

## Relazione Anagrafe delle Prestazioni - 2004



## INTRODUZIONE

### ***Anagrafe delle prestazioni: la normativa di riferimento***

L'anagrafe delle prestazioni e degli incarichi è stata istituita nel 1991 dall'articolo 24, comma 1, dalla Legge 412 del 30 dicembre (*Disposizioni in materia di finanza pubblica*): “ai fini del contenimento della spesa pubblica e per garantire l'efficacia, l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa, è istituita presso il Dipartimento della funzione pubblica una anagrafe nominativa, da aggiornare annualmente, in cui dovranno essere indicati tutti gli incarichi pubblici e privati non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, con i relativi compensi, ricevuti da tutto il personale delle amministrazioni pubbliche (...). Gli adempimenti connessi all'Anagrafe delle Prestazioni sono attualmente disciplinati dall'articolo 53 del D. Lgs. 165/2001, *incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi*<sup>1</sup>. La norma, al comma 2 di detto articolo, stabilisce che “le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti, incarichi, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio che non siano espressamente previsti o compresi da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati”<sup>2</sup>. Per cui: “i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza”<sup>3</sup>, mentre “le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti a

<sup>1</sup> Per gli estratti delle principali norme che disciplinano l'Anagrafe delle prestazioni e degli incarichi si veda l'allegato “Normativa”.

<sup>2</sup> Comma 7, art. 53 del D. Lgs 165/2001.

<sup>3</sup> Ibidem.

*dipendenti di altre amministrazioni senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi*<sup>4</sup>; inoltre *"gli enti pubblici economici e i soggetti privati non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi"*<sup>5</sup>. Il comma 12 dell'articolo 53 ribadisce l'obbligo di comunicare al Dipartimento della funzione pubblica (nel seguito nominato anche solo *Dipartimento*) gli incarichi conferiti o autorizzati ai propri dipendenti per tutte le pubbliche amministrazioni indicate al comma 6 dello stesso articolo e individuate dall'articolo 1, comma 2. All'articolo 1 del D. Lgs. 165/2001 si chiarisce che: *"per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300"*. Lo stesso comma 6, art. 53, estende l'obbligo anche al personale indicato all'articolo 3 del D. Lgs. 165/2001<sup>6</sup>. L'obbligo della comunicazione per le pubbliche amministrazioni è esteso anche agli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici per compiti e doveri d'ufficio (comma 14).

Sempre al comma 14 vi è l'indicazione alle amministrazioni di comunicare gli incarichi affidati ai soggetti esterni alle pubbliche amministrazioni. Detto comma stabilisce che *"le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su supporto magnetico, entro il 30 giugno di ciascun anno, i compensi percepiti dai propri dipendenti anche per incarichi relativi a compiti e doveri d'ufficio; sono altresì tenute a comunicare semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui*

---

<sup>4</sup> Comma 8, Ibidem.

<sup>5</sup> Comma 9, Ibidem.

<sup>6</sup> Per l'articolo 3, *Personale in regime di diritto pubblico*, si veda l'allegato *"Normativa"*.

*sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti”.*

A completamento del quadro normativo di riferimento vanno citate le circolari n. 5 del 29 maggio 1998, n. 10 del 16 dicembre 1998 e n. 198 del 31 maggio 2001 diramate dal Dipartimento della Funzione Pubblica<sup>7</sup>.

Recentemente, l'articolo 7-novies del D.L. 31 gennaio 2005, n. 7 ha modificato il comma 6 dell'articolo 53, con l'inserimento della lettera f-bis, che aggiunge all'elenco delle esclusioni oggettive già esistenti<sup>8</sup> anche le *attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione*.

A partire dalla fine del 2004 diversi pronunciamenti hanno riguardato gli stessi fenomeni monitorati dall'anagrafe delle prestazioni. Già la legge finanziaria 2005 (L. 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1 commi 11 e 42) aveva dato delle indicazioni in merito all'affidamento degli incarichi di consulenza da parte delle amministrazioni. Poco meno di due mesi dopo, la delibera della Corte dei Conti del 15 febbraio 2005 (n. 6/CONTR/05) ha fornito: "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sulle disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) in materia di affidamento d'incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza (art. 1, commi 11 e 42)". Infine anche l'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica, in data 15 marzo 2005 ha diffuso la circolare: Disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per l'anno 2005) in materia di affidamento di incarichi di studio, di ricerca, di consulenza.

---

<sup>7</sup> Si veda l'allegato B "Normativa"

<sup>8</sup> Il comma 6 dell'articolo 53 esclude la comunicazione dei compensi derivanti: a) dalla collaborazione a giornali, riviste, encyclopedie e simili; b) dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali; c) dalla partecipazione a convegni e seminari; d) da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate; e) da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o fuori ruolo; f) da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita

***La completa digitalizzazione degli adempimenti connessi  
all'art. 53 D. Lgs 165/2001***

Come previsto dalle vigenti norme, la banca dati dell'anagrafe delle prestazioni è gestita dal Servizio informatizzazione e informazione statistica del Dipartimento della funzione pubblica. Numerosi sono stati gli interventi da parte di quest'ultimo in questi anni per migliorare le modalità di comunicazione tra le pubbliche amministrazioni e il Dipartimento nonché la qualità dei dati raccolti. Nel 2001 la banca dati anagrafe prestazioni è stata informatizzata e sono stati avviati un primo sito *internet* ([www.anagrafeprestazioni.it](http://www.anagrafeprestazioni.it)) per la trasmissione telematica dei dati al Dipartimento da parte delle pubbliche amministrazioni ed un primo supporto telefonico. Così come chiarito dalla circolare n. 198 del 31 maggio 2001<sup>9</sup> il sito *internet* è da quel momento l'unica modalità di comunicazione dei dati ammessa.

La creazione della banca dati informatica ha rappresentato una notevole innovazione per il monitoraggio del fenomeno del conferimento degli incarichi. Il Dipartimento ha avuto così la possibilità di visionare tutte le informazioni trasmesse dalle amministrazioni, operazione non possibile tramite la consultazione delle migliaia di comunicazioni che pervenivano in precedenza in formato cartaceo o su *floppy disk*.

Il successo dell'adozione dell'adempimento *on-line* è emerso dal costante aumento delle comunicazioni pervenute a partire dal 2001. Tale aumento e il rapido evolvere delle tecnologie informatiche hanno reso opportuna la riprogettazione della banca dati dell'Anagrafe delle Prestazioni che ha portato alla realizzazione di un nuovo sito, attivo dal mese di gennaio 2005. La riprogettazione propedeutica allo sviluppo del nuovo sito è stata occasione per la

<sup>9</sup> "[...] tutte le comunicazioni di cui ai precedenti punti devono essere effettuate per via telematica, mediante i moduli di acquisizione dati contenuti nel sito *internet*. Inoltre, è da ritenersi esclusa ogni altra modalità per raccogliere e trasmettere le comunicazioni", circolare n. 198/01.

definizione di una serie di soluzioni innovative che hanno semplificato la procedura telematica di comunicazione degli incarichi. È stato inoltre possibile mettere a punto efficaci soluzioni organizzative per le amministrazioni. L'introduzione della nuova applicazione informatica, unita alla riprogettazione della banca dati, ha anche aumentato la qualità dei dati in essa contenuti, grazie a capillari controlli sui dati inseriti. All'innovazione informatica si è affiancato uno sforzo per migliorare la comunicazione con le pubbliche amministrazioni: è stato creato un *Call Center* dotato di risorse e infrastrutture tali da smistare opportunamente il traffico, registrare avvisi per gli utenti e gestire le code d'attesa.

La presente relazione illustra i dati degli incarichi autorizzati e conferiti ai pubblici dipendenti e di quelli affidati a soggetti esterni (consulenti e collaboratori) dalle pubbliche amministrazioni, relativi all'anno 2004 (ai sensi del comma 16 dell'art. 53 del Dlgs. 165 del 2001). Presenta, inoltre, i dati dell'anno 2003 relativi alle comunicazioni delle amministrazioni pervenute alla banca dati fino al 3 ottobre 2005<sup>10</sup>. Il motivo principale per cui si è scelto di presentare nuovamente i dati del 2003 è da ricercare nel fatto che diversi fattori hanno determinato un incremento delle comunicazioni relative a quell'anno da parte delle amministrazioni. In primo luogo, la menzione in Finanziaria, la delibera della Corte dei Conti ed il parere del Dipartimento in materia hanno determinato una rinnovata attenzione per il fenomeno del conferimento di incarichi a consulenti e collaboratori esterni e, indirettamente, hanno sollecitato le amministrazioni in precedenza parzialmente o totalmente inadempienti. Inoltre, l'avvio del nuovo sito *internet* dell'anagrafe delle prestazioni ha agevolato la comunicazione tra le amministrazioni e il Dipartimento. L'unione di questi due fattori ha permesso di fare emergere un elevato numero di incarichi che, in precedenza, non venivano comunicati al Dipartimento della Funzione Pubblica.

---

<sup>10</sup> Tutti i dati sono presentati in dettaglio nelle Tabelle riportate a fine Relazione (Allegato A).

***Guida alla lettura dei dati***

La presentazione dei dati relativi all'anno 2003 e di quelli 2004 richiede alcune precisazioni. In primo luogo, occorre considerare che tutti i dati illustrati in questa relazione sono stati estratti il 3 ottobre 2005 dalla banca dati. I valori presentati lo scorso anno nella Relazione al Parlamento 2003 relativi agli incarichi dello stesso anno erano più bassi rispetto a quelli, relativi al medesimo periodo, estratti ad inizio ottobre 2005. È quindi ragionevole ritenere che, similmente a quanto è accaduto per i dati 2003, anche i dati 2004 saranno nel tempo esposti ad un certo incremento. Quanto esposto ha diversi motivi. Poiché i dati sono stati estratti ad ottobre, vale a dire tre mesi dopo la scadenza del 30 giugno fissata dalla legge, questo incremento indica un grande ritardo nella comunicazione da parte delle amministrazioni dei propri incarichi. Parte dei ritardi sono dovuti alla difficoltà oggettiva che hanno le amministrazioni (ed in particolar modo quelle di grandi dimensioni che effettuano la comunicazione anche per sedi periferiche) a raccogliere e trasmettere i dati. Spesso, per esigenze amministrative, la documentazione di un incarico viene trasmessa agli uffici centrali solo dopo che quest'ultimo è stato pagato. In alcuni casi, inoltre, avviene che le amministrazioni, nonostante il Dipartimento della Funzione Pubblica abbia chiarito con estremo rigore questo punto (Circolare n. 198/01), non attribuiscano la dovuta importanza alla differenza che esiste tra il conferimento e la liquidazione di un incarico e quindi inseriscono, erroneamente, per la prima volta l'incarico solo al momento del suo primo pagamento. Infine, come osservato in precedenza, è probabile che l'incremento delle comunicazioni degli incarichi relativi all'anno di riferimento 2003 sia stato amplificato dall'attenzione posta sul fenomeno a livello istituzionale e mediatico e dall'avvio del nuovo sito.

Le tabelle allegate I.13-2003/2004 e II.7-2003/2004 riportano il numero di unità organizzative<sup>11</sup> che, nei vari comparti, hanno inviato comunicazioni, divise per

---

<sup>11</sup> Per una definizione di Unità Organizzative si rinvia alle "Note Metodologiche".

anno di riferimento e per tipologia d'adempimento (dipendenti o consulenti). Occorre precisare che la presenza di comunicazioni da parte delle amministrazioni non assicura che le stesse abbiano inviato i dati relativi a tutti gli incarichi da esse conferiti e autorizzati. Infatti, per il Dipartimento risultano in regola con l'adempimento tutte le amministrazioni che hanno inviato anche *un solo incarico* (comunicazione positiva) ovvero che hanno dichiarato di non aver conferito o autorizzato incarichi retribuiti per un determinato periodo di riferimento (comunicazione negativa).

Più in generale, per una più precisa valutazione del fenomeno degli incarichi, va chiarito che il conferimento degli incarichi, sia per i consulenti che per i dipendenti, non è immediatamente legato alla liquidazione degli stessi. Per quanto all'affidamento di un incarico dovrà corrispondere almeno una liquidazione è possibile che questa non avverrà nello stesso periodo di riferimento della prima comunicazione dell'incarico. I dati relativi agli incarichi conferiti, quindi, non sono immediatamente confrontabili con quelli degli incarichi liquidati.

Occorre ancora osservare che le amministrazioni registrate alla banca dati dell'anagrafe delle prestazioni sono raggruppate e, quindi, tra di loro confrontate in base al comparto di appartenenza. I comparti sono tra di loro eterogenei, sia per quanto riguarda il numero di amministrazioni che includono, sia per il numero di dipendenti in essi impiegati. Nelle tabelle allegate alla relazione<sup>12</sup> è possibile conoscere nel dettaglio sia l'incidenza percentuale dei dipendenti impiegati per comparto rispetto al totale dei dipendenti della pubblica amministrazione sia l'incidenza percentuale delle pubbliche amministrazioni. Al fine di confrontare l'entità del fenomeno nei vari compatti è stata utilizzata, quale elemento di normalizzazione nel confronto tra i dati rilevati, per gli incarichi del pubblico impiego. La percentuale di dipendenti di ogni comparto calcolata sul totale dei dipendenti in servizio al 31/12/2003 e per i consulenti la percentuale del numero delle amministrazioni nella loro distribuzione per comparto<sup>13</sup>. Si pensi, a titolo puramente esemplificativo, a quanto possano differire due

---

<sup>12</sup> Vd. Tabelle I.13-2003 e 2004 e II.7-2003 e 2004.

<sup>13</sup> Nelle "Note metodologiche" sono presentati, distribuiti per comparto, i dati riepilogativi del numero delle amministrazioni italiane e del numero dei dipendenti pubblici.

comparti quali il comparto *Scuola* e quello delle *Aziende Autonome dello Stato*. Il comparto *Scuola* conta più di 11.000 amministrazioni che impiegano il 33,5% del totale dei lavoratori pubblici, mentre il comparto delle Aziende autonome dello Stato è composto da 2 amministrazioni centrali che impiegano circa l'1,0% dei dipendenti pubblici.

Prima di passare alla presentazione dei dati occorre infine accennare alle motivazioni della differenza numerica nei valori che emerge quando si presentano i dati relativi ai soggetti incaricati, dipendenti e consulenti, e li si distribuisce per comparto e per regione<sup>14</sup>. Infatti, il dato dei soggetti (dipendenti e consulenti) che hanno ricevuto incarichi, considerato dal punto di vista del totale è più basso del medesimo dato ripartito in funzione del comparto. A titolo esemplificativo, i dipendenti con incarichi per il 2004 sono complessivamente 100.009, ma se sono contati dal punto di vista dei comparti risultano 100.413. Allo stesso modo i consulenti sono globalmente 146.518, ma se vengono distribuiti in base al comparto risultano 153.830. Lo scostamento in aumento del valore totale nelle distribuzioni in base al comparto è dovuto alla circostanza che un certo numero di dipendenti, nell'arco del periodo osservato, passa dalla amministrazione originaria ad un'amministrazione che appartiene ad un comparto diverso e riceve un altro incarico. In questo caso, il dipendente è contato una volta come appartenente al primo comparto ed una seconda come appartenente al secondo comparto. Invece nel caso dei consulenti lo scostamento in aumento vuol dire più semplicemente che lo stesso consulente ha ricevuto incarichi da più amministrazioni, appartenenti a compatti differenti. Quanto avviene nella distribuzione per compatti avviene anche nella distribuzione territoriale.

---

<sup>14</sup> Si veda, ad esempio, il quadro riepilogativo a p. 11 e le Tabelle I.1 - 2004 e II.1 - 2004.

## Parte I – DIPENDENTI PUBBLICI

### GLI INCARICHI A DIPENDENTI PUBBLICI NEL BIENNIO 2003-2004

Nell'introduzione sono stati messi in evidenza alcuni aspetti problematici del confronto tra i dati 2003 e quelli 2004, riconducibili essenzialmente al ritardo con cui è comunicato un certo numero di incarichi conferiti. Possono essere tuttavia formulate delle valutazioni di massima dei dati complessivi relativi agli incarichi conferiti e liquidati ai pubblici dipendenti nell'arco del biennio osservato e di seguito presentati (Tabelle allegate I.1 - 2004 e I.1 - 2003).

	ANNO		Variazione	
	2003	2004	Var. N.	Var %
N. dipendenti con incarichi	106.584	100.009	6.575	-6,2%
N. dipendenti ai quali sono stati liquidati incarichi	90.940	97.725	6.785	7,5%
N. incarichi conferiti	203.789	174.267	29.522	-14,5%
N. incarichi liquidati	162.615	168.178	5.563	3,4%
Ammontare complessivo dei compensi erogati (€)	239.681.210	250.326.921	10.645.711	4,4%
N. medio di incarichi conferiti per soggetto	1,91	1,74	0,17	-8,9%
N. medio di incarichi liquidati per soggetto	1,78	1,72	0,06	-3,4%
Compenso medio per incarico (€)	1.474	1.488	14	0,9%

Rispetto al 2003, nel 2004 il numero di incarichi conferiti è risultato in diminuzione del 14,5%, e si è abbassato, sebbene in misura minore, anche il numero di dipendenti cui sono stati conferiti incarichi (-6,2%). Invece, nel 2004, sono stati liquidati più incarichi che nell'anno precedente, per la precisione 5.563 incarichi in più ad un numero maggiore di dipendenti, quasi 7.000 in più. I compensi complessivi percepiti dai dipendenti nel 2004 sono aumentati, rispetto all'anno precedente, di poco più di € 10,5 milioni.

Le pubbliche amministrazioni hanno comunicato al Dipartimento della Funzione Pubblica che i dipendenti che hanno ricevuto almeno un incarico, nel corso dell'anno 2004, sono stati 100.009, mentre per il 2003 erano pervenute comunicazioni relative a 106.584 dipendenti. È possibile osservare, quindi, una flessione nel fenomeno del conferimento degli incarichi del 6,2% (pari a 6.575 incarichi conferiti in meno). Tale diminuzione va comunque letta alla luce di quanto commentato nelle osservazioni preliminari circa i ritardi che, in alcuni casi, caratterizzano le comunicazioni delle amministrazioni. Maggiore è, invece, il numero dei dipendenti che nel 2004 ha ricevuto un compenso per incarichi: 97.725; 6.785 in più rispetto a quelli del 2003.

Il numero complessivo degli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti pubblici nel corso del 2004 è pari a 174.267. Con 29.522 incarichi in meno rispetto al precedente anno, si registra una diminuzione percentuale del 14,5%, che potrebbe tuttavia tendere a ridursi se il numero delle amministrazioni in ritardo con l'adempimento dovesse risultare consistente. Aumenta, invece, il numero degli incarichi liquidati nell'anno 2004 rispetto al 2003, 168.178 contro 162.615.

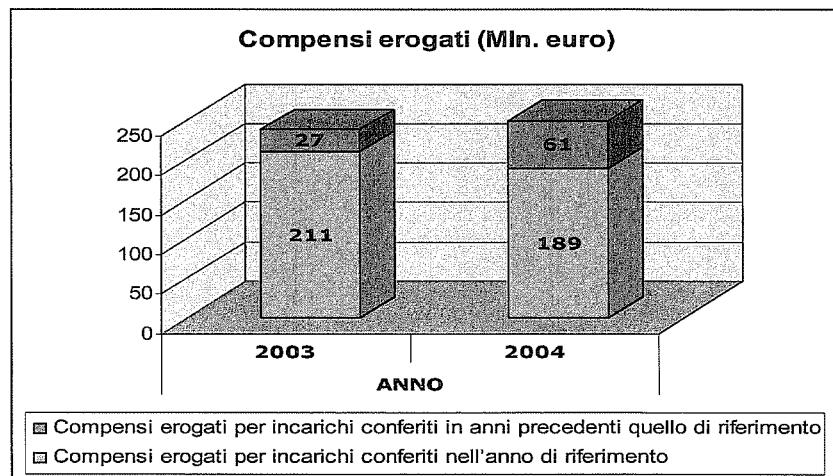
A fronte di un numero maggiore di incarichi per cui sono stati corrisposti pagamenti è aumentato anche l'ammontare complessivo della spesa per incarichi, € 250.326.921 contro € 239.681.210 dell'anno precedente (+ 4,4%). È appena il caso di ricordare che una parte di questa somma è stata erogata da soggetti privati (cfr. il successivo paragrafo 1.4).

Raffrontando i valori medi dei due anni si osserva che nel corso del 2003 ogni dipendente pubblico con incarichi ne aveva in media ricevuti quasi due (1,92). Nel 2004 questo valore è sceso a 1,74. Pressoché stabile il valore medio di incarichi liquidati: pari a 1,78, nel 2003, e a 1,72, nel 2004. Il compenso medio ha registrato un leggero incremento (+0,9%), raggiungendo così la cifra di € 1.488 per incarico.

È da chiedersi se la diminuzione registrata nel 2004 degli incarichi conferiti, cui si contrappone un aumento sia degli incarichi liquidati che dei compensi erogati, sia dovuta solo alla comunicazione non tempestiva degli incarichi da parte delle amministrazioni oppure ad una inversione di tendenza: è possibile infatti anche ipotizzare che il fenomeno del conferimento di incarichi aggiuntivi ai dipendenti pubblici sia in ridimensionamento.

Nel grafico che segue (D01) sono mostrati invece i dati delle somme complessivamente erogate nell'anno di riferimento, distinte sulla base dell'anno di conferimento, che può o coincidere o essere precedente. I dati numerici e percentuali cui il grafico si riferisce sono riportati nella tabella che segue.

**Grafico D01**



	ANNO		Variazione	
	2003	2004	Var.N.	Var. %
Compensi erogati per incarichi conferiti nell'anno di riferimento	211.831.440	189.044.213	-22.787.227	-10,7%
Compensi erogati per incarichi conferiti in anni precedenti quello di riferimento	27.849.770	61.282.707	33.432.937	120%
Compensi complessivamente erogati nell'anno di riferimento	239.681.210	250.326.921	10.645.711	4,4%
% Compensi erogati per incarichi conferiti nell'anno di riferimento	88%	76%		
% Compensi erogati per incarichi conferiti in anni precedenti quello di riferimento	12%	24%		

I tre quarti (76%) dei compensi erogati nel 2004 si riferiscono ad incarichi conferiti nello stesso anno; il rimanente 24% dei compensi erogati si riferisce a incarichi conferiti in anni precedenti.

Anche il confronto dei dati considerati dal punto di vista della distribuzione per comparto d'appartenenza del dipendente (si vedano le tabelle I.1 – 2003 e 2004) offre elementi utili all'analisi. Le tabelle e i relativi grafici riportati nel seguito confrontano i valori dei compatti che hanno inciso in maniera più sensibile, relativamente ai dipendenti, agli incarichi conferiti e liquidati e ai compensi erogati, nel biennio 2003 – 2004.