

2.1 L'Anagrafe delle prestazioni

L'Anagrafe delle prestazioni e degli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti, istituita con l'art. 24 della 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.

La prefata normativa, collocandosi all'interno del principio fondamentale secondo il quale il personale delle amministrazioni pubbliche non può svolgere incarichi retribuiti 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.

L'art.53, comma 6, d.lgs. 165/2001, oltre ad individuare le pubbliche amministrazioni tenute ad effettuare le comunicazioni nei termini previsti al Dipartimento della funzione pubblica, contempla anche ipotesi di esclusioni soggettive ed oggettive.

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 eccezionali, è stata emanata la circolare n.2. in data 11 marzo 2008.

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

Gli adempimenti, previsti dall'art.53, d.lgs. 165/2001, a carico delle pubbliche amministrazioni, stabiliscono che le stesse sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica:

- annualmente, gli incarichi e le prestazioni, sia di tipo pubblico che privato, rese dai propri dipendenti con i relativi compensi;

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

Nell'anno 2008, con l'insediamento del nuovo esecutivo, il Dipartimento della funzione pubblica ha dato avvio all'Operazione Trasparenza, al fine di rendere noti tutti i dati riguardanti gli incarichi conferiti sia ai propri dipendenti che quelli conferiti a consulenti e collaboratori esterni delle pubbliche amministrazioni.

La normativa prevede che, nell'ottica del principio di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità della pubblica amministrazione, il Dipartimento della funzione pubblica riferisca ogni anno al Parlamento sui dati raccolti, adottando le relative misure, formulando altresì proposte per il contenimento della spesa pubblica relativa agli incarichi e razionalizzando i criteri di attribuzione degli stessi.

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.

Il recente d.l. 25 giugno 2008, n.112, come convertito dalla l. 6 agosto 2008, n.133, ha rafforzato ulteriormente i poteri di controllo dell'Ispettorato in materia di compatibilità, cumulo di impieghi e incarichi.

A tale scopo l'Ispettorato stipula apposite convenzioni con i servizi ispettivi delle diverse amministrazioni, avvalendosi della Guardia di finanza e collaborando con il Ministero dell'economia e delle finanze al fine dell'accertamento delle violazioni.

Il medesimo provvedimento, modificando il comma 14, art.53, d.lgs. 165/2001, 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.

In ottemperanza a quanto stabilito, in data 30 dicembre 2008, il Dipartimento ha trasmesso al summenzionato organo di controllo i dati riferiti all'anno 2007, comunicati all'anagrafe delle prestazioni per via telematica.

I DATI SUGLI INCARICHI COMUNICATI PER L'ANNO 2008

Analisi dei dati 2008

Le amministrazioni citate dall'art.1, comma 2, dlgs.165/2001 alimentano costantemente la banca dati dell'Anagrafe delle prestazioni comunicando gli incarichi conferiti a dipendenti pubblici e a consulenti e collaboratori esterni secondo scadenze fissate dalla normativa vigente.

L'osservazione del dato raccolto prende in esame tre grandi tipologie di informazione, dette unità di analisi: le amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione sul conferimento di incarichi, i destinatari degli incarichi conferiti e, infine, gli incarichi stessi.

I dati analizzati sono quelli presenti nella banca dati dell'Anagrafe delle prestazioni alla data del 22 giugno 2009 e si riferiscono alla dichiarazione per l'anno 2008 che le amministrazioni devono inoltrare al Dipartimento della funzione pubblica entro la scadenza del 30 giugno 2009.

Prospetto 1 – Unità di analisi della banca dati “Anagrafe delle prestazioni”

UNITÀ DI ANALISI	Numero	
	Dipendenti	Consulenti e collaboratori esterni
Amministrazioni/Unità organizzative che hanno inoltrato comunicazione di incarichi	13.222	10.292
Destinatari degli incarichi conferiti dalle Amministrazioni	80.190	158.935
Incarichi conferiti dalle Amministrazioni	140.032	220.401
Incarichi liquidati dalle Amministrazioni	139.630	246.188
Compensi erogati per incarichi	203.482.074,23	1.161.893.517,29
Numero medio incarichi per soggetto	1,75	1,39
Compenso medio per incarico	1.457,29	4.719,54

Fonte: Banca dati “Anagrafe delle prestazioni” (data: 22 giugno 2009)

Nei paragrafi che seguono le informazioni riferite dalle Amministrazioni che hanno inviato comunicazioni vengono presentate secondo una classificazione che le raggruppa per comparti di contrattazione e categorie di personale.

Per meglio rappresentare il dato si è poi proceduto ad aggregare ulteriormente le amministrazioni in base alla tipologia istituzionale come rappresentato dal prospetto che segue.

Prospetto 2 – I comparti di contrattazione/categorie di personale

Tipologia istituzionale	Comparti e settori di contrattazione e categorie di personale
Amministrazioni centrali	Agenzie fiscali Corpo nazionale dei vigili del fuoco e Monopoli di Stato Forze armate Corpi di polizia Magistratura Ministeri Presidenza del consiglio dei ministri
Ricerca	Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione
Scuola	Scuola Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale
Regioni e Autonomie locali (a)	Regioni e Autonomie locali (a)
Servizio sanitario nazionale	Servizio sanitario nazionale
Università	Università, istituti universitari, osservatori astronomici
Altri Enti	Enti pubblici non economici Enti ex art.70 d.lgs. 165/2001 Enti di vigilanza

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

Le Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazioni

La banca dati è stata strutturata per rispondere in maniera flessibile alle esigenze delle pubbliche amministrazioni fornendo strumenti utili a rendere più agevole e meno gravoso possibile l'inserimento dei dati. Le amministrazioni registrate alla banca dati dell'Anagrafe delle prestazioni possono strutturarsi in sottounità, dotate di un proprio responsabile del procedimento, del tutto autonome nell'effettuare le comunicazioni relative agli incarichi.

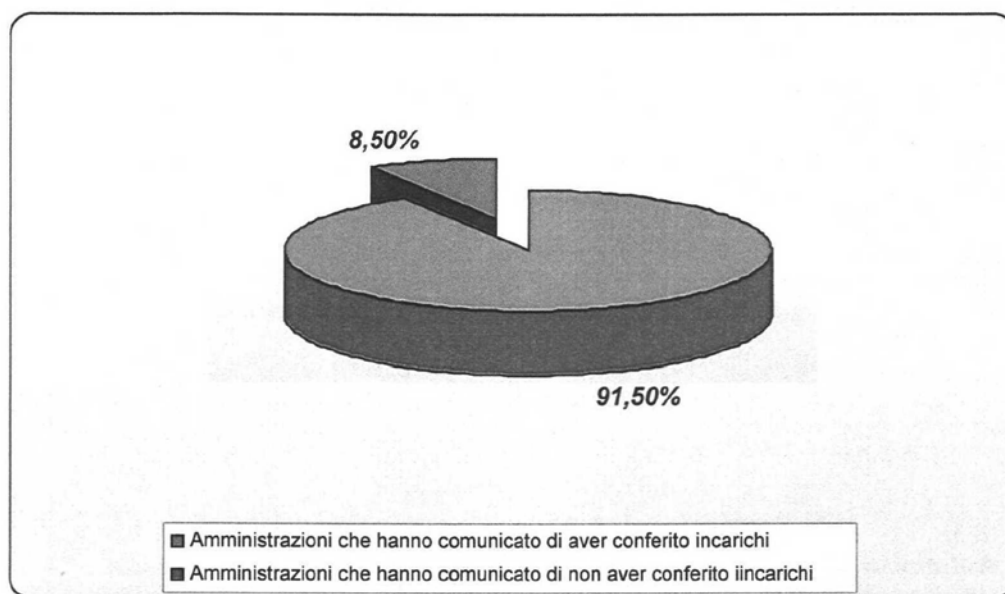
Occorre precisare, quindi, che le amministrazioni che hanno inoltrato la comunicazione, in alcuni casi, non rappresentano sempre il I livello di "unità istituzionale", bensì una partizione interna (unità organizzativa).

Per le amministrazioni/unità organizzative (da qui in avanti indicate, per semplicità, amministrazioni) interessate dalla rilevazione dell'Anagrafe delle prestazioni sussiste l'obbligo di comunicare gli incarichi conferiti sia ai dipendenti che quelli affidati a consulenti e collaboratori esterni. A tal proposito si deve rilevare che, per quanto concerne i soli dipendenti pubblici, l'art. 53, comma 12, dlgs. 165/2001, prevede anche l'obbligo per le

amministrazioni di comunicare il mancato conferimento o autorizzazione di incarichi (dichiarazione negativa).

Sulla base di tali premesse, esclusivamente con riguardo al conferimento di incarichi a dipendenti, nel 2008, tra le 13.222 amministrazioni che hanno inviato comunicazioni in formato telematico, il 91,50% ha comunicato di avere conferito incarichi, mentre l'8,50% ha comunicato di non averne conferito alcuno (Figura 1).

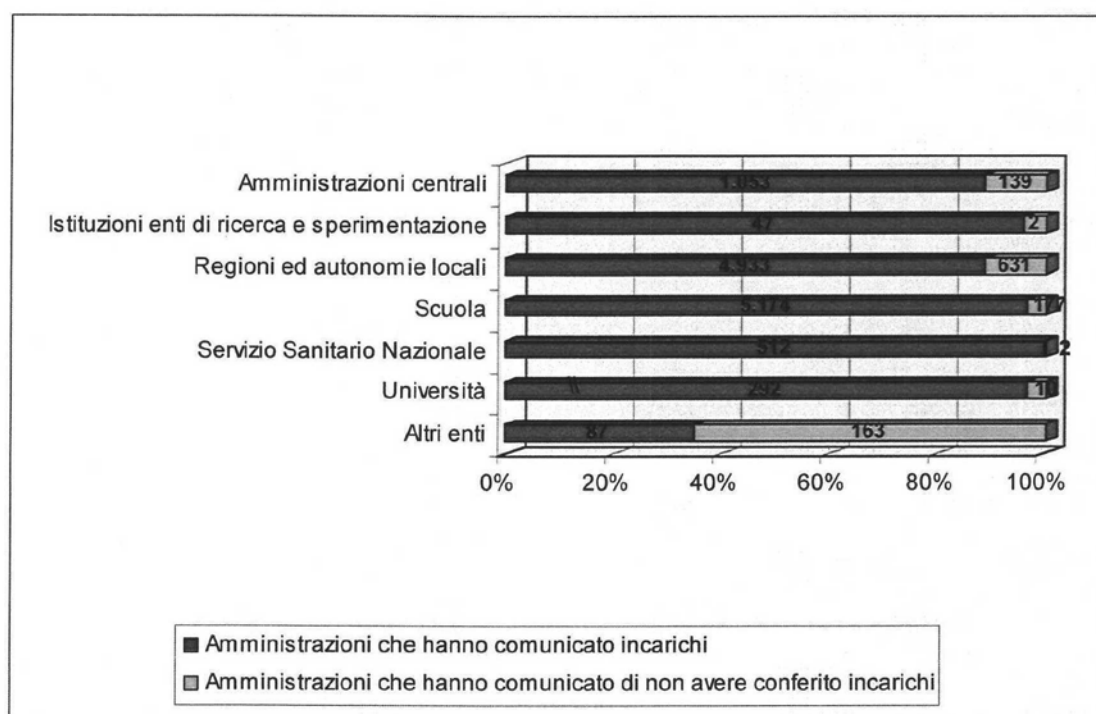
Figura 1 - Amministrazioni/Unità organizzative che hanno inoltrato comunicazione della presenza o assenza di incarichi conferiti a dipendenti – Anno 2008 (valori percentuali)



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (data: 22 giugno 2009)

La Figura 2 illustra il fenomeno delle comunicazioni per tipologia istituzionale e, tra quelle considerate, si notano le amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale che per il 99,61% hanno inviato comunicazioni circa la presenza di incarichi conferiti a dipendenti; di contro, il 34,80% delle amministrazioni incluse nella classe residuale “Altri Enti” hanno inviato comunicazioni per indicare l’assenza di incarichi conferiti nell’anno a dipendenti.

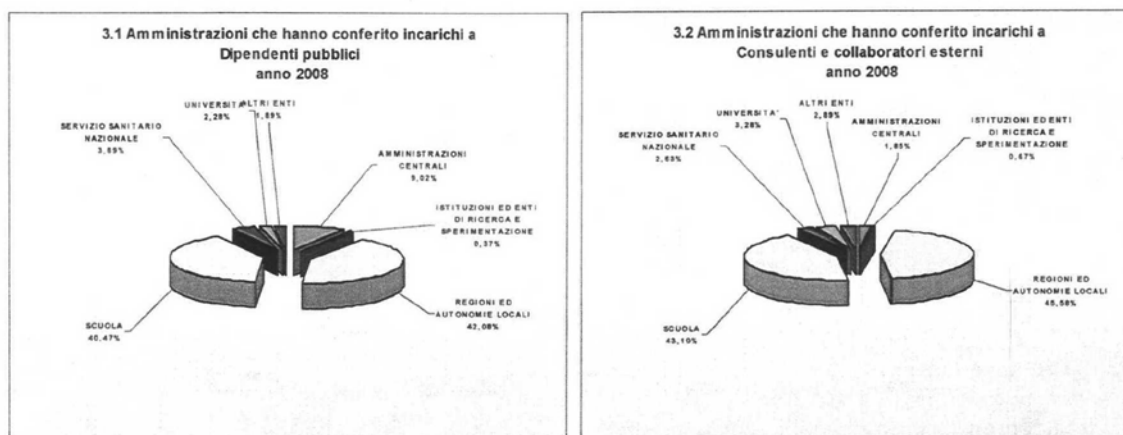
Figura 2 – Amministrazioni/Unità organizzative che hanno inoltrato comunicazione della presenza o assenza di incarichi conferiti a propri dipendenti, per tipologia istituzionale – Anno 2008 (valori percentuali)



Fonte: Banca dati “Anagrafe delle prestazioni” (data: 22 giugno 2008)

Non si è proceduto alla stessa rappresentazione grafica per gli incarichi a consulenti e collaboratori esterni in quanto, come già specificato, la normativa non prevede la “dichiarazione negativa” da parte delle amministrazioni per quanto concerne le fattispecie di incarichi suddette.

Figura 3 – Amministrazioni/Unità organizzative che hanno inviato comunicazione di avere conferito incarichi a propri dipendenti (3.1) e a consulenti e collaboratori esterni (3.2), per tipologia istituzionale – Anno 2008 (valori percentuali)



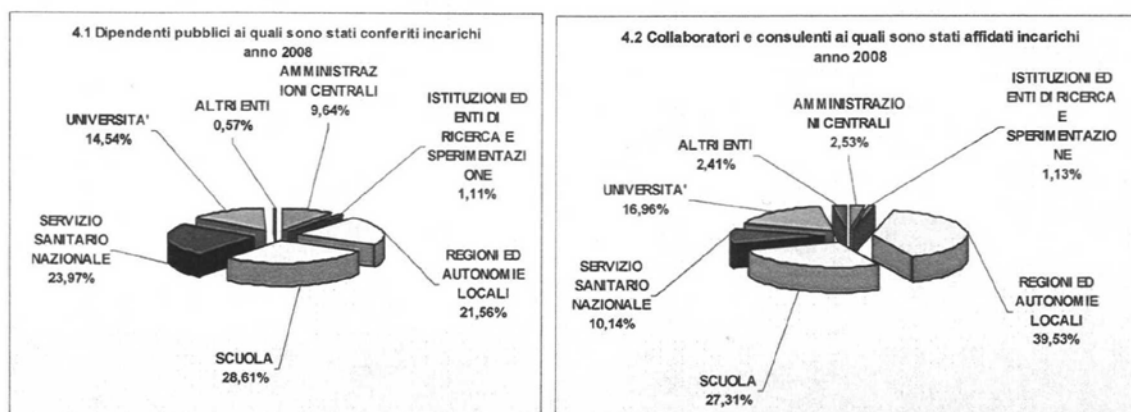
Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (data: 22 giugno 2009)

Le amministrazioni che hanno dichiarato di avere conferito incarichi nel 2008 a dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni sono ripartite tra le differenti tipologie istituzionali come illustrato nella Figura 3.

In entrambi i casi, la maggior parte di amministrazioni che ha comunicato di avere conferito incarichi è costituita dalle amministrazioni appartenenti al comparto Regioni ed autonomie locali: per quanto concerne il conferimento di incarichi a propri dipendenti sono il 42,08%, mentre quelle che hanno conferito incarichi a consulenti e collaboratori esterni sono il 45,58%.

I soggetti incaricati

Figura 4 – I soggetti ai quali sono stati conferiti incarichi: dipendenti (4.1) e consulenti e collaboratori esterni (4.2), per tipologia istituzionale – Anno 2008 (valori percentuali)



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (data: 22 giugno 2009)

Nel 2008, il numero dei consulenti e collaboratori esterni a cui sono stati conferiti incarichi è stato pari a 158.935, mentre il numero dei dipendenti pubblici ammonta a 80.190 (Prospetto 1).

Dal punto di vista delle tipologie istituzionali, il numero dei dipendenti e dei consulenti e collaboratori esterni cui sono stati conferiti incarichi è ripartito in modo dissimile (Figura 4): le amministrazioni del comparto Regioni e autonomie locali hanno fatto ricorso a consulenti e collaboratori esterni nella misura del 39,53% del totale dei soggetti incaricati, seguite dal comparto Scuola con il 27,31%.

Per quanto concerne, invece, l'affidamento degli incarichi al maggior numero di dipendenti pubblici il primato spetta al comparto Scuola nella misura del 28,61%, seguito dal Servizio sanitario nazionale con il 23,97%.