

1. INTRODUZIONE

L'Anagrafe delle prestazioni e degli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti, istituita con l'art.24 della legge 412/1991, è uno strumento per il monitoraggio e il controllo della spesa pubblica, a garanzia di efficacia, imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa. La presente relazione, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001, illustra i dati riferiti relativi agli incarichi svolti dai dipendenti pubblici al di fuori dei compiti e doveri d'ufficio nell'anno 2001 e trasmessi dalle pubbliche amministrazioni al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri durante tutto il 2002.

Il processo di acquisizione dei dati dalle pubbliche amministrazioni è stato innovato nell'ultimo biennio in seguito all'adozione di soluzioni tecnologicamente avanzate. Nel 2001 il Dipartimento ha avviato il sito internet www.anagrafeprestazioni.it¹ che permette alle amministrazioni di trasmettere i dati per via telematica, previa registrazione del responsabile del procedimento. L'adempimento on-line, che si traduce in uno snellimento delle procedure di comunicazione dei dati, è risultato molto gradito alle amministrazioni, a testimonianza del crescente grado di integrazione dell'innovazione tecnologica all'interno dell'universo della pubblica amministrazione italiana.

L'attivazione del sito ha anche permesso al Dipartimento di razionalizzare le risorse impiegate nell'Anagrafe, di coordinare meglio l'intero processo mediante il monitoraggio costante delle risposte delle amministrazioni, di raggiungere più tempestivamente le amministrazioni che non ottemperano all'adempimento o che lo fanno in ritardo, di controllare in modo capillare i dati anomali o *outliers*.

¹ Circolare n. 198/2001 del 31 maggio 2001

L'entrata a regime della trasmissione dei dati per via telematica si è tradotta in un notevole incremento del numero di dichiarazioni: per il 2001 sono pervenute comunicazioni da parte di 13.474 pubbliche amministrazioni su poco più di 23.000, registrando un incremento del 230% rispetto al 2000.

	2000	2001	Var%
Amministrazioni che hanno inviato comunicazioni in formato telematico relative agli incarichi conferiti	2.915	(*) 12.524	+ 430%
Amministrazioni che hanno inviato comunicazioni in formato non telematico	1.587	615	- 61%
Amministrazioni che hanno comunicato di non avere conferito incarichi	1.349	335	-75%
Totale Amministrazioni che hanno inviato comunicazioni	5.851	13.474	+ 230%

(*) inclusi 8.761 Istituti Scolastici.

L'esame della ripartizione per comparto dei dati pervenuti (tabella 1) mostra come tra le amministrazioni principali e di maggiori dimensioni la percentuale di amministrazioni che hanno effettuato comunicazioni è molto elevata, in molti casi pari alla totalità delle stesse.

In particolare, si segnala che hanno inviato comunicazioni relative agli incarichi conferiti e liquidati:

- tutti i Ministeri
- tutti i 20 maggiori Enti pubblici non economici
- tutto il comparto Magistratura
- il 90% delle Regioni
- l'88% delle Province
- l'84% dei Comuni Capoluogo di Provincia
- tutti gli 11 maggiori Enti di ricerca
- l'81% degli Istituti Scolastici
- l'88% delle Università (tutte le principali)

Percentuali di invio di comunicazioni più contenute si rinvencono tra le Comunità Montane (48,2%), le amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale (60,3% in media) e le amministrazioni minori censite, quali gli altri enti del comparto

autonomie locali (IPAB, Consorzi, ...) e gli enti di ricerca minori. E' da sottolineare come molte di queste amministrazioni minori censite siano di dimensioni estremamente ridotte.

In estrema sintesi, se si considera il peso in termini di numero di dipendenti, delle amministrazioni che hanno trasmesso la dichiarazione è possibile stimare che i dati disponibili rappresentino almeno l'80% dei pubblici dipendenti. Può quindi ritenersi che l'analisi presentata fornisca un quadro esaustivo del fenomeno degli incarichi conferiti ai dipendenti della Pubblica Amministrazione.

Un altro aspetto da segnalare è che rispetto alla Relazione per l'anno 2000, nell'anno 2001 si è ridotto notevolmente (-61%) il numero di amministrazioni che, pur avendo ottemperato all'obbligo di comunicazione, hanno inviato i dati in formato non telematico (su supporto cartaceo o floppy disk non importabili nella banca dati): solo 615 (il 4,6% del totale). Si è parimenti ridimensionato il numero di amministrazioni che hanno comunicato di non avere conferito o autorizzato alcun incarico ai propri dipendenti (solo 335, pari al 2,5% del totale a fronte di un dato 2000 di 1.349, pari al 23,1% del totale).

E' possibile, alla luce di quanto esposto, formulare alcune osservazioni in merito all'atteggiamento verso l'adempimento da parte delle amministrazioni pubbliche. In particolare si deve rilevare come:

- l'utilizzo del sito Internet per le comunicazioni relative agli incarichi conferiti ed autorizzati ai propri dipendenti si è ampiamente diffuso e favorisce l'incremento costante della quantità e qualità dei dati da utilizzare per l'analisi; questa circostanza permette al Dipartimento un migliore monitoraggio del fenomeno a livello aggregato;
- da un punto di vista procedurale, vi sono ancora molte amministrazioni, soprattutto quelle di dimensioni minori, che adempiono agli obblighi previsti dalla normativa al solo verificarsi degli eventi (incarichi ai propri dipendenti) omettendo in larghissima parte di effettuare la comunicazione negativa in caso di insussistenza degli stessi².

² La normativa in vigore prevede invece che TUTTE le amministrazioni sono tenute a fornire le dichiarazioni all'Anagrafe delle prestazioni (dichiarazioni positive e negative).

La disponibilità di dati relativi ad un più elevato numero di amministrazioni ha permesso di rilevare, rispetto agli anni precedenti, un maggior numero di incarichi espletati al di fuori dei compiti e doveri di ufficio dai dipendenti pubblici. In totale, nel corso del 2001, sono stati monitorati circa 162.000 incarichi conferiti a 90.000 dipendenti pubblici. Inoltre, nell'anno considerato sono stati liquidati 153.000 incarichi ad un contingente di 86.000 dipendenti pubblici - pari a meno del 3% del pubblico impiego. Rispetto ai 129.000 incarichi liquidati esaminati nella relazione per il 2000, si rileva un incremento del 18%. Complessivamente i dipendenti che hanno svolto incarichi hanno percepito da amministrazioni pubbliche e soggetti privati compensi per 232 milioni di euro, che rappresenta lo 0,3% della massa salariale complessivamente corrisposta. Si è rilevata per il 2001 una lieve contrazione dell'importo medio liquidato per incarico, che si assesta intorno ai 1.500 euro. Per gli incarichi liquidati da privati è stato corrisposto in media il 50% in più rispetto a quelli liquidati da pubbliche amministrazioni.

Università e Magistratura si confermano quali comparti nei quali vi sono le più elevate percentuali di dipendenti cui sono conferiti incarichi. Le docenze e la partecipazione a commissioni risultano essere le tipologie di incarico più diffuse, anche se sono mediamente meglio remunerati gli incarichi di revisore dei conti, componente di Consigli di Amministrazione, componente di Collegi Sindacali e collaudo di opere pubbliche. Gli incarichi conferiti alle dipendenti donne rappresentano il 40% del totale e sono retribuiti con il 25% delle risorse complessive.

La normativa vigente stabilisce che il Dipartimento della Funzione Pubblica riferisca ogni anno al Parlamento sui dati raccolti. La presente relazione, redatta a tal scopo, è inoltrata oltre che al Parlamento, anche all'Ispettorato della Funzione Pubblica.

2. ANALISI DEI DATI

L'analisi che segue presenta i dati comunicati per via telematica dalle amministrazioni nel corso del 2002, relativamente agli incarichi conferiti e liquidati nel 2001. Nonostante la normativa preveda che le amministrazioni trasmettano i dati entro il mese di giugno dell'anno successivo a quello in cui sono stati conferiti incarichi, ai fini delle elaborazioni sono state considerate le comunicazioni pervenute al Dipartimento dalle amministrazioni fino al mese di dicembre 2002. La scelta è stata motivata dalla volontà di supportare tutte le amministrazioni, e specialmente quelle di dimensioni minori e quindi con meno risorse da destinare all'adempimento, nel confrontarsi con le novità introdotte sia dal punto di vista normativo (ci si riferisce in particolare al d.lgs. 80/98) che della trasmissione ed elaborazione dei dati per via telematica (come stabilito dalla Circolare n. 198 del 31 maggio 2001). A tal fine il Dipartimento ha anche attivato un servizio di call center telefonico e telematico.

Tutti i dati illustrati sono riassunti nelle tabelle in allegato. Per una corretta lettura dei dati, ed al fine di una interpretazione coerente delle differenze intervenute nel corso degli anni è necessario considerare che:

- con il termine "incarichi conferiti" si intendono gli incarichi – espressamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza o espressamente previsti e disciplinati da legge o altre fonti normative - conferiti ai pubblici dipendenti sia dalla pubblica amministrazione di appartenenza che da altre pubbliche amministrazioni o soggetti privati³;

³ Art.53, D.Lgs. 165/2001, comma 2 e comma 8.

- con il termine “incarichi liquidati” si intendono tutti gli incarichi conferiti o autorizzati per i quali è stato erogato un compenso nel periodo di riferimento 2001, anche se conferiti negli anni precedenti⁴;
- i termini “compensi corrisposti” e “compensi liquidati” sono stati utilizzati come sinonimi;
- per i dati sulle consistenze e sulla massa salariale relativi al 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;
- nelle tabelle, i valori monetari sono riportati anche in lire, sia perché relativi all’anno 2001, sia per rendere agevole un eventuale confronto con i dati relativi agli anni precedenti.

⁴ Art. 53, D.Lgs. 165/2001, comma 13.

2.1. I principali confronti con il biennio 1999-2000

In questo paragrafo sono evidenziati i principali confronti tra i dati del 2001 e quelli relativi al precedente biennio 1999-2000. E' stato in precedenza evidenziato come l'analisi per il 2001 si riferisca ad un numero molto più elevato di amministrazioni. La non perfetta corrispondenza tra l'insieme indagato nei diversi anni fa sì che i confronti con i dati relativi agli anni precedenti, sintetizzati nel seguito e presentati in più parti nel testo della relazione, possano essere effettuati solo con una certa cautela.

Alla crescita, precedentemente evidenziata, del numero delle amministrazioni che hanno inviato comunicazioni elaborabili corrisponde un incremento nel numero di incarichi dichiarati: da 141.773 incarichi totali conferiti nell'anno 2000 a 83.560 dipendenti si rilevano, per il 2001, 162.206 incarichi conferiti a 90.404 dipendenti (+14,4% e +8,2%). Il numero medio di incarichi conferiti per dipendente ha confermato la sua stabilità - ormai quinquennale - intorno al valore 1,75. Nel seguito sarà evidenziato come la distribuzione del numero di incarichi per dipendente si assesti su valori confrontabili con quelli degli anni passati.

Incarichi conferiti

	1999	2000	2001
Numero di dipendenti ai quali sono stati conferiti incarichi	75.714	83.560	90.404
Numero totale di incarichi conferiti	132.421	141.773	162.206
Numero medio di incarichi conferiti per dipendente	1,75	1,70	1,79

Esaminando i dati di sintesi relativi ai principali indicatori economici per il triennio 1999-2001 si rileva come il valore dell'importo medio degli incarichi liquidati si sia ridotto di poco più del 10%, mentre gli importi complessivi liquidati si sono incrementati di circa il 6%.

Incarichi liquidati

	1999	2000	2001
Numero totale di incarichi liquidati	129.530	129.582	152.924
Importo medio liquidato per incarico	1.378 euro	1.701 euro	1.521 euro
Importo complessivo liquidato nell'anno per incarichi ai dip. pubblici	180,2 milioni di euro	218,2 milioni di euro	232,5 milioni di euro

Nelle schede che seguono sono sintetizzati i principali dati relativi all'anno 2001 e quelli medi per il biennio 1999-2000. Anche per il 2001 gli incarichi conferiti da soggetti privati sono stati retribuiti con importi medi del 50% più elevati. Si conferma inoltre che le tipologie di incarico più diffuse tra la totalità dei pubblici dipendenti sono le docenze e gli incarichi di Componente di Commissione, anche se queste tipologie non sono le meglio retribuite.

I dati salienti relativi agli incarichi conferiti e/o liquidati a dipendenti pubblici nel corso del 2001

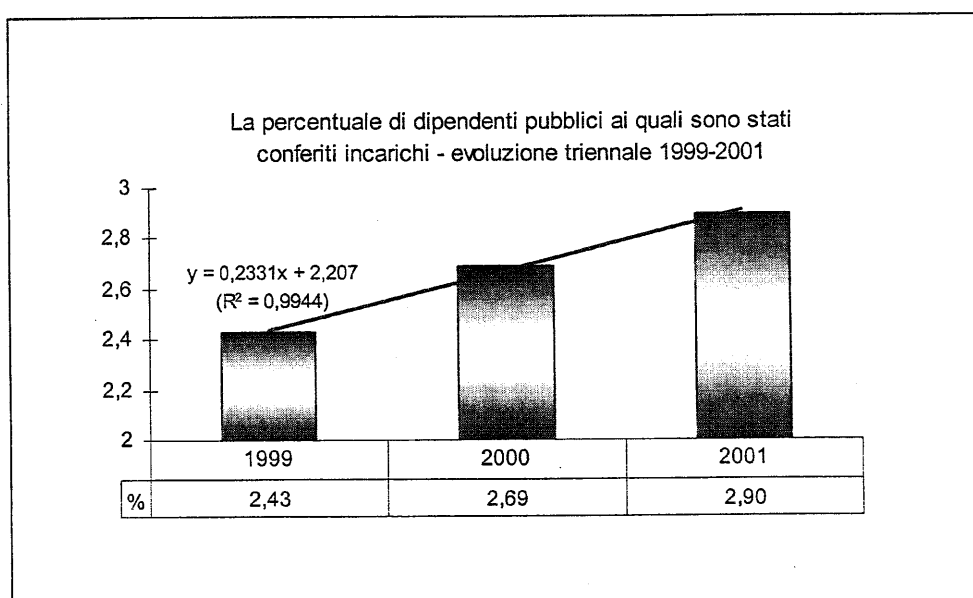
- Il numero di amministrazioni che nel 2001 hanno dichiarato gli incarichi autorizzati e conferiti ai propri dipendenti è pari a 3.763;
- il numero di amministrazioni che hanno comunicato di non aver conferito incarichi è pari a 335;
- il numero di amministrazioni che hanno inviato comunicazioni è pari a 4.713;
- il numero di dipendenti ai quali sono stati conferiti incarichi è pari a 90.404;
- il numero di dipendenti ai quali sono stati liquidati incarichi è pari a 86.049;
- il numero totale di incarichi conferiti è di 162.206;
- il numero totale di incarichi liquidati è di 152.924;
- il numero medio di incarichi conferiti per dipendente è di 1,79;
- il numero medio di incarichi liquidati per dipendente è di 1,78;
- il totale dei compensi corrisposti è pari a 232,5 milioni di euro;
- in media, sono stati conferiti incarichi al 2,90% dei dipendenti;
- in media sono stati liquidati incarichi al 2,76% dei dipendenti;
- il compenso medio liquidato per incarico è di 1.521 euro;
- gli incarichi sono retribuiti con importi mediamente più elevati se il conferente è un soggetto privato;
- le tipologie più diffuse sono gli incarichi come Componente di Commissione seguiti dalle Docenze o (insieme sono il 52,9% del totale degli incarichi e il 28,1% 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 e Collaudo di Opere Pubbliche.

I dati salienti relativi agli incarichi conferiti e/o liquidati a dipendenti pubblici nel corso del biennio 1999-2000 (medie annuali)

- Il numero medio di amministrazioni che nel biennio hanno dichiarato di avere autorizzato o conferito incarichi è pari a 2.922;
- il numero medio di amministrazioni che hanno comunicato di non aver conferito incarichi è pari a 1.324;
- il numero medio di amministrazioni che hanno inviato comunicazioni è pari a 5.400;
- il numero medio di dipendenti ai quali sono stati conferiti incarichi è pari a 79.637;
- il numero medio di dipendenti ai quali sono stati liquidati incarichi è pari a 76.433;
- il numero medio totale di incarichi conferiti è di 137.553;
- il numero medio totale di incarichi liquidati è di 129.401;
- il numero medio di incarichi conferiti per dipendente è di 1,72;
- il numero medio di incarichi liquidati per dipendente è di 1,70;
- il totale dei compensi corrisposti mediamente ogni anno è pari a 195 milioni di euro;
- in media, sono stati conferiti incarichi al 2,56% dei dipendenti;
- in media sono stati liquidati incarichi al 2,45% dei dipendenti;
- il compenso medio liquidato per incarico è di 1.540 euro;
- Gli incarichi sono stati 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 57% del totale degli incarichi e il 29% del totale dei compensi), ma quelle meglio remunerate sono relative agli incarichi di Componente di Consigli di Amministrazione, Componente di Collegi Sindacali, Collaudo di Opere Pubbliche e gli incarichi di Arbitrato

2.2. I dipendenti pubblici cui sono stati conferiti incarichi

La percentuale di dipendenti pubblici ai quali sono stati conferiti incarichi è pari per il 2001 al 2,90% del totale dei dipendenti in servizio nelle rispettive amministrazioni, come risulta dalla Tab. 2. Nell'ultimo triennio, come mostrato dal grafico, l'evoluzione del numero dei dipendenti pubblici cui sono stati conferiti o autorizzati incarichi ha mostrato un incremento lineare pari a quasi un quarto di punto percentuale annuo.



Le percentuali più elevate si riscontrano nell'Università (14,30%) e nell'abito della Magistratura (10,79%). Autonomie Locali (5,09%), Enti di Ricerca (4,86%) ed Enti pubblici non economici (4,24%) sono gli altri settori nei quali la percentuale dei dipendenti che ha ricevuto incarichi è superiore alla media, come evidenziato dal grafico che segue.

La percentuale dei dipendenti (donne e uomini) a cui sono stati conferiti incarichi nel 2001 rispetto al totale in servizio al 31/12/2000

