

Premessa

La normativa di riferimento

L'Anagrafe delle prestazioni e degli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni, istituita con l'art. 24, legge 30 dicembre 1991, n.412 presso il Dipartimento della funzione pubblica, persegue l'obiettivo di monitorare e controllare la spesa pubblica destinata agli incarichi.

La disciplina relativa all'Anagrafe delle prestazioni è contenuta nell'art.53, d.lgs.165/2001, nel quale sono enunciati i principi sulla incompatibilità e il cumulo di impieghi e incarichi dei dipendenti pubblici.

Il suddetto articolo, novellato dalla legge 6 novembre 2012, n.190, prevede che le amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2, dello stesso decreto legislativo sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, entro quindici giorni dalla data di conferimento o autorizzazione dell'incarico, gli incarichi conferiti o autorizzati ai propri dipendenti, anche a titolo gratuito, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo, ove previsto.

La norma prevede, inoltre, che la comunicazione deve essere accompagnata da una relazione nella quale sono indicate le norme in applicazione delle quali gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati; le ragioni del conferimento o dell'autorizzazione; i criteri di scelta dei dipendenti cui gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati e la rispondenza dei medesimi ai principi di buon andamento dell'amministrazione, nonché le misure che si intendono adottare per il contenimento della spesa.

La norma conferma, altresì, la scadenza del 30 giugno di ciascun anno per l'invio della dichiarazione negativa, che obbliga le amministrazioni a comunicare, anche nel caso in cui non siano stati conferiti o autorizzati incarichi ai propri dipendenti pur se comandati o fuori ruolo.

Sempre entro il 30 giugno, le amministrazioni di appartenenza devono comunicare al Dipartimento della funzione pubblica i compensi erogati ai propri dipendenti o della cui erogazione abbiano avuto comunicazione.

Permane altresì l'obbligo della comunicazione semestrale relativamente all'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui siano stati affidati incarichi di consulenza.

Nel contempo l'art.53, comma 15, statuisce che il mancato adempimento dell'obbligo di comunicazione da parte delle amministrazioni pubbliche comporta l'impossibilità per queste ultime di conferire nuovi incarichi.

Nel rispetto del principio di trasparenza amministrativa la normativa prevede, inoltre, che il Dipartimento della funzione pubblica riferisca ogni anno al Parlamento sui dati raccolti (tramite la stesura di apposita relazione prevista dal comma 16, art.53, d.lgs.165/2001), formulando, altresì, proposte per il contenimento della spesa pubblica relativa agli incarichi e razionalizzando i criteri di attribuzione degli stessi.

La prefata normativa, collocandosi all'interno del principio fondamentale secondo il quale il personale delle amministrazioni pubbliche non può svolgere incarichi retribuiti e non, che non siano stati conferiti o preventivamente autorizzati dalle amministrazioni di appartenenza, garantisce l'attuazione del principio di efficacia, imparzialità e trasparenza dell'azione della pubblica amministrazione.

La disciplina prevista dall'art.53, 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 che le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, che non siano espressamente previsti da leggi o altre fonti normative o non espressamente autorizzati.

Con appositi regolamenti dovranno essere individuati gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali.

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.

Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi.

L'art.53, d.lgs. 165/2001, oltre ad individuare i soggetti destinatari dell'adempimento delle relative comunicazioni al Dipartimento della funzione pubblica, contempla anche ipotesi di esclusioni soggettive ed oggettive.

Da ultimo, il D.L. 31 agosto 2013, n.101, convertito con modificazioni dalla L. 30 ottobre 2013, n.125, ha modificato la lettera f-bis) del comma 6 dell'art.53 del d.lgs. n.165/2001, contemplando, tra le ipotesi di esclusione oggettiva, oltre le attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione, anche quelle di docenza e di ricerca scientifica.

La normativa relativa all'Anagrafe delle prestazioni è stata oggetto di numerose modifiche, sia a seguito delle leggi finanziarie succedutesi nel tempo, che hanno definito ulteriormente il regime delle collaborazioni esterne nelle pubbliche amministrazioni, (limitandone il ricorso a ipotesi specifiche), sia a seguito di circolari che hanno ulteriormente delimitato e specificato le forme contrattuali alle quali la pubblica amministrazione può fare ricorso per sopperire alle proprie necessità, dettandone nel contempo le modalità attuative.

A tal proposito, le circolari che hanno esplicitato maggiormente la disciplina normativa di riferimento sono la n.5/1998, la n.198/2001, la n.5/2006 e la recente n.1/2010.

Per quanto concerne, in particolare, quest'ultima, oltre a richiamare gli obblighi di comunicazione all'Anagrafe delle prestazioni per le amministrazioni pubbliche, ribadisce che l'unica modalità di trasmissione dei dati è quella telematica introdotta con la circolare n.198 del 2001.

Al fine di verificare il rispetto della disciplina delle incompatibilità di cui all'art.53, d.lgs. 165/2001 e attuare un monitoraggio sul rispetto 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.

Per quanto concerne 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, l'art.53, comma 14, d.lgs.165/2001, ne ha previsto la trasmissione alla Corte dei Conti da parte del Dipartimento della funzione pubblica.

Il successivo comma 16, inoltre ha previsto che “ il Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 dicembre di ciascun anno, riferisce al Parlamento sui dati raccolti, adotta le relative misure di pubblicità e trasparenza e formula proposte per il contenimento della spesa per gli incarichi e per la razionalizzazione dei criteri di attribuzione degli incarichi stessi”.

Operazione trasparenza

In precedenza e più precisamente nel 2008 è stata avviata, dal Dipartimento della Funzione pubblica “Operazione Trasparenza”, al fine di rendere concretamente operante quanto previsto dal legislatore con le disposizioni normative degli ultimi anni in tema di pubblicità e trasparenza.

“Operazione Trasparenza” è diretta 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.

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.

Nell’ambito della suddetta operazione, in pieno accordo con il Garante della privacy, sono stati inizialmente pubblicati i dati relativi ai dirigenti del Dipartimento, ai consulenti e collaboratori esterni, alle Amministrazioni inottemperanti in quanto non hanno comunicato all’Anagrafe delle prestazioni gli incarichi di consulenza e di collaborazioni esterne; i dati relativi agli incarichi retribuiti conferiti ai dipendenti della pubblica amministrazione, i dati concernenti i distacchi, le aspettative e i permessi sindacali dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni nonché le aspettative e i permessi per funzioni pubbliche elettive, presenti nell’Anagrafe delle prestazioni e nelle altre banche dati del Dipartimento della funzione pubblica.

Successivamente, l’art. 21 della legge 69 del 18 giugno 2009 ha esteso l’obbligo a tutte le pubbliche amministrazioni del territorio nazionale. Nello specifico, ogni amministrazione è tenuta a comunicare e pubblicare on line: incarichi affidati a consulenti e collaboratori esterni; incarichi retribuiti ai dipendenti pubblici; distacchi, aspettative e permessi sindacali, nonché aspettative e permessi per funzioni

pubbliche elettive; nominativi dei dirigenti (curriculum vitae, retribuzioni e recapiti istituzionali) e tassi di assenza e presenza del personale, aggregati per ciascun ufficio dirigenziale.

L'importanza della trasparenza e della conoscibilità dei dati relativa alle attività delle pubbliche amministrazioni è stata altresì ribadita dalla circolare n.1/2010, con la quale si sottolinea che, ai sensi del comma 1, art.11, d.lgs.150/2009, la trasparenza costituisce livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione e in quanto tale deve essere garantita su tutto il territorio nazionale.

Nell'ottica dell'attuazione del principio della trasparenza, l'art.24 della legge n.183/2010, modificando le norme in materia di permessi spettanti ai lavoratori dipendenti per l'assistenza alle persone disabili e introducendo l'obbligo della comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica dei dati relativi ai permessi fruiti dai dipendenti pubblici in base alla legge n.104/1992, ha ulteriormente ampliato gli adempimenti a carico delle pubbliche amministrazioni in tema di trasparenza.

L'importanza del principio della trasparenza nella pubblica amministrazione è stato rafforzato con l'emanazione del d.lgs. 14 marzo 2013, n.33 che, all'art.15, ha stabilito che le pubbliche amministrazioni debbono pubblicare e aggiornare, oltre alle informazioni inerenti i titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, anche gli incarichi di consulenza o collaborazione completi degli elementi che li compongono, stabilendo altresì che la pubblicazione di tutte le informazioni contemplate, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica (prevista dall'art.53, comma 14, secondo periodo, del d.lgs.165/2001 come modificato) costituiscono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la successiva liquidazione dei compensi.

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.perlapa.gov.it, creato per semplificare l'accesso alle banche dati, favorendo la trasparenza e innalzando il livello di fiducia del rapporto con la Pubblica amministrazione,.

Adempimento on line e attività di ausilio alle Pubbliche amministrazioni

Al fine di garantire l'adempimento degli obblighi in materia di Anagrafe delle prestazioni, dall'anno 2001 si era provveduto alla la creazione del sito internet www.anagrafeprestazioni.it per la trasmissione telematica delle comunicazioni al Dipartimento da parte delle pubbliche amministrazioni tramite la 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.

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.

A far data dal mese di marzo 2011, è stato avviato un nuovo sistema integrato degli adempimenti a carico di tutte le amministrazioni di competenza del Dipartimento della funzione pubblica, denominato PERLAPA.

L'organizzazione del lavoro è incentrata su due livelli operativi. Il primo livello, gestito dal desk tecnico, che consente alle amministrazioni richiedenti di ricevere, in un lasso di tempo abbastanza breve, una risposta alle questioni di carattere sistemistico-applicativo e il secondo livello, gestito dal dirigente responsabile dell'adempimento, che elabora direttamente le risposte di carattere giuridico-normativo.

Il suddetto 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 e rispondendo a quesiti vari e a richieste di informazioni relative :

- 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 di inserimento decentrate ed autonome nella comunicazione dei dati; rileva problematiche tecniche e segnalazioni di anomalie che impediscono agli utenti un corretto utilizzo del sistema software.

Attraverso il sistema informatico, ogni amministrazione può creare la propria struttura organizzativa definita in sottounità (unità di inserimento) 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.

La ristrutturazione del sistema di recente avviata ha permesso di poter aggiornare le FAQ già pubblicate sul sito, rendendo più agevole per le amministrazioni gli adempimenti previsti dalla normativa.

La recente circolare n.1/2010 prevede, tra le novità, la comunicazione alla banca dati Anagrafe anche in caso di dichiarazione negativa da rendere nell'ipotesi di

mancato conferimento di incarichi a consulenti e collaboratori esterni, essendo la stessa prevista in precedenza solo per i dipendenti pubblici.

Il processo così strutturato garantisce un miglioramento continuo, in quanto fornisce un valido supporto agli uffici preposti alla gestione dei vari adempimenti instaurando, nel contempo, un rapporto più immediato tra i vari soggetti coinvolti.

Come anticipato, l'art.53 del d.lgs. n.165/2001 ha subito notevoli modifiche a seguito dell'entrata in vigore della legge 6 novembre 2012, n.190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" e da ultimo del D.L. 31 agosto 2013, n.101, convertito con modificazioni dalla L. 30 ottobre 2013, n.125, recante "Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni".

Ciò ha comportato un forte incremento relativo all'attività di ausilio alle Pubbliche amministrazioni, uffici e altri soggetti su quesiti relativi all'Anagrafe delle prestazioni, finalizzata ad una corretta interpretazione della rivisitata normativa di settore e per l'esatta esecuzione degli adempimenti connessi all'art.53, cit.