALE INTERNO:** 27 (61%).

## **TAV. 7**

### **INCARICHI 2007- ENTI DELLA PROV. DI VICENZA**

**Numero atti di incarico di importo superiore a 5.000,00 euro esaminati:**

**72** riguardanti i ss. enti: provincia di Vicenza, comuni di:Malo, Cornedo vicentino, Sandrigo, Arzignano, Bassano del grappa, Monteviale, Marostica, Grumolo delle abbadesse, Caldogno, Asiago, Piovene Rocchette, Montecchio maggiore, Vicenza.

**Tipologia di atto:** 7 DGC, 1 decreto del sindaco, e 64 DET DIR.

**Importo totale degli incarichi: : 1.309.538,18 EURO**

- da 5.001 a 12.000,00 euro: 30 provv.
- da 12.001 a 20.000,00 euro:22
- da 20.001 a 30.000,00 euro:11
- da 30.001 a 40.000,00 euro:3
- da 40.001 a 50.000,00 euro: 4
- da 50.001 a 60.000,00 euro:1



-1 incarico da 100.000,00.

**Tipologia di affidamento:** IM (3), FIDUCIARI (61), GARA (8)

**OGGETTO:** determinato.

**TITOLO DI STUDIO:** attinente all'oggetto dell'incarico

**RINNOVI E PROROGHE:** 12.

**RIFERIMENTO ALLA ESPERIENZA/PROFESS.TA':** 51 provv. (71%)

**RIF ALLA ASSENZA DI PERSONALE INTERNO:** 32 provv. (44%).