

Comuni

Sono stati esaminati gli importi erogati (150 miliardi) per le consulenze liquidate (quasi 11 mila) a soggetti esterni alla P.A. di 46 amministrazioni comunali sede di capoluoghi di provincia: l'importo medio per ogni consulenza liquidata nella prima parte dell'anno 2000 è pari a 13,7 milioni di lire, ma la variabile importi si distribuisce su un intervallo piuttosto ampio che varia da 0,6 a 64,4 milioni di lire.

COMUNI	Totale incarichi retribuiti	Media per incarico	Range delle medie per incarico (min - max)	Distribuzione degli importi medi - per consulenza per amministrazione - per classe d'importo	
				Classe di importo	N.
Ancona, Arezzo, Bari, Bergamo, Brescia, Brindisi, Caltanissetta, Caserta, Cesena, Cremona, Cuneo, Enna, Firenze, Forlì, Genova, Gorizia, Isernia, Latina, Lecce, Lecco, Lucca, Milano, Napoli, Oristano, Padova, Parma, Piacenza, Pistoia, Pordenone, Prato, Reggio Emilia, Rimini, Roma, Salerno, Sassari, Savona, Sondrio, Teramo, Torino, Trento, Treviso, Trieste, Urbino, Varese, Venezia, Viterbo	10.926	13.698.000	571.000 - 64.431.000	Fino a 7 mln	7
				Da 7 a 14 mln	10
				Da 14 a 21 mln	18
				Da 21 a 28 mln	4
				Oltre 28 mln	7

In sette amministrazioni esaminate la media degli importi non supera i sette milioni (pari alla metà dell'importo medio complessivo) mentre in altre sette comuni la media degli importi supera i 28 milioni, cioè il doppio della media complessiva.

E' stata condotta un'analisi anche sulle tipologie degli incarichi conferiti. Tale analisi non poteva che essere condotta in modo campionario: per questo è stato deciso di effettuare un'indagine, mediante il campionamento a grappolo, in cui le unità di primo stadio sono state scelte tra i comuni capoluogo di provincia di dimensioni medie, stratificate secondo la ripartizione geografica⁹. Le unità analizzate sono quindi rappresentate da tutti incarichi gli incarichi liquidati (1.070) in questi comuni nel corso dei primi sei mesi dell'anno 2000.

Nelle tabelle seguenti sono presentati i risultati più interessanti di questa indagine.

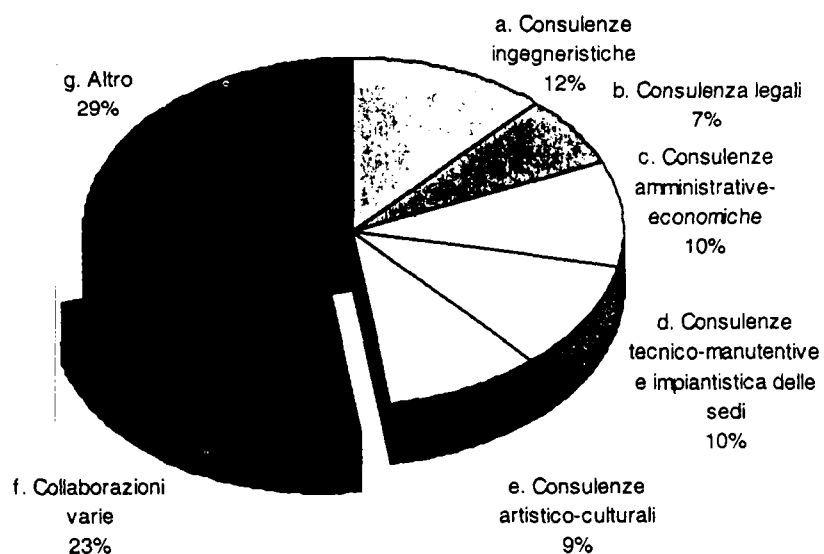
Le consulenze prestate sono state ripartite in sette tipologie:

- consulenze ingegneristiche: sono prestazioni professionali concernenti la progettazione di infrastrutture, la redazione di P.R.G., l'approntamento di Piani di Mobilità Urbana o dei Trasporti, la riqualificazione urbanistica di aree, ecc...;
- consulenze legali: si tratta prevalentemente di incarichi conferiti a studi legali per la rappresentanza in sedi giudiziarie degli interessi dell'amministrazione;
- consulenze economico-amministrative: sono costituite da prestazioni fornite da professionisti in merito alla riorganizzazione dell'amministrazione, a studi di carattere socio-economico sul territorio, o sulla istituzione di nuovi servizi, ecc...;
- consulenze e realizzazioni tecnico manutentive e di impiantistica delle sedi: si tratta di prestazioni professionali quali ad esempio la realizzazione delle reti telematiche all'interno delle sedi comunali, la realizzazione di sistemi di telecomunicazione, l'ammodernamento dei sistemi idrici, ecc...;
- consulenze artistico-culturali: sono prestazioni fornite per l'approntamento di iniziative culturali, stagioni turistiche, mantenimento del folklore e delle tradizioni, vita socio-culturale della comunità;c
- collaborazioni varie: in questa classe sono confluite tutte le collaborazioni la cui natura è assimilabile – in estrema sintesi – al lavoro dipendente, come ad esempio i rapporti del personale del gabinetto del sindaco, o l'assunzione di personale per fare fronte ad esigenze straordinarie, ecc...;
- altro: è una classe residuale in cui trovano spazio una serie di altre tipologie che singolarmente appaiono poco significative al cospetto delle altre (consulenze mediche, riscossione di tributiannonari, attività presso i call-center, ecc...).

Il grafico seguente illustra come in effetti la gran parte degli incarichi conferiti dai comuni osservati sia da attribuirsi alla categoria "collaborazioni varie" (quasi un quarto del totale, 23%) seguita dalle consulenze ingegneristiche (12%), se si esclude la classe "altro" che non è possibile connotare in modo preciso.

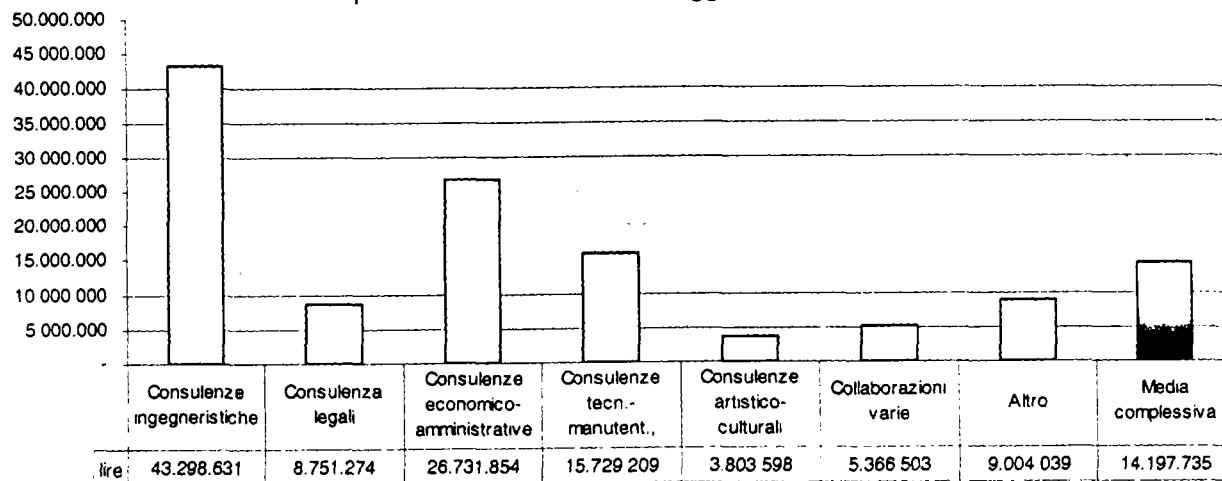
⁹ Cuneo, Padova, Pistoia, Bari, Sassari.

Ripartizione delle consulenze nei comuni esaminati per tipo



L'importo medio risultante è pari a lire 14,2 milioni¹⁰.

Gli importi medi corrisposti dai Comuni
per consulenze affidate a soggetti esterni alla P.A.



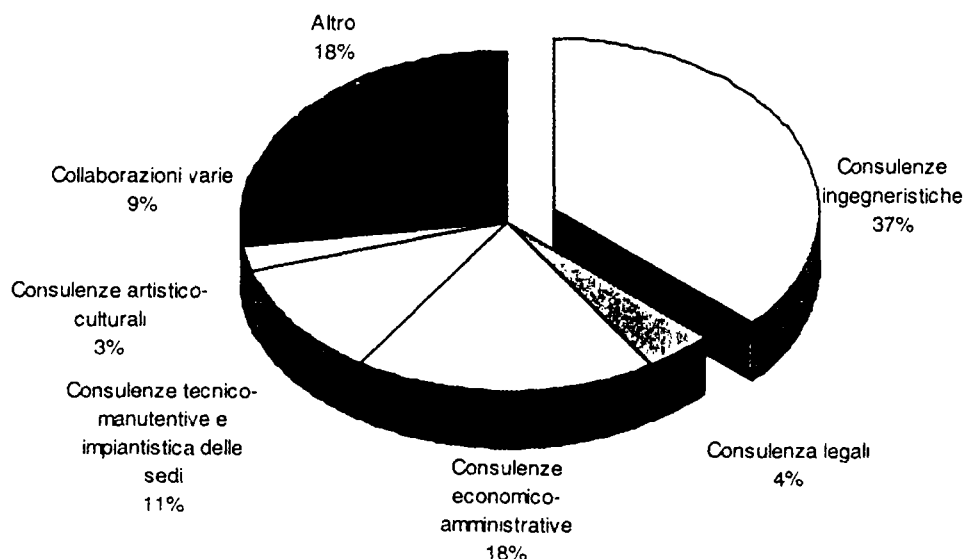
¹⁰ Questa media costituisce un primo, embrionale, conforto circa la bontà della scelta operata nella costituzione del campione. Come si vede infatti, la media dei 5 comuni campione (pari a 14,2 milioni di lire) è piuttosto prossima alla media complessiva osservata nei 46 comuni sedi di capoluoghi di provincia (pari a 13,7 milioni)

La distribuzione degli incarichi per classi di importo corrisposto mostra come oltre il 60% degli incarichi sia stato liquidato con importi inferiori ai 5 milioni di lire.

Tuttavia gli importi medi si differenziano notevolmente secondo la natura della prestazione: ad esempio alle consulenze di tipo ingegneristico sono stati corrisposti mediamente importi (43,3 milioni di lire) tre volte superiori a quelli medi complessivi, mentre ai fornitori di consulenze in campo artistico-culturale sono stati corrisposti compensi medi (3,8 milioni di lire) pari a circa un quarto di quello medio di riferimento.

Complessivamente, quindi, i comuni esaminati hanno attribuito alle consulenze ingegneristiche il 37% del totale delle risorse impiegate per consulenze esterne, mentre le consulenze tecniche per l'impiantistica delle sedi hanno impegnato l'11% delle risorse di cui si è detto, ed il 9% è stato impegnato per i rapporti di collaborazione di varia natura. Solo il 3% del budget è stato impegnato per consulenze finalizzate all'attivazione di iniziative culturali. Le consulenze economico-amministrative, che rappresentano un decimo del totale, vedono attribuirsi il 18% del totale degli importi.

Ripartizione degli importi liquidati per consulenze
nei comuni esaminate per tipo



XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Consulenze liquidate per classe di importo e tipo

Tipo	Fino a 1 mln	Da 1 a 2,5 mln	Da 2,5 a 5 mln	Da 5 a 10 mln	Da 10 a 25 mln	Da 25 a 50 mln	Da 50 a 100 mln	Oltre 100 mln	Totale complessivo
Consulenze ingegneristiche	11	5	26	15	25	15	19	13	129
Consulenza legali	2	7	23	20	13	4	1		70
Consulenze economico-amministrative	16	8	10	28	17	11	11	3	104
Consulenze tecnico-manutentive e impiantistica delle sedi	6	26	24	7	28	12	3	3	109
Consulenze Artistico-culturali	45	23	13	10	7	2			100
Collaborazioni varie	65	64	77	18	16	3	5	1	249
Altro	97	73	54	37	25	11	9	3	309
Totale complessivo	242	206	227	135	131	58	48	23	1.070
Distribuzione %	22,6%	19,3%	21,2%	12,6%	12,2%	5,4%	4,5%	2,1%	100,0%

L'analisi degli onorari liquidati per classe di importo permette di evidenziare ulteriormente le differenze esistenti tra le varie tipologie di consulenza. La distribuzione percentuale (ultima riga della tabella precedente è una curva decrescente che presenta la caratteristica forma delle curve sulla distribuzione dei redditi): ben il 63% delle consulenze (2 su 3) sono state liquidate con importi inferiori ai cinque milioni. In questa classe insistono soprattutto le consulenze artistico-culturali, le collaborazioni varie e quelle di altra natura. Le consulenze tecniche per la manutenzione e l'impiantistica delle sedi si accentrano nelle classi 1-5 milioni e 10-50 milioni. Un'uguale concentrazione bimodale, anzi più accentuata, è possibile riscontrarla nelle consulenze ingegneristiche. Le consulenze legali sono per la maggior parte retribuite con compensi che vanno dai 2,5 ai 10 milioni di lire, mentre le consulenze economico-amministrative sono retribuite con importi che vanno dai 5 ai 25 milioni.

La tabella seguente riporta invece per ogni classe di importo e per ogni tipo di consulenza il totale delle risorse liquidate nei primi mesi dell'anno nei comuni. Appare ancora interessante notare la distribuzione percentuale marginale riportata nell'ultima riga (le distribuzioni interne si comportano in modo pressochè analogo). Questa volta la curva è crescente.

Infine l'ultima tabella esprime il rapporto tra le due tabelle che la precedono: essa ha valore solo descrittivo e rappresenta i baricentri degli importi nella griglia classe di importo-tipo di consulenza.

Totale degli importi liquidati per classe di importo e tipo di consulenza

Tipo	Fino a 1 mln	Da 1 a 2,5 mln	Da 2,5 a 5 mln	Da 5 a 10 mln	Da 10 a 25 mln	Da 25 a 50 mln	Da 50 a 100 mln	Oltre 100 mln	Totale complessivo
Consulenze ingegneristiche	5.654.442	10.644.485	95.344.100	104.771.200	421.612.294	526.220.953	1.415.557.217	3.005.718.747	5.585.523.438
Consulenza legali	1.032.000	11.760.704	87.976.716	144.093.844	186.597.072	122.328.824	58.800.000		612.589.160
Consulenze economico-amministrative	9.912.144	14.694.357	33.197.107	196.756.641	267.510.354	380.646.765	747.395.488	1.130.000.000	2.780.112.856
Consulenze tecnico-manutentive e impiantistica delle sedi	2.789.590	45.433.448	78.830.288	46.423.615	473.782.092	419.161.988	204.462.735	443.600.000	1.714.483.756
Consulenze artistico-culturali	25.331.842	40.329.000	47.805.528	70.230.759	109.006.000	87.656.623			380.359.752
Collaborazioni varie	34.440.105	112.188.190	267.778.509	122.854.449	246.108.880	105.420.416	344.868.712	102.600.000	1.336.259.261
Altro	52.924.277	123.290.911	198.650.242	258.885.029	412.761.562	390.944.702	594.972.206	749.819.215	2.782.248.144
Totale complessivo	132.084.400	358.341.095	809.582.490	944.015.537	2.117.378.254	2.032.380.271	3.366.056.358	5.431.737.962	15.191.576.367
Distribuzione %	0,9%	2,4%	5,3%	6,2%	13,9%	13,4%	22,2%	35,8%	100%

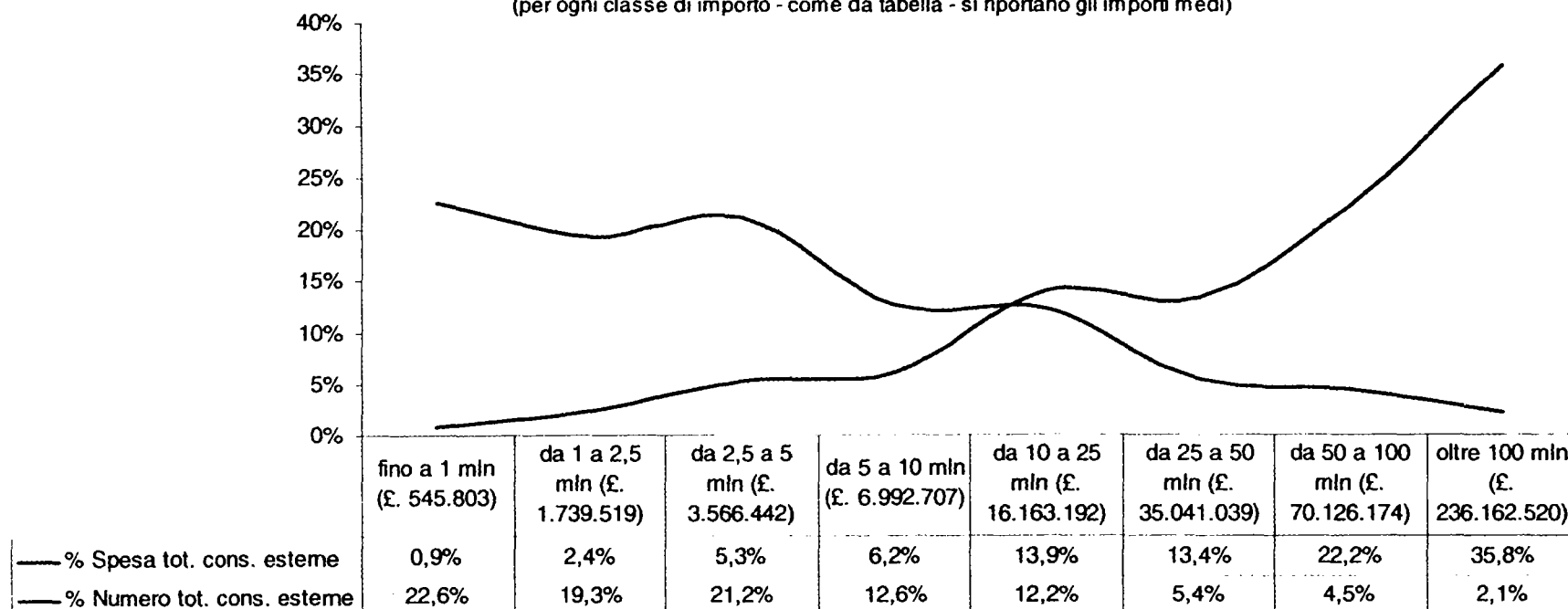
Media degli importi per tipo di consulenza e classi di importo

Tipo	Fino a 1 mln	Da 1 a 2,5 mln	Da 2,5 a 5 mln	Da 5 a 10 mln	Da 10 a 25 mln	Da 25 a 50 mln	Da 50 a 100 mln	Oltre 100 mln	Totale complessivo
Consulenze ingegneristiche	514.040	2.128.897	3.667.081	6.984.747	16.864.492	35.081.397	74.503.011	231.209.134	43.298.631
Consulenza legali	516.000	1.680.101	3.825.075	7.204.692	14.353.621	30.582.206	58.800.000		8.751.274
Consulenze economico-amministrative	619.509	1.836.795	3.319.711	7.027.023	15.735.903	34.604.251	67.945.044	376.666.667	26.731.854
Consulenze tecnico-manutentive e impiantistica delle sedi	464.932	1.747.440	3.284.595	6.631.945	16.920.789	34.930.166	68.154.245	147.866.667	15.729.209
Consulenze Artistico-culturali	562.930	1.753.435	3.677.348	7.023.076	15.572.286	43.828.312			3.803.598
Collaborazioni varie	529.848	1.752.940	3.477.643	6.825.247	15.381.805	35.140.139	68.973.742	102.600.000	5.366.503
Altro	545.611	1.688.917	3.678.708	6.996.893	16.510.462	35.540.427	66.108.023	249.939.738	9.004.039
Totale complessivo	545.803	1.739.520	3.566.443	6.992.708	16.163.193	35.041.039	70.126.174	236.162.520	14.197.735

Le tabelle precedenti trovano un'efficace sintesi nei due grafici che seguono.

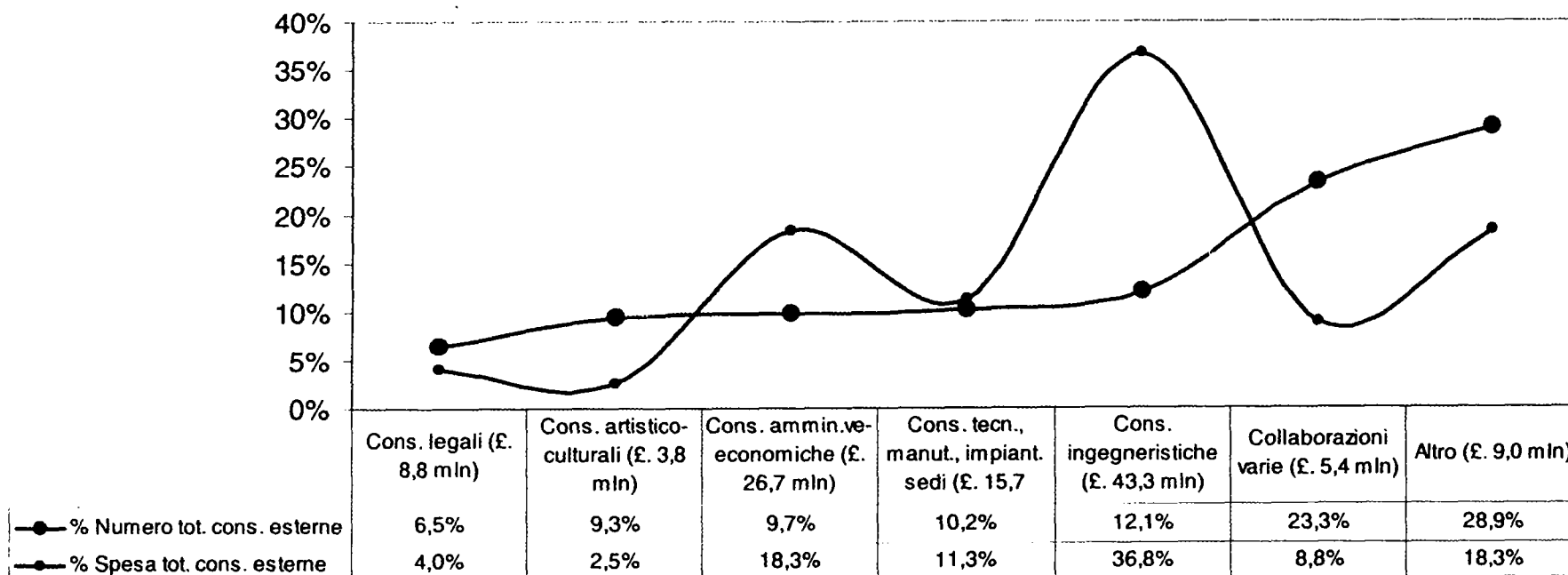
Il primo esprime la correlazione negativa tra numero delle consulenze (che decrescono) e importi totali (che aumentano) al crescere della classe d'importo della consulenza. Il 65% delle consulenze rientra nelle prime tre classi e per esse sono state corrisposte risorse pari al 8,6% del totale. Nelle ultime tre classi d'importo rientrano il 12% dei rapporti di consulenza, ed a questi sono state attribuite il 71,4% delle risorse totali.

Percentuale del totale degli incarichi e del totale della spesa per incarichi conferiti dai Comuni a soggetti esterni alla P.A. per classi di importo corrisposto
(per ogni classe di importo - come da tabella - si riportano gli importi medi)



L'ultimo grafico esprime ancora una volta, in termini percentuali e per ogni tipologia di incarico, il numero delle consulenze e le risorse totali liquidate.

Percentuale del totale degli incarichi e del totale della spesa per incarichi conferiti dai Comuni a soggetti esterni alla P.A. per natura dell'incarico (per ogni tipologia - come da tabella - si riportano gli importi medi)



Anagrafe degli incarichi e delle prestazioni conferite ai pubblici dipendenti e a soggetti esterni alla P.A:

sintesi dei monitoraggi e delle verifiche
nei comparti "Scuola" ed "Autonomie Territoriali"

Sul tema dell'anagrafe delle prestazioni e degli incarichi conferiti a pubblici dipendenti, l'Ispettorato ha provveduto:

- 1) ad effettuare un monitoraggio cartolare a campione nelle **scuole statali**, seguito da accessi diretti, sul livello di efficienza della funzione di controllo di primo livello, svolta dai responsabili individuati nelle istituzioni scolastiche, in ordine alla corretta attuazione dell'anagrafe, nonché delle correlate disposizioni normative in materia di divieto di svolgimento di seconda attività lavorativa non autorizzata.
- 2) a delegare il Nucleo Speciale Ispettivo della Guardia di Finanza (istituito ai sensi dell'art. 1, comma 62, della legge n. 662/96) per l'effettuazione di indagini presso **enti locali territoriali**, anche in occasione delle verifiche sulle correlate disposizioni concernenti il vigente rafforzato divieto di svolgimento di seconda attività lavorativa non autorizzata.

1) Monitoraggi nelle istituzioni scolastiche.

La scelta del settore scolastico è stata determinata, oltre che dall'ampiezza del campo d'indagine, soprattutto dalla circostanza che circa 1/3 dei dipendenti pubblici appartiene al mondo della scuola, peraltro caratterizzato da un suo ordinamento settoriale. Va, inoltre, precisato che le istituzioni scolastiche prescelte – gli Istituti tecnici - sono da sempre dotate di autonomia amministrativa e personalità giuridica e che, per indirizzo didattico, sono quelle che ospitano il maggior numero di docenti che possono svolgere seconde attività, eventualmente non autorizzate.

Di qui la necessità di verificare la funzione di controllo che, in loco, i responsabili del settore devono svolgere.

L'Ispettorato ha effettuato il monitoraggio mediante l'invio di un questionario presso alcuni Istituti siti nelle regioni Liguria, Umbria, Basilicata, Sardegna.

Il questionario mirava ad accertare, in ogni Istituto, che:

- A) fosse stato individuato, ai sensi della legge n. 241/90, il responsabile del procedimento per la corretta raccolta dei dati relativi all'Anagrafe, così come, peraltro, dispone la circolare n. 5/98, emanata in proposito dal D.f.p.;
- B) fosse stata data diffusione alla normativa ed alle relative circolari esplicative in materia di anagrafe delle prestazioni e degli incarichi;
- C) fosse stata avviata una qualche forma di attività ispettiva, tenuto conto del dettato normativo di cui all'art. 396, comma 2, lettera f, del d. l.vo n. 297/1994 (in ordine all'esercizio della funzione direttiva nelle istituzioni scolastiche) ed all'art. 1, comma 62, della legge n. 662/96;
- D) quali fossero – e secondo quali modalità - i controlli attuati sulla corretta applicazione delle disposizioni in detta materia.

Il monitoraggio mediante questionario è stato integrato con opportuni accessi diretti presso sei Uffici periferici intermedi (Provveditorati agli Studi) e presso alcune scuole al fine di individuare le discontinuità della catena per la raccolta delle informazioni.

Il monitoraggio e le ispezioni hanno evidenziato una disomogeneità nella condotta degli Istituti in merito agli adempimenti connessi all'Anagrafe delle prestazioni: le funzioni di controllo sono spesso carenti e sono necessarie azioni di informazione più puntuali sugli obblighi derivanti dall'Anagrafe.

E' stato, infine, rappresentato che, proprio a seguito della nuova autonomia attribuita alle scuole, a decorrere dal prossimo febbraio, queste ultime potranno gestire autonomamente le informazioni relative, tra l'altro, all'anagrafe, senza il tramite degli Uffici scolastici provinciali, come sinora è avvenuto.

L'Amministrazione centrale P.I. ha assicurato ogni necessaria indicazione tesa alla corretta interpretazione della normativa in esame, e ciò al fine di garantire un comportamento omogeneo da parte dell'intero sistema scolastico.

2) Verifiche presso gli Enti locali.

L'esiguità del numero delle comunicazioni concernenti l'anagrafe degli incarichi, pervenute al Dipartimento da parte degli Enti locali territoriali, relative agli anni 1998 e 1999, ha indotto questo Ispettorato ad adottare iniziative volte a far sì che possa essere conseguito, già nel corso del corrente anno 2001, un consistente aumento delle segnalazioni, meglio perseguendosi così i risultati voluti dal legislatore.

Si è, pertanto, provveduto a richiedere la collaborazione del Ministero dell'Interno affinché, attraverso gli Uffici territoriali del Governo, promuova appositi interventi mirati a sollecitare gli Enti locali inadempienti al puntuale rispetto della normativa sull'anagrafe. Il monitoraggio sullo stato di attuazione dell'iniziativa viene congiuntamente effettuato in incontri periodici tra il Dicastero dell'Interno ed il Dipartimento della funzione pubblica - Ispettorato.

Tale iniziativa è stata affiancata da un'opera di controllo ed impulso che questo Ispettorato ha delegato alla Guardia di Finanza, che vi ha provveduto con il personale assegnato al Nucleo Speciale Ispettivo.

Durante le verifiche sono state analizzate le posizioni di singoli Enti locali in ordine agli adempimenti connessi all'anagrafe delle prestazioni e degli incarichi dei pubblici dipendenti, valutandone carenze ed inadempimenti.

Gli accertamenti hanno riguardato anche l'esame - utilizzando le informazioni desumibili da pubblici registri - di posizioni di dipendenti singoli, per verificare l'osservanza anche delle correlate disposizioni in materia di divieto di svolgimento di seconda attività lavorativa non autorizzata; inoltre è stata osservata l'istituzione del nucleo di valutazione o controllo interno.

Il Nucleo, quindi, ha attivato ispezioni presso n. 43 Amministrazioni comunali e provinciali, delle quali - attualmente - ne risultano concluse 23, mentre le restanti 20 sono tuttora in corso.

Le verifiche concluse hanno riguardato Comuni e Province situati in Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Abruzzo, Campania, Calabria e Sicilia.

Gli esiti principali delle ispezioni definite sono riportati nella tabella 2.

In ventidue casi su ventitré sono emerse irregolarità di vario livello e portata.

Tabella n. 1Anagrafe degli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti nelle Istituzioni ScolasticheMonitoraggio sugli adempimenti organizzativi

Scuole che hanno posto in essere adempimenti organizzativi connessi all'anagrafe delle prestazioni	Scuole interpellate	
	SI	NO
Liguria	7	22
Umbria	9	13
Basilicata	5	17
Sardegna	14	41
Totali	35	93

Percentuali complessive

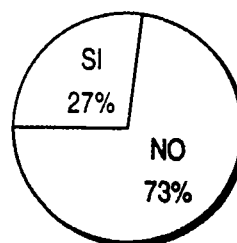
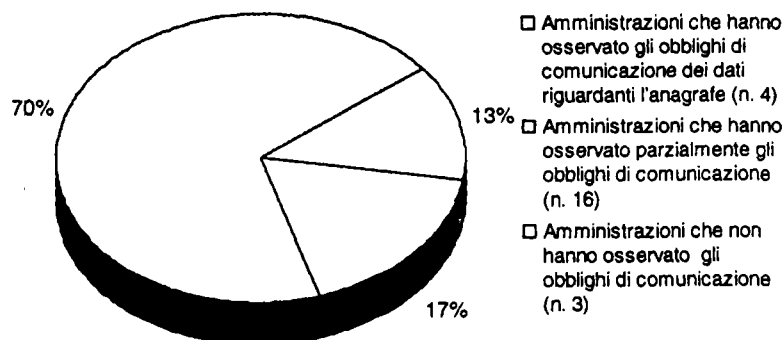


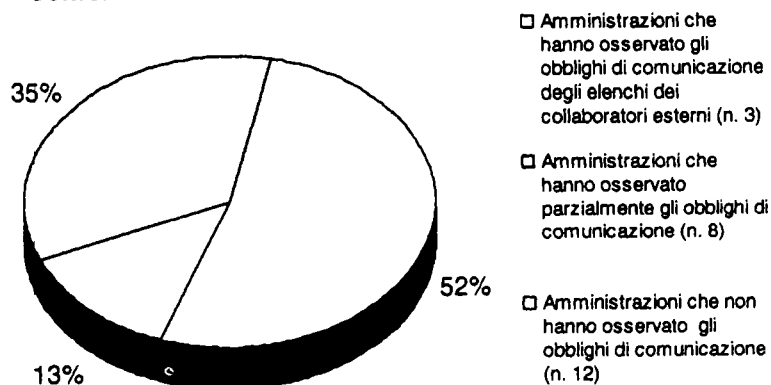
Tabella n. 2

Esiti degli accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza nei confronti di 23 Enti Locali
(2 Amministrazioni provinciali e 21 amministrazioni comunali)

**Anagrafe delle prestazioni e degli incarichi
conferiti a PUBBLICI DIPENDENTI**



**Anagrafe delle prestazioni e degli incarichi
conferiti a COLLABORATORI ESTERNI**



ISTITUZIONE DEL SERVIZIO ISPETTIVO

