

ANAGRAFE DELLE PRESTAZIONI E DEGLI INCARICHI CONFERITI AI PUBBLICI DIPENDENTI

Introduzione

L'Anagrafe delle prestazioni e degli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti, istituita con l'art.24 della legge 412/1991, nasce con finalità di monitoraggio e controllo della spesa pubblica. Essa è stata creata per la misurazione qualitativa e quantitativa degli incarichi e delle prestazioni rese, al di fuori dei compiti e doveri d'ufficio, dal personale delle amministrazioni pubbliche, per il quale vige il divieto di svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o preventivamente autorizzati dalle amministrazioni di appartenenza.

Dal punto di vista statistico-metodologico, l'Anagrafe fa parte delle rilevazioni incluse nel Programma Statistico Nazionale ed è stata istituita presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'Anagrafe delle prestazioni ha subito nel corso degli ultimi anni alcune importanti innovazioni normative (art. 58 del D.Lgs. 29/1993, come modificato dal D.Lgs. 80 del 31 marzo '98; art. 53 del D.Lgs. 165/2001); queste hanno introdotto elementi che tendono a razionalizzare la materia con l'obiettivo di un contenimento degli incarichi e di una rivisitazione degli stessi anche sotto il profilo retributivo, in relazione al principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti¹ e della riduzione degli organismi collegiali².

L'attuale normativa prevede che il Dipartimento della funzione pubblica riferisca ogni anno al Parlamento sui dati raccolti. La presente relazione corrisponde a questa previsione. La relazione viene trasmessa anche all'Ispettorato della funzione pubblica per le successive verifiche.

¹ Introdotto dall'articolo 24 del D.lgs. 29/1993, nel testo modificato dai D.lgs. 80/98 e 387/98

² Art. 41, comma 1, L.449/97

Le nuove disposizioni hanno reso più cogenti gli obblighi per le pubbliche amministrazioni e per i soggetti privati che hanno conferito incarichi ed hanno previsto per la prima volta **sanzioni**³ in caso di inadempimento.

Sono state introdotte, infine, relativamente ai soggetti per i quali gli incarichi devono essere comunicati ed alle tipologie di incarichi da segnalare, le cosiddette esclusioni soggettive⁴ ed oggettive⁵ chiarite anche dalla Circolare n.5/98.

La legge fissa al 30 giugno di ogni anno il termine entro il quale le amministrazioni pubbliche devono segnalare al Dipartimento della funzione pubblica gli incarichi conferiti o autorizzati ai propri dipendenti nell'anno precedente.

In questa relazione sono illustrati i principali risultati che emergono dall'analisi dei dati inviati nel corso del 2001 (e fino a parte del 2002) relativi agli incarichi conferiti e/o liquidati nel corso del 2000.

La scelta di accettare, per i dati sugli incarichi relativi all'anno 2000, comunicazioni pervenute successivamente alla ordinaria scadenza del 30 giugno 2001 è connessa al profondo mutamento sia della normativa, nel periodo 1998 – 2001, sia delle modalità di trasmissione ed elaborazione dei dati, avvenuto nel 2001.

Durante il 2001 gran parte del lavoro condotto dall'ufficio competente del Dipartimento è stato orientato a istruire le amministrazioni relativamente agli adempimenti previsti dalla nuova normativa, la cui attuazione ha costituito anche occasione per una revisione delle modalità di gestione dell'Anagrafe delle prestazioni. Nel corso degli ultimi tre anni, il Dipartimento ha proceduto, infatti, a internalizzare le

³ L'articolo 26 del D. Lgs. n. 80 del 1998 ha chiarito il regime sanzionatorio per le Amministrazioni inadempienti ma anche per i dipendenti pubblici che omettono di notificare gli incarichi loro affidati e di richiedere l'autorizzazione per il loro espletamento alle rispettive Amministrazioni. L'obbligo di riversare tutte le informazioni relative agli incarichi conferiti a pubblici dipendenti da parte di soggetti pubblici o privati nell'Anagrafe gestita dal Dipartimento per la Funzione Pubblica è posto esclusivamente a carico delle amministrazioni di appartenenza.

⁴ Le esclusioni soggettive riguardano: i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno, i docenti universitari ed i ricercatori a tempo definito, i professori della scuola statale iscritti agli albi professionali ed autorizzati all'esercizio della libera professione e le altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero - professionali.

⁵ Le esclusioni oggettive riguardano gli incarichi i cui compensi derivano:

- dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;
- dalla utilizzazione economica, da parte dell'autore o inventore, di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali;
- dalla partecipazione a convegni e seminari;
- da prestazioni per le quali è corrisposto solo un rimborso delle spese documentate;
- da prestazioni per lo svolgimento delle quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando e di fuori ruolo;
- da compiti attribuiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita.

fasi di acquisizione dei dati (ora totalmente informatizzate), di controllo e verifica, e di elaborazione, precedentemente svolte sotto convenzione dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (IPZS), anche al fine di utilizzare in modo efficace altre banche dati del Dipartimento. Tale diversa modalità di gestione dell'Anagrafe, oltre a comportare un risparmio dei costi, ha permesso di curare internamente tutte le fasi del processo di acquisizione, caricamento, verifica e validazione dei dati trasmessi dalle amministrazioni, con evidenti benefici in termini di qualità dei dati.

Inoltre nel corso dell'ultimo biennio è stato realizzato – in applicazione della circolare n. 198/2001 del 31 maggio 2001 – il nuovo sistema di acquisizione delle informazioni da parte delle amministrazioni. Il Dipartimento ha infatti provveduto a far partire il progetto di nuova gestione della Anagrafe che, in sintesi, mediante un apposito sito internet (www.anagrafeprestazioni.it) gestito e diretto dal Dipartimento, permette alle amministrazioni di provvedere direttamente alle fasi di compilazione dei quadri e di trasmissione dei dati, alla eventuale correzione di dati errati ed alla successiva ritrasmissione, oltre a consentire un accesso più veloce alle informazioni utili concernenti la normativa. Questo ha comportato una razionalizzazione delle risorse, il monitoraggio costante delle risposte delle amministrazioni, il raggiungimento più tempestivo delle amministrazioni che non ottemperano all'adempimento o che lo fanno in ritardo, un controllo più capillare di dati anomali o *outliers*.

La presente Relazione è la prima che presenta le elaborazioni dei dati ottenuti via web: una grande attenzione è stata rivolta alla verifica puntuale delle informazioni acquisite dal sito internet www.anagrafeprestazioni.it e questo lavoro ha comportato qualche ritardo. Ritardo comprensibile, e previsto nella fase di progettazione, se si tiene conto del carattere *prototipale* e innovativo dell'iniziativa. Il trasferimento sul web di un adempimento con procedure consolidate nel tempo ha infatti costituito un'importante novità non solo per il Dipartimento, ma anche e soprattutto per le migliaia di funzionari delle amministrazioni su tutto il territorio nazionale che hanno capito l'importanza e la necessità di questo cambiamento.

D'altra parte, le potenzialità di approfondimento delle analisi che questo modo di trasmissione dei dati consente sono evidenti, come dimostra anche la presente relazione.

Attualmente il Dipartimento si accinge a migliorare la performance dell'intero sistema essenzialmente su due aspetti:

- il controllo costante del polso, cioè il monitoraggio on-line del fenomeno oggetto di studio, al fine di conseguire la riduzione dei tempi di elaborazione dei dati e di redazione della Relazione al Parlamento;
- la rivisitazione generale dell'applicazione informatica e telematica, al fine di pervenire ad una maggiore chiarezza e uniformità della disciplina degli incarichi, che nel corso degli anni ha subito modificazioni, deroghe ed interpretazioni talora non perfettamente convergenti.

La partenza della nuova Anagrafe è avvenuta a seguito della citata circolare n. 198 del 31 maggio 2001. Le amministrazioni hanno, quindi, cominciato ad inviare le loro comunicazioni con la nuova modalità telematica.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, a seguito di richiesta (via web) di registrazione da parte delle Amministrazioni, provvede ad assegnare la password di autorizzazione al responsabile della trasmissione dei dati. In tal modo è possibile:

- inserire nuovi incarichi;
- aggiornare i dati degli incarichi già comunicati;
- abilitare altri utenti dell'amministrazione all'inserimento e/o aggiornamento dei dati;
- confermare ed approvare i dati inseriti dagli altri utenti.

Nelle amministrazioni articolate in più unità organizzative, il responsabile del procedimento può abilitare altri utenti presso le diverse sedi sul territorio, delegando così la raccolta delle informazioni relative ai dipendenti in servizio presso gli uffici, sia centrali che periferici, per poi provvedere all'approvazione e trasmissione del dato.

Quindi, anche il lavoro delle amministrazioni risulta semplificato nelle fasi di raccolta dei dati concernenti i dipendenti delle varie sedi.

Tra gli effetti indiretti vi è anche un'ulteriore spinta per le amministrazioni — soprattutto quelle periferiche — a dotarsi dello strumento informatico utilizzando procedure sempre più rapide e sicure. Molte di esse si sono dotate, per la prima volta, di una casella di posta elettronica in occasione della distribuzione delle password necessarie per l'accesso al sito.

Per una corretta lettura dei dati, ed anche al fine di una interpretazione coerente delle differenze intervenute nel corso degli anni, è necessario considerare le seguenti circostanze:

- Per quanto concerne le consistenze e la massa salariale per il comparto degli Organi di controllo e vigilanza *è stata effettuata una stima*, in assenza di una banca dati sul pubblico impiego contenente le informazioni in questione;
- I valori monetari sono riportati in lire e in euro, sia perché relativi all'anno 2000, sia per rendere agevole il confronto con i dati in lire relativi agli anni precedenti.

Analisi dei dati***I principali confronti***

Le modifiche normative intervenute nel corso degli anni precedenti che, come già detto, hanno modificato la tipologia di incarichi da segnalare, nonché le modalità di effettuazioni delle comunicazioni all'Anagrafe da parte delle amministrazioni, non consentono di operare confronti con i dati relativi agli anni precedenti se non con una certa cautela, in particolare per quanto riguarda gli importi.

Gli indicatori fisici infatti, riassunti nella seguente tabella, evidenziano una crescita della platea delle amministrazioni adempienti connessa alla campagna informativa che ha accompagnato l'avvio del sito internet.

<u>Indicatori fisici</u>	1999	2000
Amministrazioni che hanno inviato comunicazioni	4.951	5.851
Numero di dipendenti ai quali sono stati conferiti incarichi	75.714	83.993
Numero totale di incarichi conferiti	132.421	142.684
Numero medio di incarichi conferiti per dipendente	1,75	1,7

La crescita del numero delle amministrazioni che hanno risposto ha consentito l'emersione di una parte degli incarichi non dichiarati negli anni scorsi: da 132.421 incarichi totali conferiti a 75.714 dipendenti si è passati agli attuali 142.684 incarichi conferiti a 83.993 dipendenti (rispettivamente +7,7% e +10,9%). A conferma della attendibilità di tale valutazione, si osservi come il numero medio di incarichi conferiti per dipendente ha confermato la sua stabilità - ormai quinquennale - intorno al valore 1,7. Anche la distribuzione del numero di incarichi per dipendente, come vedremo (tabella 8) tende a confermare le osservazioni del passato.

Gli indicatori economici, riassunti nella tabella seguente, evidenziano lo stesso effetto di crescita degli indicatori fisici con cui sono correlati.

<u>Indicatori economici</u>	1999	2000
Importo medio liquidato per incarico	1.378 euro	1.701 euro
Importo complessivo liquidato nell'anno per incarichi ai dip. pubb.	180,2 milioni di euro	220,4 milioni di euro

Gli importi, medi e complessivi, sono cresciuti circa di un quinto. Tale crescita è da mettere in relazione anche all'evoluzione della tipologia di incarichi (tabelle 11, 12 e 13) come vedremo oltre.

Un quadro più esaustivo delle variazioni intervenute nell'ultimo biennio in relazione al fenomeno degli incarichi può essere offerto dalle due tabelle seguenti. In esse sono sintetizzati gli elementi più importanti emersi in occasione della elaborazione dei dati relativi al 1999 ed al 2000.

I dati salienti relativi agli incarichi conferiti e/o liquidati nel corso del 2000

- il numero di amministrazioni che hanno inviato comunicazioni è pari a 5.851;
- il numero di amministrazioni che hanno comunicato di non aver conferito incarichi è pari a 1.349;
- il numero di dipendenti ai quali sono stati conferiti⁶ incarichi è pari a 83.993;
- il numero di dipendenti ai quali sono stati liquidati incarichi è pari a 78.151;
- il numero totale di incarichi conferiti è di 142.684;
- il numero totale di incarichi liquidati è di 129.582;
- il numero medio di incarichi conferiti per dipendente è di 1,70;
- il numero medio di incarichi liquidati per dipendente è di 1,66;
- il totale dei compensi corrisposti è di poco più di 426,7 miliardi di Lire (pari a 220,4 milioni di euro);
- in media, sono stati conferiti incarichi al 2,69% dei dipendenti;
- in media sono stati liquidati incarichi al 2,51% dei dipendenti;
- il compenso medio liquidato per incarico è di 3,293 milioni di lire (1.701 euro);
- Gli incarichi sono retribuiti con importi mediamente più elevati se il conferente è un soggetto privato;
- Le tipologie di incarico più diffuse sono le Docenze e gli incarichi come Componente di Commissione (insieme sono il 56,5% del totale degli incarichi con il 27,2% del totale dei compensi), ma quelle meglio remunerate sono relative agli incarichi di Revisore dei conti negli Enti e nelle Università, Componente di Consigli di Amministrazione, Componente di Collegi Sindacali, Collaudo di Opere Pubbliche e Arbitrato.

⁶ Con il termine "incarichi conferiti" si fa riferimento, ai sensi della Circolare 5/98, agli incarichi conferiti o autorizzati nel corso del 2000.

I dati salienti relativi agli incarichi conferiti e/o liquidati nel corso del 1999

- il numero di amministrazioni che hanno inviato comunicazioni è pari a 4.951;
- il numero di amministrazioni che hanno comunicato di non aver conferito incarichi è pari a 1.299;
- il numero di dipendenti ai quali sono stati conferiti⁷ incarichi è pari a 75.714;
- il numero di dipendenti ai quali sono stati liquidati incarichi è pari a 74.941;
- il numero totale di incarichi conferiti è di 132.421;
- il numero totale di incarichi liquidati è di 129.530;
- il numero medio di incarichi conferiti per dipendente è di 1,75;
- il numero medio di incarichi liquidati per dipendente è di 1,73;
- il totale dei compensi corrisposti è di 348.854.804.000 Lire (pari a 180,2 milioni di euro);
- in media, sono stati conferiti incarichi al 2,43% dei dipendenti;
- in media sono stati liquidati incarichi al 2,40% dei dipendenti;
- il compenso medio liquidato per incarico è di 2.693 mila lire (1.391 euro);
- Gli incarichi sono retribuiti con importi mediamente più elevati se il conferente è un soggetto privato;
- Le tipologie di incarico più diffuso sono le Docenze o gli incarichi come Componente di Commissione (insieme sono il 58% del totale degli incarichi e il 30% del totale dei compensi), ma quelle meglio remunerate sono relative agli incarichi di Componente di Consigli di Amministrazione, Componente di Collegi Sindacali e per Collaudo di Opere Pubbliche.

⁷ Con il termine "incarichi conferiti" si fa riferimento, ai sensi della Circolare 5/98, agli incarichi conferiti o autorizzati nel corso del 1999.

Le amministrazioni che hanno risposto

Le amministrazioni che hanno inviato la comunicazione relative al 2000 sono state **5.851** (*Tab. 1*), con un incremento del 18,2% rispetto al 1999 (4.951 amministrazioni). Le amministrazioni interessate dalle disposizioni relative all'Anagrafe delle prestazioni sono in totale 17.827; quindi il tasso di risposta è pari al 32,8%. In particolare, il grado di copertura della rilevazione è stato superiore all'85% nel comparto della Magistratura, nei Ministeri e nelle Università; tra il 47 ed il 60 per cento negli Enti pubblici non economici, nelle Aziende autonome e nel Servizio sanitario nazionale. Le Autonomie Locali che hanno risposto sono quasi un terzo del totale (il 31,5%, rispetto al 26,5% del 1999).

Sul totale delle amministrazioni che hanno inviato la comunicazione per l'aggiornamento dell'*Anagrafe*, 1.349 (23,1%) hanno segnalato di non avere conferito o autorizzato alcun incarico ai propri dipendenti, mentre 1.587 amministrazioni (27,1%) - che pur hanno ottemperato all'obbligo di comunicazione - hanno fornito dati non elaborabili.

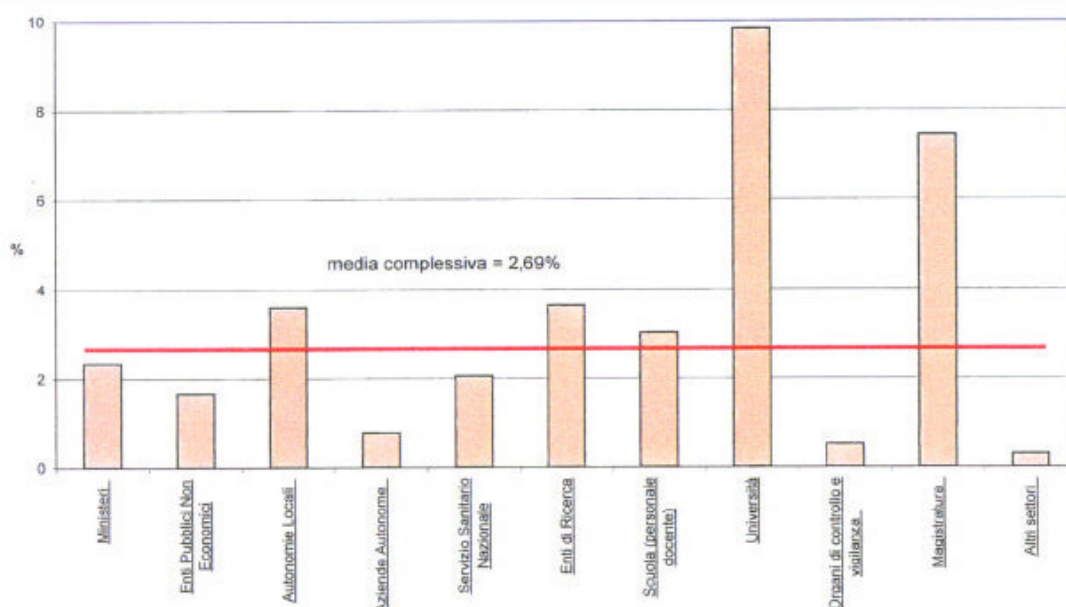
Va tuttavia osservato che le Amministrazioni che hanno risposto sono in generale quelle più grandi, in termini di numerosità del personale e di importanza complessiva: in termini di copertura del personale il tasso di risposta è sicuramente superiore e quindi le comunicazioni inviate forniscono un quadro abbastanza attendibile del fenomeno degli incarichi conferiti ai dipendenti della Pubblica Amministrazione.

I dipendenti pubblici che hanno ricevuto incarichi

La percentuale di dipendenti pubblici ai quali sono stati conferiti incarichi sul totale dei dipendenti in servizio nelle rispettive amministrazioni è 2,69%, come risulta dalla Tab. 2.

Le Università (9,82%), la Magistratura (7,44%), gli Enti di Ricerca (3,64%), le Autonomie Locali (3,60%) e la Scuola (3,03%) sono i settori nei quali la percentuale dei dipendenti che ha ricevuto incarichi è superiore alla media.

% di dipendenti cui sono stati conferiti incarichi nel corso del 2000 rispetto al totale in servizio



La Tab.3, inoltre, presenta il dato disaggregato per genere. A fronte quindi di un dato aggregato del 2,69%, i valori per uomini e donne sono rispettivamente del 3,10% e del 2,29%. Il divario appare più marcato nelle Università (12,08% e 6,65%), nella Magistratura (9,33% e 3,58%) e nella Scuola (5,56% e 2,19%). Nel comparto delle Aziende Autonome la percentuale di dipendenti donne a cui sono stati conferiti incarichi è maggiore di quella degli uomini.

Il grafico seguente illustra tali differenze.

**percentuale di dipendenti (donne e uomini) cui sono stati conferiti incarichi nel 2000
rispetto al totale in servizio al 31/12/1999**

