

Premessa

La normativa di riferimento

L'anagrafe delle prestazioni e degli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti, istituita con l'art.24 della legge 412/1991 presso il Dipartimento della funzione pubblica, si pone come obiettivo il monitoraggio e il controllo della spesa pubblica, al fine di garantire l'efficacia, l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa.

E' stata creata per la misurazione qualitativa e quantitativa delle prestazioni e degli incarichi resi dal personale delle amministrazioni pubbliche, per il quale vige il divieto di svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o autorizzati dalle amministrazioni di appartenenza.

La disciplina relativa all'anagrafe delle prestazioni è contemplata nell'art.53 del d.lgs. 165/2001 che enuncia i principi sull'incompatibilità e il cumulo di impieghi ed incarichi dei dipendenti pubblici.

Nell'ambito di tale disciplina si distinguono casi in cui lo svolgimento di attività extra-istituzionali è assolutamente incompatibile da quelli in cui le stesse possono essere esercitate; è stato previsto un sistema autorizzatorio per le altre attività extra-istituzionali, in modo da consentire la verifica delle incompatibilità e, infine, è stato previsto un sistema di monitoraggio e sanzionatorio.

Si deve, infatti, osservare come il dipendente pubblico non possa svolgere incarichi all'interno dell'amministrazione per la quale svolge attività lavorativa, salvo che essi riguardino attività non comprese nei compiti e doveri d'ufficio e sempre che sia espressamente previsto da leggi o altre fonti normative.

In tale ipotesi l'amministrazione di appartenenza deve procedere al conferimento dell'incarico al proprio dipendente.

Nel caso in cui l'incarico debba essere conferito da un'amministrazione diversa da quella per la quale il dipendente svolge attività lavorativa, o da enti pubblici e soggetti privati, esso può essere conferito solo previa autorizzazione dell'amministrazione datrice di lavoro.

I criteri ai quali gli organi competenti devono attenersi per il conferimento degli incarichi devono essere predeterminati e oggettivi, devono altresì tener conto della specifica professionalità ed escludere qualsiasi ipotesi d'incompatibilità, sia di fatto che di diritto, per garantire il buon andamento della pubblica amministrazione.

La disciplina ha per oggetto solo gli incarichi svolti in modo non continuativo, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, per i quali è previsto un compenso: ne consegue, pertanto, che sono escluse le prestazioni svolte a titolo gratuito.

Esclusioni soggettive e oggettive, relativamente alle incompatibilità, sono contemplate dall'art.53 comma 6 del d.lgs.165/2001.

La summenzionata normativa individua, altresì, le pubbliche amministrazioni tenute ad effettuare le comunicazioni al Dipartimento della funzione pubblica.

La norma fa riferimento all'art.1 comma 2 del prefato decreto legislativo, intendendo per tali "tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999 n.300".

La normativa relativa all'anagrafe delle prestazioni è stata oggetto di numerose circolari e direttive del Dipartimento della funzione pubblica che si sono succedute nel tempo, quali la circolare n.5 del 29/05/1998, la n.5 del 21/12/2006 e la direttiva n.1 del 2007.

La circolare n.5 del 21/12/2006 avente ad oggetto "linee di indirizzo in materia di affidamento di incarichi esterni e di collaborazioni coordinate e continuative" specifica che il suddetto obbligo di comunicazione si riferisce:

- a tutti gli incarichi di collaborazione affidati ai sensi dell'art.7, comma 6 del d.lgs.165/2001, sia occasionali che coordinate e continuative, a prescindere dal contenuto specifico della prestazione;

- a tutti gli incarichi di collaborazione conferiti a persone fisiche, essendo la norma inserita nell'ambito dell'art.53 del d.lgs. n.165/2001.

Relativamente a ciascun incarico devono essere specificati i seguenti elementi:

- i dati anagrafici del soggetto cui è affidato l'incarico di consulenza;
- le modalità di acquisizione, ossia se previsto da norma di legge o di natura discrezionale;
- il tipo di rapporto (se trattasi di prestazione occasionale o di collaborazione coordinata e continuativa);
- il contenuto della prestazione;

- se per le modalità di selezione si è fatto riferimento ad un regolamento appositamente adottato dall'amministrazione;

- la durata dell'incarico (anno inizio – anno fine);

- l'importo del compenso previsto ed erogato.

L'elenco degli incarichi deve essere accompagnato da una relazione ove vengono menzionate le norme in base alle quali gli incarichi vengono conferiti o autorizzati, le ragioni del conferimento o dell'autorizzazione, i criteri sulla base dei quali si è proceduto alla scelta dei dipendenti cui sono stati conferiti o autorizzati gli incarichi, la rispondenza dei criteri di scelta ai principi di buon andamento dell'amministrazione e le misure da adottarsi per il contenimento della spesa pubblica.

Pertanto, le pubbliche amministrazioni devono comunicare:

- annualmente, gli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti anche per compiti e doveri d'ufficio come previsto dall'art.53 comma 14 del D.lgs.165/2001;

- semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono state affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti.

A seguito dei recenti interventi legislativi che hanno limitato il ricorso a collaborazioni esterne nella pubblica amministrazione, è stata emanata in data 11/03/2008 la circolare n.2 che ha definito le ipotesi nelle quali è consentito il ricorso a tali particolari figure esterne alla pubblica amministrazione, al fine del contenimento della spesa pubblica.

La suddetta circolare, richiamando le modifiche apportate all' art. 7 del d.lgs. n.165/2001 dal d.l. n.223 del 2006, convertito con legge n.248 del 2006, e quelle apportate all'art.36 del medesimo decreto dalla legge finanziaria per l'anno 2008, ha esplicitato le forme contrattuali alle quali la pubblica amministrazione può fare ricorso per sopperire alle proprie necessità, dettandone le modalità attuative.

Al fine di verificare il rispetto della disciplina delle incompatibilità di cui all'art.53, d.lgs. 165/2001 e delle norme in materia di anagrafe delle prestazioni, il Dipartimento della funzione pubblica può disporre verifiche per il tramite del proprio Ispettorato, che a tal fine opera d'intesa con i Servizi Ispettivi di finanza pubblica del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Inoltre, il d.l. 25 giugno 2008, n.112, come convertito dalla l.6 agosto 2008, n.133, ha previsto un nuovo adempimento a carico del Dipartimento della funzione pubblica stabilendo che, entro il 31 dicembre di ciascun anno, venga trasmesso alla Corte dei Conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di effettuare la comunicazione relativa ai collaboratori esterni e ai soggetti ai quali sono stati affidati incarichi di consulenza.

Adempimento on-line

Al fine di garantire l'adempimento degli obblighi in materia di Anagrafe delle prestazioni, dal 2001 si è provveduto alla gestione automatizzata di tutte le fasi del processo: dall'acquisizione dei dati al loro controllo e all'elaborazione degli stessi per la misurazione qualitativa e quantitativa degli incarichi.

La prima informatizzazione risale al 2001 con la creazione del sito internet www.anagrafeprestazioni.it per la trasmissione telematica delle comunicazioni al Dipartimento da parte delle pubbliche amministrazioni.

L'invio telematico dei dati, essendo l'unica modalità di comunicazione, così come stabilito con la circolare n.198 del 31 maggio 2001, ha consentito al Dipartimento di avere a disposizione una banca dati informatica utilizzabile in qualsiasi momento con l'elaborazione in tempo reale di tutte le informazioni.

L'evolvere delle tecnologie informatiche ha facilitato la realizzazione di un nuovo sito nel 2004, reso operativo già dal mese di gennaio 2005, occasione questa di reingegnerizzazione e semplificazione della procedura di comunicazione degli incarichi e di riprogettazione della banca dati stessa. Il sistema sviluppato è un sistema flessibile che ben si adatta alla realtà delle amministrazioni italiane diverse per dimensioni, per tipologia di attività svolta, per dotazioni organiche e per molti altri fattori e quindi con diverse esigenze.

Attraverso il sistema informatico, ogni amministrazione può creare la propria struttura organizzativa definita in sottounità (unità organizzative) che accedono autonomamente al sito per effettuare le comunicazioni, previste dalla normativa, al Dipartimento della funzione pubblica.

Per semplificare e diminuire gli oneri e il materiale cartaceo, è stata introdotta una modalità che permette alle amministrazioni di utilizzare i dati sugli incarichi contenuti nelle singole banche dati trasmettendole in un'unica soluzione al sito internet (con uno specifico formato telematico).

Le amministrazioni possono estrarre in qualsiasi momento i dati relativi agli incarichi già comunicati, avendo la possibilità di accedervi direttamente.

L'accesso, protetto da un sistema di sicurezza, è consentito solo ai responsabili del procedimento accreditati dal Dipartimento e solo nell'ambito delle informazioni di loro pertinenza.

Per facilitare le amministrazioni nella comprensione delle operazioni sia tecniche che giuridiche, all'interno del sito è stata pubblicata una guida on-line ed un elenco di FAQ.

Quale ulteriore ausilio agli utenti, l'Ufficio ha predisposto un servizio di desk tecnico dedicato a fornire un immediato supporto alla risoluzione dei problemi riscontrati dalle amministrazioni.

Tale desk tecnico si dedica anche allo svolgimento di alcune attività di ordinaria amministrazione, fornendo prestazioni sia di front-office che di back-office, connesse agli adempimenti previsti dalla legge; si occupa dell' evasione delle chiamate in ingresso al numero unico, fornendo assistenza telefonica agli utenti del sito www.anagrafeprestazioni.it e rispondendo a quesiti vari e a richieste di informazioni relativamente soprattutto:

- alle modalità di utilizzo della procedura informatica;
- ai dati necessari alla compilazione on-line;
- alla risoluzione di problemi tecnici riscontrati durante la comunicazione dei dati;
- alla normativa di riferimento.

L'Ufficio, tramite il personale assegnato, si preoccupa di fornire aiuto a quelle amministrazioni che, disponendo di dati già presenti nelle proprie banche dati, decidono di effettuare la comunicazione degli incarichi, sia per consulenti e collaboratori esterni che per dipendenti, generando un file in formato XML; gestisce i contatti con amministrazioni che necessitano di ausilio nella definizione della propria struttura interna, articolata spesso in dipartimenti e sedi distaccate, con la creazione di unità organizzative decentrate ed autonome nella comunicazione dei dati; rileva problematiche tecniche e segnalazioni di anomalie che impediscono agli utenti un corretto utilizzo del sistema software.

Nella circolare n.1/2010 viene ribadito il principio di trasparenza e pubblicità con il quale il Dipartimento della funzione pubblica ha dato avvio, nel giugno 2008, all'Operazione Trasparenza, in pieno accordo con il Garante della privacy, attraverso la pubblicazione dei dati dirigenziali e degli incarichi in atto presso il Ministero della Pubblica amministrazione e Innovazione.

L'obbligo è stato successivamente esteso a tutte le pubbliche amministrazioni presenti sul territorio nazionale. In particolare, ogni amministrazione è tenuta a comunicare e pubblicare *on line*: incarichi affidati a consulenti e collaboratori esterni, incarichi retribuiti a dipendenti pubblici; consorzi e società a totale o parziale partecipazione pubblica; distacchi, aspettative e permessi sindacali, nonché aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive; curricula vitae dei dirigenti completi di retribuzioni e recapiti istituzionali e tassi di assenza e presenza del personale, aggregati per ciascun ufficio dirigenziale (art.21, legge 18 giugno 2009, n.69)

Gli elenchi pubblicati, contenenti i dati comunicati all'Anagrafe delle prestazioni e alle altre banche dati facenti parte del sistema informativo del Dipartimento, sono stati aggiornati di volta in volta con le modifiche ed integrazioni comunicate dalle amministrazioni.

Preme rilevare che, a seguito della suddetta iniziativa, vi è stato un incremento di oltre il 60% delle telefonate per richiesta di chiarimenti da parte delle amministrazioni e un consistente aumento di e-mail inviate all'indirizzo di posta elettronica anagrafe.funpub@funzionepubblica.it, oltre

all'aumento considerevole di quesiti di natura giuridica, evasi molto spesso direttamente dal dirigente responsabile dell'adempimento,

Da quanto di seguito esposto, si rileva che "Operazione Trasparenza" ha suscitato maggior attenzione da parte delle amministrazioni all'adempimento di legge, al rispetto delle scadenze previste e, soprattutto, al contenimento della spesa pubblica da destinarsi agli incarichi.

L'Operazione Trasparenza è proseguita con attività volte a rafforzare i sistemi di rilevazione e di analisi dei dati che vengono resi pubblici consentendo di consultare periodicamente, nell'apposita sezione, i dati che si riferiscono agli incarichi di consulenza e collaborazione esterna affidati dalle pubbliche amministrazioni e dalle stesse comunicati all'anagrafe delle prestazioni relativamente ai periodi considerati.

Gli elenchi, suddivisi per comparto e settore di appartenenza dell'amministrazione dichiarante, riguardano gli incarichi affidati a consulenti e collaboratori esterni con la descrizione e la durata dell'incarico, l'importo previsto da corrispondere, nonché l'importo erogato nel periodo di riferimento a fronte di quell'incarico. Gli incarichi comunicati sono tutti quelli regolarmente approvati dal responsabile del procedimento di ogni amministrazione e trasmessi, per via telematica, tramite il sito web www.anagrafeprestazioni.it.

Nell'ambito dell'Operazione Trasparenza si è provveduto, altresì, alla pubblicazione dei dati che si riferiscono agli incarichi affidati dalle amministrazioni a dipendenti pubblici per la direzione e coordinamento di lavori, collaudo e manutenzione delle opere pubbliche.

Al fine di garantire l'efficacia, l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa, il legislatore, nell'ambito del principio del contenimento della spesa pubblica e del monitoraggio della stessa, ha istituito con l'art 24 della legge 412/1991 presso il Dipartimento della funzione pubblica l'anagrafe delle prestazioni e degli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti.

Nell'ottica del principio di trasparenza la normativa prevede, inoltre, che il Dipartimento della funzione pubblica riferisca ogni anno al Parlamento sui dati raccolti (tramite la stesura di apposita relazione), formulando altresì proposte per il contenimento della spesa pubblica relativa agli incarichi e razionalizzando i criteri di attribuzione degli stessi.

La normativa relativa all'anagrafe delle prestazioni ha subito nel corso degli anni diverse modifiche (art.58 d.lgs. 29/1993, come modificato dal d.lgs.80/1998; art. 53 d.lgs. 165/2001) che hanno introdotto elementi tendenti a razionalizzare la materia con l'obiettivo di un contenimento degli affidamenti di incarichi e di una rivisitazione degli stessi anche sotto il profilo retributivo.

L'anagrafe delle prestazioni è stata creata per la misurazione qualitativa e quantitativa delle prestazioni rese dal personale delle amministrazioni pubbliche, per il quale vige il divieto di

svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o autorizzati dalle amministrazioni di appartenenza.

La disciplina prevista dall'art.53 del d.lgs. 165/2001 enuncia i principi sull'incompatibilità e il cumulo di impieghi ed incarichi dei dipendenti pubblici.

All'interno di tale principio si può distinguere un regime generale di incompatibilità applicabile a tutti i dipendenti pubblici e fondato su quanto previsto dal D.P.R. 10 gennaio 1957, n.3 e un regime speciale applicabile al personale richiamato al comma 1, art. 53 d.lgs. 165/2001.

Nell'ambito di tale disciplina si distinguono casi in cui lo svolgimento di attività extra-istituzionali è assolutamente incompatibile da quelli in cui le stesse possono essere esercitate; è stato, inoltre, previsto un sistema autorizzatorio per le altre attività extra-istituzionali, in modo da consentire la verifica delle incompatibilità e, infine, un sistema di monitoraggio e sanzionatorio.

Si deve, infatti, osservare come il dipendente pubblico non possa svolgere incarichi all'interno dell'amministrazione per la quale svolge attività lavorativa, salvo che essi riguardino attività non comprese nei compiti e doveri d'ufficio e sempre che sia espressamente previsto da leggi o altre fonti normative.

In tale ipotesi l'amministrazione di appartenenza deve procedere al conferimento dell'incarico al proprio dipendente.

Nel caso in cui l'incarico debba essere conferito da un'amministrazione diversa da quella per la quale il dipendente svolge attività lavorativa, o da enti pubblici e soggetti privati, esso può essere conferito solo previa autorizzazione dell'amministrazione datrice di lavoro.

I criteri ai quali gli organi competenti devono attenersi per il conferimento degli incarichi devono essere predeterminati e oggettivi, devono altresì tener conto della specifica professionalità ed escludere qualsiasi ipotesi d'incompatibilità, sia di fatto che di diritto, per garantire il buon andamento della pubblica amministrazione.

La disciplina ha per oggetto solo gli incarichi svolti in modo non continuativo, per i quali è previsto un compenso: ne consegue, pertanto, che sono escluse le prestazioni svolte a titolo gratuito.

Esclusioni soggettive e oggettive, relativamente alle incompatibilità, sono contemplate dall'art.53, comma 6 d.lgs.165/2001.

La summenzionata normativa individua, altresì, le pubbliche amministrazioni tenute ad effettuare le comunicazioni al Dipartimento della funzione pubblica.

La norma fa riferimento all'art.1 comma 2 del prefato decreto legislativo, intendendo per tali "tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni

universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999 n.300".

Guida alla lettura

Metodo di classificazione utilizzato

Prospetto 1- Raccordo tra le classificazioni delle amministrazioni per tipologia istituzionale e per comparti di contrattazione/categorie di personale

TIPOLOGIE ISTITUZIONALI	COMPARTI DI CONTRATTAZIONE CATEGORIE DI PERSONALE
Ministeri, Pcm, Agenzie fiscali	Agenzie fiscali Presidenza del consiglio dei ministri Ministeri Forze armate Corpi di polizia Magistratura
Scuola	Scuola Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale
Ricerca Regioni e Aut. locali <i>di cui: Comuni e UC</i>	Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione Regioni e Autonomie locali (a) <i>di cui: Comuni e Unioni di Comuni (b)</i>
Sanità Università	Servizio sanitario nazionale Università
Altri Enti	Enti pubblici non economici Enti ex art.70 d.lgs. 165/2001 Corpo nazionale dei vigili del fuoco e Monopoli di Stato (Aziende autonome) Enti di vigilanza

(a) Include anche le Regioni a statuto speciale e a ordinamento autonomo.

(b) Il dato è fornito quando disponibile.

Al fine di rendere più leggibile la rappresentazione dei risultati, nei paragrafi che seguono tutte le informazioni riferite alle Amministrazioni che hanno inviato comunicazioni sono state raggruppate all'interno di classi omogenee, denominate "tipologie istituzionali".

Il Prospetto 1 mostra il raccordo effettuato tra la suddetta classificazione e quella adottata dalla banca dati, dove le informazioni sono aggregate per comparti di contrattazione e categorie di personale non contrattualizzato. Il dato disaggregato per i singoli comparti di contrattazione è disponibile nelle tabelle che costituiscono l'Allegato A.

Per quanto concerne la classificazione delle diverse tipologie di soggetti incaricati si rileva che nell'ambito della tipologia "Consulenti e Collaboratori esterni" possono ricomprendersi alcune categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito lo svolgimento di attività remunerate rientranti tra le esclusioni di cui al comma 6 dell'art. 53 del D.lgs. 30 Marzo 2001 n. 165.

Note sul trattamento dei dati

La presente relazione illustra i dati sugli incarichi autorizzati e conferiti ai pubblici dipendenti e quelli affidati a consulenti e collaboratori esterni dalle pubbliche amministrazioni, relativi all'anno di riferimento 2009, come stabilito dal comma 16, dell'art.53, Dlgs.165/01, e propone un raffronto con i dati dell'anno precedente.

I dati illustrati mettono a confronto due annualità 2008 ed il 2009, estratti opportunamente dalla banca dati informatica, prendendo in considerazione lo stesso momento storico e cioè la fine di ottobre. Nello specifico, per il 2008 ci si riferisce a quanto presente nel data base alla data del 30 ottobre 2009 e per il 2009 a quanto presente alla data del 18 ottobre 2010.

Le informazioni, oggetto della presente Relazione, sono rappresentate in Appendice sotto forma di tabelle allegate, pubblicate separatamente per ciascun adempimento ed anno di riferimento: tabelle dei Dipendenti 2008/2009 e Tabelle dei Consulenti e Collaboratori esterni 2008/2009.

Le tabelle riportano i dati comunicati dalle Amministrazioni classificate in base al comparto di contrattazione del personale dipendente. Questo livello di aggregazione rende possibile, nelle tabelle, il confronto tra amministrazioni omogenee dal punto di vista del settore contrattuale.

Occorre accennare, infine, alle motivazioni della differenza numerica nei valori che emerge quando si presentano i dati relativi ai soggetti incaricati, dipendenti o consulenti, e li si distribuisce per comparto o per regione. Il dato dei soggetti che hanno ricevuto incarichi, considerato dal punto di vista del comparto è diverso dal medesimo dato ripartito in funzione della regione d'appartenenza.

Si può affermare che il metodo utilizzato per conteggiare i dipendenti o i consulenti e collaboratori esterni è influenzato dal sistema di classificazione che di volta in volta si vuole rappresentare.