

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1- Amministrazioni/Unità di inserimento che hanno effettuato la comunicazione (biennio 2014-2015)

Figura 2 – Dipendenti ai quali sono stati conferiti incarichi (biennio 2014-2015)

Figura 3 – Incarichi conferiti ai dipendenti pubblici (biennio 2014-2015)

Figura 4 – Compensi erogati ai dipendenti pubblici (biennio 2014-2015)

Figura 5 - Amministrazioni/Unità di inserimento che hanno effettuato la comunicazione (biennio 2014-2015)

Figura 6 – Consulenti e collaboratori esterni ai quali sono stati conferiti incarichi (biennio 2014-2015)

Figura 7 – Incarichi conferiti a consulenti e collaboratori esterni (biennio 2014-2015)

Figura 8 – Compensi erogati a consulenti e collaboratori esterni (biennio 2014-2015)

Figura 9 - Amministrazioni/Unità di Inserimento che hanno inoltrato comunicazione della presenza o assenza di incarichi conferiti a dipendenti (Anno 2015)

Figura 10 – Amministrazioni/Unità di Inserimento che hanno inoltrato comunicazione della presenza o assenza di incarichi conferiti a dipendenti per tipologia istituzionale (Anno 2015, valori percentuali)

Figura 9 - Amministrazioni/Unità di Inserimento che hanno inviato comunicazione di avere conferito incarichi a dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni, per tipologia istituzionale (Anno 2015, valori percentuali)

Figura 12 – Dipendenti ai quali sono stati conferiti incarichi per genere (Anno 2015, valori percentuali)

Figura 13 - Dipendenti ai quali sono stati conferiti incarichi per genere e tipologia istituzionale dell'amministrazione conferente (Anno 2015, valori percentuali)

Figura 14 - Dipendenti ai quali sono stati conferiti incarichi per qualifica (Anno 2015, valori percentuali)

Figura 15 - Dipendenti ai quali sono stati conferiti incarichi per qualifica e tipologia istituzionale dell'amministrazione conferente (Anno 2015, valori percentuali)

Figura 16 – Dipendenti ai quali sono stati conferiti incarichi per numero di incarichi conferiti (Anno 2015, valori percentuali)

Figura 17 - Dipendenti ai quali sono stati conferiti incarichi per numero di incarichi conferiti e tipologia istituzionale dell'amministrazione conferente (Anno 2015, valori percentuali)

Figura 108 – Dipendenti ai quali sono stati conferiti incarichi per regione dell'amministrazione conferente (Anno 2015, valori percentuali)

Figura 119 – Consulenti e collaboratori esterni ai quali sono stati conferiti incarichi per regione dell'amministrazione conferente (Anno 2015)

Figura 20 – Incarichi liquidati a dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni per classe di importo in euro (Anno 2015, valori percentuali)

PAGINA BIANCA

PREMESSA

La presente Relazione illustra i dati raccolti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 in materia di incarichi conferiti ai pubblici dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni da parte delle amministrazioni pubbliche relativamente all'anno 2015.

In conformità all'articolo 53, comma 16, del d.lgs. n. 165 del 2001 il Dipartimento della funzione pubblica con la presente Relazione riferisce alle Camere sui dati raccolti, adottando le relative misure di pubblicità e trasparenza e formulando proposte per il contenimento della spesa per gli incarichi e per la razionalizzazione dei criteri di attribuzione degli incarichi stessi.

Giova premettere che la presente Relazione mira ad offrire una rappresentazione oggettiva delle risultanze informative ricavabili dalla banca dati predisposta in materia di anagrafe delle prestazioni. La rappresentazione degli andamenti dei fenomeni, perciò, risente della quantità e qualità dei dati immessi dalle singole amministrazioni. Preme precisare, inoltre, che il quadro offerto non mira ad indagare, neanche in via speculativa, le correlazioni causali tra i mutamenti della cornice normativa e gli andamenti registrati dall'anagrafe delle prestazioni, giacché si tratta con tutta evidenza di fenomeni che risentono di una pluralità di variabili tali da non consentire agevoli e univoche ricostruzioni inferenziali dei nessi causali.

La Relazione è curata dal Dipartimento della funzione pubblica – Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico – Servizio per l'organizzazione e gli incarichi dirigenziali.

PAGINA BIANCA

IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

Quadro normativo

Il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e la necessità di contenimento della spesa di personale sono alla base dell'esigenza di attività di costante monitoraggio della spesa stessa. In tema di incarichi - di consulenza e non - tale monitoraggio si sostanzia in una pluralità di adempimenti informativi gravanti in capo alle PP.AA. e variamente sanzionati. Ciò anche in considerazione del fatto che la materia costituisce notoriamente un terreno sensibile ove possono verificarsi episodi suscettibili di innescare dinamiche di incremento della spesa distoniche rispetto agli obiettivi finanziari e all'esigenza di un migliore utilizzo e valorizzazione delle risorse interne perseguiti dal Governo.

L'Anagrafe delle prestazioni è il sistema di rilevazione dei dati relativi agli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai dipendenti e ai consulenti e collaboratori esterni. E' stata istituita dall'articolo 24, legge 30 dicembre 1991, n. 412 presso il Dipartimento della funzione pubblica, con la finalità di misurare qualitativamente e quantitativamente tali incarichi e di monitorare e controllare la spesa pubblica ad essi destinata. La normativa che disciplina l'Anagrafe delle prestazioni è contenuta nell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 il quale enuncia i principi in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi del dipendente pubblico. Il rapporto di lavoro pubblico è, infatti, storicamente caratterizzato dal cosiddetto regime delle incompatibilità in base al quale al dipendente pubblico è preclusa la possibilità di svolgere attività commerciali, industriali, imprenditoriali, artigiane e professionali in costanza di rapporto di lavoro. La *ratio* di tali divieti sottolinea la peculiarità dell'impiego presso la P.A. che va rinvenuta nel principio costituzionale di esclusività della prestazione lavorativa a favore del datore di lavoro pubblico, sancito dall'articolo 98 della Costituzione (*"il personale delle amministrazioni pubbliche è al servizio esclusivo della Nazione"*), ed è tesa a tutelare il buon andamento della pubblica amministrazione. All'interno del principio di incompatibilità e del divieto di cumulo d'impieghi che riguardano il dipendente pubblico, si distingue un regime generale di incompatibilità, applicabile a tutti i pubblici dipendenti e sancito dagli articoli 60 e seguenti del T.U. sul pubblico impiego (DPR 3/1957), e un regime speciale, applicabile al personale richiamato dall'articolo 53, comma 1, del d.lgs. 165/2001.

Gli interventi modificativi apportati all'articolo 53 nel corso degli ultimi anni e, in particolare, dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (legge anticorruzione) hanno introdotto un regime autorizzatorio per alcune

attività extra-lavorative, consentendo incarichi occasionali retribuiti, o anche a titolo gratuito, a pubblici dipendenti quando questi non si pongano in contrasto con i compiti istituzionali dell'amministrazione pubblica presso la quale si presta servizio e laddove siano previsti espressamente da leggi e altre fonti normative. In via generale, infatti, 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 economici e soggetti privati, esso può essere conferito solo previa autorizzazione dell'amministrazione datrice di lavoro, all'esito della verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Detto meccanismo autorizzatorio mira ad assicurare che gli eventuali incarichi extra-istituzionali non pregiudichino l'efficiente e imparziale disimpegno delle funzioni istituzionali cui è preposto il pubblico dipendente.

Occorre precisare che la legge n. 190 del 2012 ha inserito il nuovo comma 3-*bis* col dichiarato intento di integrare il sistema delle fonti autorizzatorie degli incarichi extra-istituzionali: esso, infatti, prevede che con appositi regolamenti emanati su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione di concerto con i Ministri interessati, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono individuati secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2 d.lgs. 165/2001. Il quadro disciplinare è, infine, completato dal novellato comma 5 secondo cui in ogni caso il conferimento o l'autorizzazione di incarichi extra-istituzionali sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziali, di interessi che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente.

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'articolo 53 d.lgs. 165/2001, è stato elaborato un documento contenente i criteri che esemplificano una serie di situazioni di incarichi vietati per i pubblici dipendenti non esaustivi dei casi di preclusione, in collaborazione con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'ANCI e l'UPI, nell'ambito del tavolo tecnico previsto dall'Intesa sancita in Conferenza Unificata il 24 luglio 2013.

L'inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie implica la nullità di diritto del relativo provvedimento e l'incameramento dell'importo previsto come corrispettivo dell'incarico, ove gravi su fondi in disponibilità dell'amministrazione conferente, da parte dell'amministrazione di

appartenenza del dipendente ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.

Al sistema autorizzatorio si affianca un'articolata disciplina volta al monitoraggio centralizzato del flusso di incarichi conferiti o autorizzati dalle pubbliche amministrazioni. Segnatamente, l'articolo 53 – così come novellato – stabilisce, nei commi 11-14, una serie di obblighi ben precisi a carico delle amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi. Esse sono tenute, in particolare, a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica entro quindici giorni dalla data di conferimento o autorizzazione, 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. Detta comunicazione deve essere accompagnata da una relazione che enuclei le norme in applicazione delle quali gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati, le ragioni del conferimento o dell'autorizzazione, i criteri di scelta e la rispondenza dei medesimi ai principi di buon andamento dell'amministrazione, nonché le misure che si intendono adottare per il contenimento della spesa. Le amministrazioni sono tenute anche a trasmettere, entro il 30 giugno, dichiarazione negativa nel caso in cui non sia stato conferito o autorizzato alcun incarico a propri dipendenti; sempre entro il 30 giugno le amministrazioni di appartenenza devono comunicare al Dipartimento i compensi erogati ai propri dipendenti o della cui erogazione abbiano avuto comunicazione. Entro la medesima scadenza esse sono, infine, tenute a comunicare semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza o collaborazione con l'ammontare dei compensi corrisposti.

In ogni caso il mancato rispetto degli obblighi di comunicazione da parte delle amministrazioni pubbliche comporta l'impossibilità di conferire nuovi incarichi.

L'articolo 53, oltre ad individuare i soggetti tenuti agli adempimenti nei confronti del Dipartimento Funzione Pubblica, contempla anche ipotesi di esclusioni soggettive e oggettive. In riferimento a queste ultime si ricorda che con le modifiche introdotte dal decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, sono state inserite – tra le ipotesi di esclusioni oggettive – oltre alle attività di formazione diretta ai dipendenti della P.A., anche quelle di docenza e di ricerca scientifica.

Il quadro della normativa primaria in materia di Anagrafe si arricchisce, infine, dei contributi interpretativi apportati dalle circolari esplicative emanate, nel corso degli anni, dal Dipartimento Funzione Pubblica. In particolare si richiamano la circolare n. 198/2001, che ha sancito definitivamente la modalità di trasmissione telematica dei dati, e la

n. 5/2006, che ha opportunamente specificato che gli obblighi di comunicazione si riferiscono:

- a tutti gli incarichi di collaborazione affidati ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, sia occasionale che coordinata e continuativa, 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.

Si evidenzia che l'obbligo di comunicazione – anche se non previsto espressamente dalla suddetta ultima circolare – è stato ritenuto sussistere anche per gli incarichi conferiti alle persone giuridiche, in un'ottica di proficua e più ampia attività di collaborazione avviata dal Dipartimento della Funzione Pubblica con le amministrazioni.

Il Dipartimento ha facoltà di disporre – nelle sue attività di verifica e di monitoraggio sul rispetto delle norme in materia di Anagrafe - del supporto del proprio Ispettorato, che opera d'intesa con i Servizi ispettivi di finanza pubblica del Dipartimento della Ragioneria dello Stato. Inoltre, la legge prevede che il Dipartimento trasmetta entro il 31 dicembre di ciascun anno alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di effettuare la comunicazione, avente ad oggetto l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza.

Operazione trasparenza, open data e adempimenti on line

Il Dipartimento della Funzione Pubblica sin dal 2008 ha cercato di dare concreta attuazione alle disposizioni del legislatore in materia di pubblicità e trasparenza. Sono stati pubblicati dati contenuti nell'Anagrafe delle prestazioni e in altre banche dati del Dipartimento quali quelli relativi agli incarichi retribuiti conferiti ai dipendenti pubblici, ai distacchi, aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive. Ancora i dati relativi alle Amministrazioni inottemperanti all'obbligo di comunicare gli incarichi di consulenza e le collaborazioni esterne all'Anagrafe delle prestazioni.

Successivamente l'articolo 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69, ha esteso l'obbligo di comunicazione suddetto a tutte le pubbliche amministrazioni del territorio nazionale.

I dati trasmessi sono tutti quelli regolarmente approvati dal responsabile del procedimento di ogni amministrazione e trasmessi – per via telematica – tramite *www.perlapa.gov.it*, sito creato per semplificare l'accesso alle banche dati e per favorire la trasparenza e la fiducia nella pubblica amministrazione. Il Dipartimento della Funzione Pubblica, in

conformità e in attuazione dell'aumento dei 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.

L'importanza della trasparenza e della conoscibilità dei dati relativa alle attività delle pubbliche amministrazioni ha continuato ad essere oggetto di riforme legislative negli anni più recenti. Con la circolare 1/2010 si è sottolineato – ai sensi dell'articolo 11, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009 – che la trasparenza costituisce livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. m) della Costituzione e in quanto tale deve essere garantita sempre e ovunque.

Il contributo maggiore nel rafforzamento dell'importanza della trasparenza nella pubblica amministrazione è stato dato dall'emanazione del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, il quale ha stabilito, all'articolo 15, che le PP.AA. debbono pubblicare e aggiornare le informazioni inerenti ai titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali e le informazioni sugli incarichi di consulenza o collaborazione, stabilendo altresì che la pubblicazione di tutte le informazioni contemplate – tra cui quella alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento funzione pubblica, (prevista dall'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del d.lgs. 165/2001) costituiscono condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la successiva liquidazione dei compensi. Il d.lgs. n. 33/2013 è stato ulteriormente, e in maniera rilevante, da ultimo modificato dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97¹, che oltre a rafforzare gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, ha esteso l'ambito di riferimento dell'*accesso civico*, introducendo, con l'articolo 5, il cd. "FOIA" (*freedom of information act*), che consente ai cittadini di richiedere anche dati e documenti che le pubbliche amministrazioni non hanno l'obbligo di pubblicare.

Di particolare importanza per quanto riguarda l'Anagrafe delle prestazioni è l'introduzione dell'apertura e della pubblicazione delle banche dati da parte delle amministrazioni che le gestiscono. L'articolo 9-bis del d.lgs. 33/2013, anch'esso aggiunto *ex novo* dal d.lgs. 97/2016, prevede che *"Le pubbliche amministrazioni titolari delle banche dati di cui all'Allegato B pubblicano i dati, contenuti nelle medesime banche dati, corrispondenti agli obblighi di pubblicazione di cui al presente decreto, indicati nel medesimo, con i requisiti di cui all'articolo 6, ove compatibili con le modalità di raccolta ed elaborazione dei dati. Nei casi di cui al comma 1, nei limiti dei dati effettivamente contenuti nelle banche dati di cui al medesimo comma, i*

¹ "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

soggetti di cui all'articolo 2-bis adempiono agli obblighi di pubblicazione previsti dal presente decreto, indicati nell'Allegato B, mediante la comunicazione 'dei dati', 'delle informazioni' o 'dei documenti' da loro detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e con la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", del collegamento ipertestuale, rispettivamente, alla banca dati contenente i relativi dati, informazioni o documenti, ferma restando la possibilità per le amministrazioni di continuare a pubblicare sul proprio sito i predetti dati purché identici a quelli comunicati alla banca dati". L'allegato B richiamato dall'articolo 9-bis del d.lgs. 33/2013 fa riferimento espresso a PerlaPa e agli obblighi ad essa imposti nella conservazione dei dati che raccoglie.

E' in fase di implementazione anche il nuovo portale *www.perlapa.gov.it* nel quale sono in corso di riprogettazione alcune funzionalità e nel quale ne verranno introdotte delle nuove proprio per recepire l'evoluzione normativa. Il nuovo portale ha lo scopo di agevolare ulteriormente le PP.AA. nell'assolvimento degli adempimenti e di consentire loro una diretta e sempre più lineare consultazione e verifica dei dati inseriti.

GUIDA ALLA LETTURA**Metodo di classificazione utilizzato**

Al fine di rendere più leggibili i risultati riportati 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".

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 CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO FORZE ARMATE FORZE DI POLIZIA AD ORDINAMENTO CIVILE (CORPO DELLA POLIZIA PENITENZIARIA) FORZE DI POLIZIA AD ORDINAMENTO CIVILE (CORPO FORESTALE DELLO STATO) FORZE DI POLIZIA AD ORDINAMENTO CIVILE (POLIZIA DI STATO) MAGISTRATURA MINISTERI PERSONALE CARRIERA DIPLOMATICA PERSONALE CARRIERA PREFETTIZIA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Scuola	ISTITUZIONI DI ALTA FORMAZIONE E SPECIALIZZAZIONE ARTISTICA E MUSICALE SCUOLA
Ricerca	ISTITUZIONI ED ENTI DI RICERCA E SPERIMENTAZIONE
Regioni e Aut. Locali (a)	PROVINCE AUTONOME REGIONI A STATUTO SPECIALE REGIONI E AUTONOMIE LOCALI
Sanità	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE
Università	UNIVERSITA'
Altri Enti	ENTI DI VIGILANZA (a) ENTI EX ART.70 D.LGS. 165/2001 ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI

(a) Il dato è fornito quando disponibile

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'articolo 53 del D.lgs. 30 Marzo 2001 n. 165.