

## Premessa

### **La normativa di riferimento**

Per perseguire l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica destinata agli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni e per razionalizzare i criteri di attribuzione degli stessi, il legislatore ha istituito l'anagrafe delle prestazioni presso il Dipartimento della funzione pubblica con l'art. 24 della legge 30 dicembre 1991, n. 412.

La normativa relativa all'Anagrafe delle prestazioni ha subito nel corso degli anni diverse modifiche che hanno introdotto elementi tendenti a razionalizzare la materia con l'obiettivo di ridurre il numero degli incarichi e la remunerazione degli stessi.

La legge 6 novembre 2012, n. 190, modificando l'art. 53, d.lgs. 165/2001, in materia di incompatibilità e di incarichi ai dipendenti pubblici, ha affiancato all'obiettivo primario di monitorare la spesa pubblica per gli incarichi quello della trasparenza e della prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Tale norma prevede che le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi, anche a titolo gratuito, ai propri dipendenti, debbano comunicare in via telematica al Dipartimento della funzione pubblica, entro quindici giorni, gli incarichi conferiti o autorizzati con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo, ove previsto.

La comunicazione deve essere accompagnata da una relazione nella quale si devono indicare 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 e la rispondenza dei medesimi ai principi di buon andamento dell'amministrazione, nonché le misure che si intendono adottare per il contenimento della spesa.

E' confermata, 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.

E' ribadito, inoltre, l'obbligo della comunicazione semestrale dell'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza.

L'art. 53, comma 15, del citato decreto legislativo statuisce, infine, che il mancato adempimento dell'obbligo di comunicazione da parte delle amministrazioni pubbliche comporta l'impossibilità per queste ultime di conferire nuovi incarichi.

Ai sensi del comma 16, dell'art. 53, d.lgs.165/2001, entro il 31 dicembre di ogni anno, il Dipartimento della funzione pubblica riferisce al Parlamento mediante una relazione che illustra ed analizza tutti i dati raccolti relativamente agli incarichi autorizzati e conferiti dalle pubbliche amministrazioni, adottando le relative misure di pubblicità e trasparenza e formulando proposte per il contenimento della spesa pubblica per gli incarichi e per la razionalizzazione dei criteri di attribuzione degli stessi.

L'Anagrafe delle prestazioni, infatti, costituisce un adeguato strumento governativo per monitorare costantemente l'affidamento da parte delle pubbliche amministrazioni delle consulenze e degli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti.

La normativa in questione, collocandosi all'interno del principio fondamentale secondo cui il personale delle amministrazioni pubbliche non può svolgere incarichi in quanto al servizio esclusivo della Nazione (art. 98 Cost.), prevede tuttavia la possibilità che, in presenza di una specifica e preventiva autorizzazione rilasciata da parte dell'amministrazione di appartenenza, il dipendente pubblico possa eccezionalmente ricoprire incarichi ulteriori al di fuori di quelli istituzionali.

Giova rammentare che, all'interno del principio sull'incompatibilità e il cumulo di impieghi ed incarichi dei dipendenti pubblici, 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 fattispecie in cui lo svolgimento di attività extra-istituzionali è assolutamente incompatibile da quelle in cui le stesse possono essere esercitate; è stato, inoltre, previsto un sistema autorizzatorio per le 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 possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, solo se siano previsti da leggi o da altre fonti normative ed espressamente autorizzati.

Al fine di orientare le scelte in sede di elaborazione dei regolamenti e degli atti di indirizzo di cui ai commi 2, 3 bis e 5, dell'art. 53, d.lgs. 165/2001, è stato elaborato un documento contenente i criteri di una serie di situazioni di incarichi vietati per i pubblici dipendenti non esaustivi dei casi di preclusione, nell'ambito del tavolo tecnico previsto dall'Intesa sancita in Conferenza Unificata il 24 luglio 2013 – mediante il confronto tra i rappresentanti del Dipartimento della funzione pubblica, delle Regioni e degli Enti locali.

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 che 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.

Con particolare riguardo a queste ultime, il decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, ha modificato la lettera f-bis) del comma 6 dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, contemplando, oltre le attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione, anche quelle di docenza e di ricerca scientifica, per le quali il legislatore ha compiuto a priori una valutazione di non incompatibilità.

Le circolari che hanno esplicitato maggiormente la disciplina di riferimento sono la n. 5/1998, la n. 198/2001, la n. 5/2006 e la n. 1/2010.

Quest'ultima, in particolare, 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.

La Circolare n. 5/2006, avente ad oggetto "Linee di indirizzo in materia di affidamento di incarichi esterni e di collaborazioni coordinate e continuative" specifica che i suddetti obblighi di comunicazione si riferiscono:

- a tutti gli incarichi di collaborazione, sia occasionali sia coordinate e continuative, affidati ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 a prescindere dal contenuto specifico della prestazione;
- a tutti gli incarichi di collaborazione conferiti a persone fisiche, essendo la norma inserita nell'ambito dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

A tal proposito, occorre evidenziare che, malgrado la suddetta circolare preveda l'obbligo di comunicazione solo per gli incarichi conferiti alle persone fisiche, per una proficua e completa attività di collaborazione avviata dal Dipartimento della funzione pubblica con le pubbliche amministrazioni, è stato richiesto di comunicare anche gli incarichi conferiti alle persone giuridiche, in considerazione dell'aumento delle stesse negli ultimi anni (associazioni professionali, società di professionisti, onlus, ecc.), sempre al fine di perseguire l'obiettivo di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica cui la normativa mira.

Al fine di verificare il rispetto della disciplina delle incompatibilità di cui all'art. 53, d.lgs. 165/2001 e di 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, del d.lgs. 165/2001, ne ha previsto la trasmissione alla Corte dei Conti da parte del Dipartimento della funzione pubblica.

## **Da Operazione Trasparenza all'open data**

Nel 2008, al fine di dare concreta attuazione alle disposizioni del legislatore in tema di pubblicità e trasparenza, è stata avviata dal Dipartimento della funzione pubblica, con riguardo a quanto contemplato dalla normativa vigente, l'iniziativa "Operazione Trasparenza" in materia di conoscibilità e accessibilità dei dati pubblici.

Nell'ambito della suddetta iniziativa, in pieno accordo con il Garante della privacy, sono stati inizialmente pubblicati i dati relativi ai dirigenti del Dipartimento, ai consulenti e collaboratori esterni nonché alle Amministrazioni inottemperanti per non aver 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.

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 dell'incarico. Gli incarichi comunicati sono tutti quelli regolarmente approvati dal responsabile del procedimento di ogni amministrazione e trasmessi, per via telematica, tramite il sito [www.perlapa.gov.it](http://www.perlapa.gov.it), creato per semplificare l'accesso alle banche dati e favorire la trasparenza, innalzando il livello di fiducia del rapporto con la pubblica amministrazione.

"Operazione Trasparenza" è stata 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 prodotto 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.

Successivamente, l'art. 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69, 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, nella quale si sottolinea che, ai sensi dell'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 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 dall'emanazione del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 che, all'art. 15, ha stabilito che le pubbliche amministrazioni debbano 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. n. 165/2001 come modificato) costituiscono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la successiva liquidazione dei compensi.

Il Dipartimento della funzione pubblica, inoltre, al fine dell'attuazione del principio della trasparenza, ed in conformità alle iniziative di condivisione dei dati sul web, allo scopo di aumentare i livelli di responsabilizzazione, trasparenza ed efficienza delle pubbliche amministrazioni, ha presentato i dati pubblici in formato aperto, ovvero direttamente accessibili e riutilizzabili da terzi con strumenti informatici.



**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 creazione del sito internet [www.anagrafeprestazioni.it](http://www.anagrafeprestazioni.it) per la trasmissione telematica delle comunicazioni al Dipartimento della funzione pubblica da parte delle pubbliche amministrazioni attraverso una gestione automatizzata di tutte le fasi del processo: dall'acquisizione dei dati al loro controllo, fino 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 la possibilità di elaborare in tempo reale 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 "PERLA PA".

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