

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, è nata con finalità di monitoraggio e controllo della spesa pubblica. Essa è stata istituita presso il Dipartimento della funzione pubblica.

L'Anagrafe 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 vigeva il divieto di svolgere incarichi retribuiti che non fossero stati preventivamente autorizzati dalle amministrazioni di appartenenza.

L'Anagrafe delle prestazioni ha subito nel corso del 1998 alcune importanti innovazioni normative (art. 58, commi 12 e ss. del D.Lgs.29/1993, come modificato dal D.Lgs. 80 dell'8 aprile '98). Queste mirano a razionalizzare il fenomeno degli incarichi attraverso un loro contenimento e l'introduzione di regole di trasparenza nel loro conferimento da parte di soggetti pubblici e privati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

Le nuove disposizioni hanno reso più cogenti gli obblighi per le pubbliche amministrazioni e per i soggetti privati che conferiscano incarichi ed hanno previsto per la prima volta **sanzioni**¹ per i soggetti che autorizzano e conferiscono incarichi², in osservanza degli obblighi riguardanti le comunicazioni all'Anagrafe.

¹ 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.

² L'amministrazione conferente coincide con quella autorizzante solo nel caso in cui il dipendente appartiene all'amministrazione conferente, altrimenti le amministrazioni in gioco per un incarico sono due: quella di appartenenza del dipendente (che autorizza) e quella che conferisce l'incarico retribuito. I dati debbono essere comunicati al Dipartimento solo dalla amministrazione che autorizza.

Sono state introdotte relativamente ai soggetti per i quali gli incarichi devono essere comunicati ed alle tipologie di incarichi da segnalare, le cosiddette esclusioni soggettive³ ed oggettive⁴ chiarite anche dalla Circolare n.5/98.

La nuova normativa ha fissato al 30 giugno di ogni anno il termine entro il quale le amministrazioni pubbliche devono segnalare al Dipartimento per la funzione pubblica gli incarichi autorizzati ai propri dipendenti nell'anno precedente.

Infine, la nuova normativa prevede che il Dipartimento della Funzione Pubblica riferisca ogni anno al Parlamento sui dati raccolti. La presente relazione corrisponde a questa previsione. Ad essa sono allegati gli elenchi delle amministrazioni le cui comunicazioni sono pervenute al Dipartimento della funzione pubblica. La Relazione e gli allegati sono stati trasmessi anche all'Ufficio Ispettorato della funzione pubblica per le successive verifiche.

In questa relazione sono quindi illustrati i principali risultati che emergono dall'analisi dei dati inviati dalle amministrazioni pubbliche nel corso del 1999 relativamente agli incarichi conferiti ed autorizzati nel corso del 1998. Mentre il 1998 aveva visto la vigenza della vecchia e della nuova normativa, il 1999 è il primo anno di piena vigenza della nuova normativa. Durante l'anno gran parte del lavoro condotto nelle strutture del Dipartimento è stato orientato a istruire le amministrazioni relativamente agli adempimenti previsti dalla nuova normativa.

³Le 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.

⁴Le 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.

L'attuazione della nuova normativa ha costituito occasione per una revisione delle modalità di gestione dell'Anagrafe delle prestazioni. Nel corso del 1999, il Dipartimento ha proceduto a internalizzare le fasi di acquisizione dei dati (ora totalmente informatizzate), di controllo e verifica, e di elaborazione, precedentemente svolte sotto convenzione dall'IPZS, anche al fine di utilizzare in modo integrato altre banche dati del Dipartimento. Tale diversa modalità di gestione dell'Anagrafe ha consentito un controllo accurato sulla qualità dei dati trasmessi dalle amministrazioni.

I dati salienti relativi agli incarichi conferiti nel 1998

- il numero di amministrazioni che hanno inviato comunicazioni è pari a 5.521;
- il numero di amministrazioni che hanno comunicato di non aver conferito incarichi è pari a 1.478;
- il numero di dipendenti ai quali sono stati conferiti⁵ incarichi è pari a 94.905;
- il numero di dipendenti ai quali sono stati liquidati incarichi è pari a 87.094;
- il numero totale di incarichi conferiti è di 161.939 ;
- il numero totale di incarichi liquidati è di 141.516 ;
- il numero medio di incarichi conferiti per dipendente è di 1,7;
- il numero medio di incarichi liquidati per dipendente è di 1,6;
- il totale dei compensi corrisposti è di 376.920.609.000 Lire (pari a 194,7 milioni di euro);
- in media, sono stati conferiti incarichi al 3% dei dipendenti;
- in media sono stati liquidati incarichi al 2,8% dei dipendenti;
- il compenso medio liquidato per incarico è di 2.663.000 (1.375 euro)..

Nel corso del 1999 la gestione dell'Anagrafe delle prestazioni è stata effettuata integralmente dal Dipartimento, senza la consueta collaborazione dell'IPZS. Questo, 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.

⁵ Con il termine "incarichi conferiti" si fa riferimento, ai sensi della Circolare 5/98, agli incarichi conferiti o autorizzati nel corso del 1998.

Le modifiche normative intervenute nel corso del 1998 (anno di riferimento dei dati della presente Relazione e durante il quale le amministrazioni hanno inviato dati secondo le modalità contenute in due diverse Circolari, la n.24 del 1995, in vigore fino al 23 aprile 1998, e la n.5 del 1998, attualmente in vigore) che, come sopra richiamato, hanno modificato la tipologia di incarichi da segnalare, nonché le modalità di effettuazioni delle comunicazioni all'Anagrafe da parte delle amministrazioni, consentono di operare dei confronti con i dati relativi agli anni precedenti con una certa cautela.

Figura 1

I principali confronti 1997-1998

	1997	1998
Amministrazioni che hanno inviato comunicazioni	4.414*	5.521
Amministrazioni che hanno segnalato incarichi	3.334	3.416
Amministrazioni che hanno comunicato di non aver incarichi da segnalare	1.224	1.478
Numero di dipendenti ai quali sono stati conferiti incarichi	85.740	94.905
Numero totale di incarichi conferiti	142.887	161.939
Numero medio di incarichi conferiti per dipendente	1,7	1,7

(*) Comunicazioni relative alla attuale normativa. 3.652 comunicazioni sono state inviate in ottemperanza alla normativa vigente fino al 23 aprile 1998, per un totale di 8.066 comunicazioni.

I dati illustrati in questa relazione si riferiscono alle comunicazioni pervenute dalle amministrazioni entro il 30 novembre 1999. In sede di consuntivo verranno illustrati i dati relativi al complesso delle comunicazioni pervenute e convalidate riguardanti tutti gli incarichi conferiti o autorizzati nel 1998.

Analisi dei dati

Le tabelle allegate alle quali è riferita la seguente relazione, riassumono i dati raccolti nella banca dati dell'Anagrafe delle Prestazioni e degli Incarichi dei pubblici dipendenti.

Le amministrazioni che hanno inviato le comunicazioni relative al 1998 sono state **5.521** (Tab. 1). Le amministrazioni interessate dalle disposizioni relative all'Anagrafe delle prestazioni sono in totale 17.827; quindi il tasso di risposta è pari al 31,0%. In particolare, il grado di copertura della rilevazione è stato superiore all'80% nei Ministeri e nelle Università; tra il 40 ed il 60 per cento negli Enti pubblici non economici, le Aziende autonome ed il Servizio sanitario nazionale. Le Autonomie Locali che hanno risposto sono un terzo del totale.

Sul totale delle amministrazioni che hanno inviato la comunicazione per l'aggiornamento dell'Anagrafe, 1.478 (26,8%) hanno segnalato di non avere conferito o autorizzato alcun incarico ai propri dipendenti, mentre per 627 (11,4%) amministrazioni - che pur hanno ottemperato all'obbligo di comunicazione - non è stata possibile l'elaborazione dei dati inviati per gravi carenze⁶ sia in termini di completezza, sia di affidabilità.

Il confronto con i dati relativi al 1997 è stato effettuato prendendo in esame le informazioni sugli incarichi conferiti disponibili nelle banche dati rispettive.

La figura 2 riporta il numero delle amministrazioni dei comparti più significativi che hanno segnalato incarichi relativi agli anni 1997 e 1998.

Figura 2

Comparto	Numero di amministrazioni che hanno segnalato incarichi	
	1997	1998
Ministeri	20	18
Enti pubblici non economici	68	34
Autonomie locali	2.747	3.046
Servizio sanitario nazionale	197	164
Enti di ricerca	17	19
Università	56	58

⁶ Il Dipartimento ha inviato in totale n. 823 richieste di ritrasmissione dei dati.

La percentuale di dipendenti pubblici ai quali sono stati conferiti incarichi sul totale dei dipendenti in servizio nelle rispettive amministrazioni è di 3,05%, come risulta dalla *Tab. 2*.

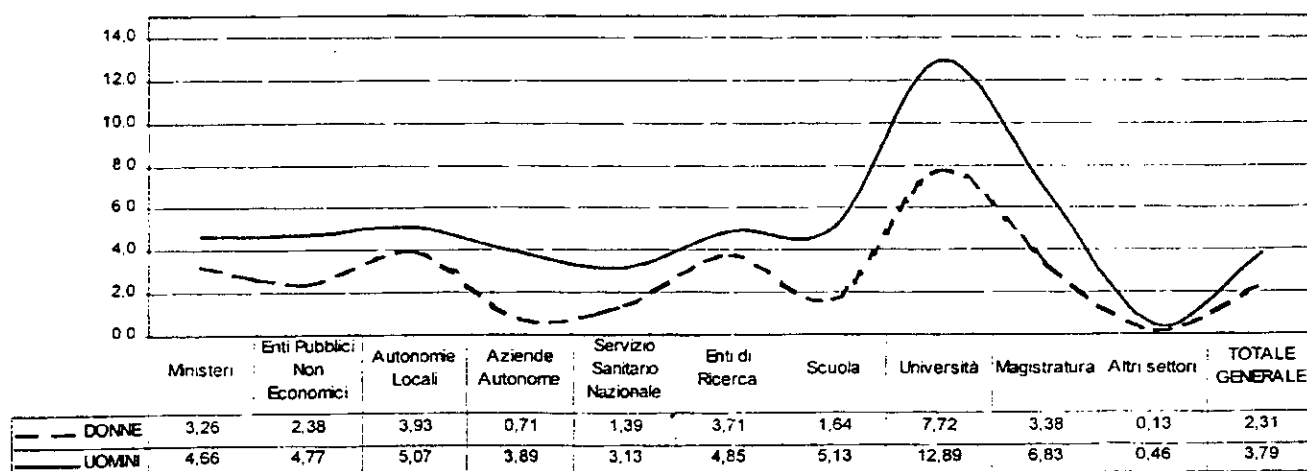
Le Università (10,84%), la Magistratura (5,80%), le Autonomie Locali (4,55%) e gli Enti di Ricerca (4,44%) sono i settori nelle cui amministrazioni i dipendenti hanno ricevuto un numero di incarichi superiore alla media complessiva.

La *Tab. 3*, inoltre, presenta il dato disaggregato per genere. A fronte quindi di un dato aggregato del 3,05%, i valori per uomini e donne sono rispettivamente del 3,79% e del 2,31%. Il divario appare più marcato nella Scuola (5,13% e 1,64%), nelle amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale (3,13% e 1,39%) e nelle Aziende Autonome (3,89% e 0,71%).

La figura 3 illustra tali differenze.

Figura 3

percentuale dei dipendenti incaricati nel 1998
rispetto al totale in servizio al 31/12/1997



La *Tab. 4* riporta alcuni dati sui compensi per incarichi e sui salari dei dipendenti pubblici per comparto. Si osservi come l'incidenza media dei compensi per incarichi sul monte salari complessivo sia dello 0,25%, con un picco dello 1,18% per i dipendenti delle Università.

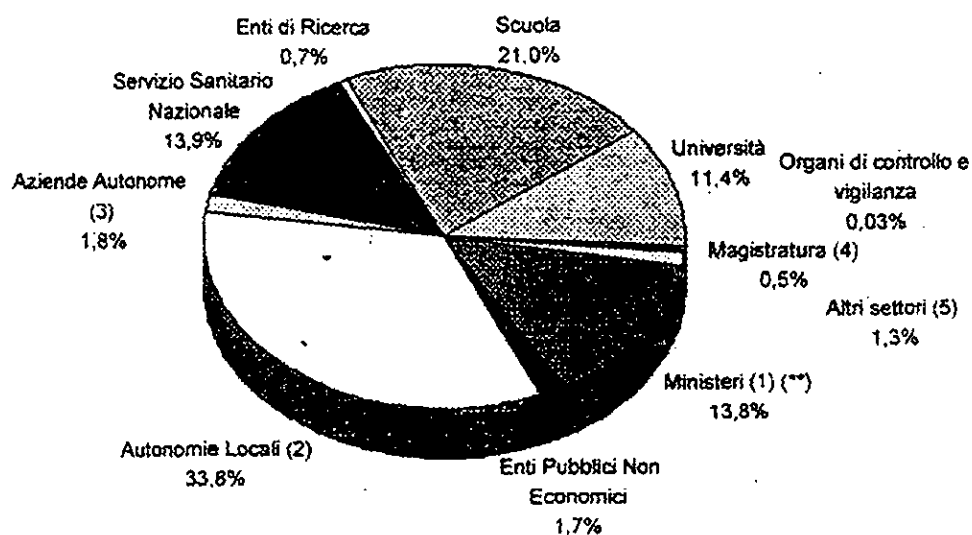
Più interessante è rilevare come l'incremento medio percentuale della retribuzione per i dipendenti ai quali sono stati liquidati incarichi sia stato pari al 9,0%. In particolare, i dipendenti delle Aziende Autonome beneficiari di incarico hanno visto

incrementare la propria retribuzione del 13,1%, i dipendenti dei Ministeri del 13,5%, quelli delle Autonomie Locali dell'11,9%, e i dipendenti delle Università hanno visto incrementare la propria retribuzione dell'11,4% a seguito dell'affidamento di incarichi.

Come emerge dalla stessa tabella 4, il **totale di incarichi conferiti** è di 161.939, e fa riferimento ad un totale di dipendenti pari a 94.905 unità, con un numero medio di incarichi conferiti per dipendente di 1,71. Un numero di incarichi superiore alla media è stato conferito ai dipendenti delle Aziende Autonome (2,08), delle Autonomie Locali (1,89) e dei Ministeri (1,94).

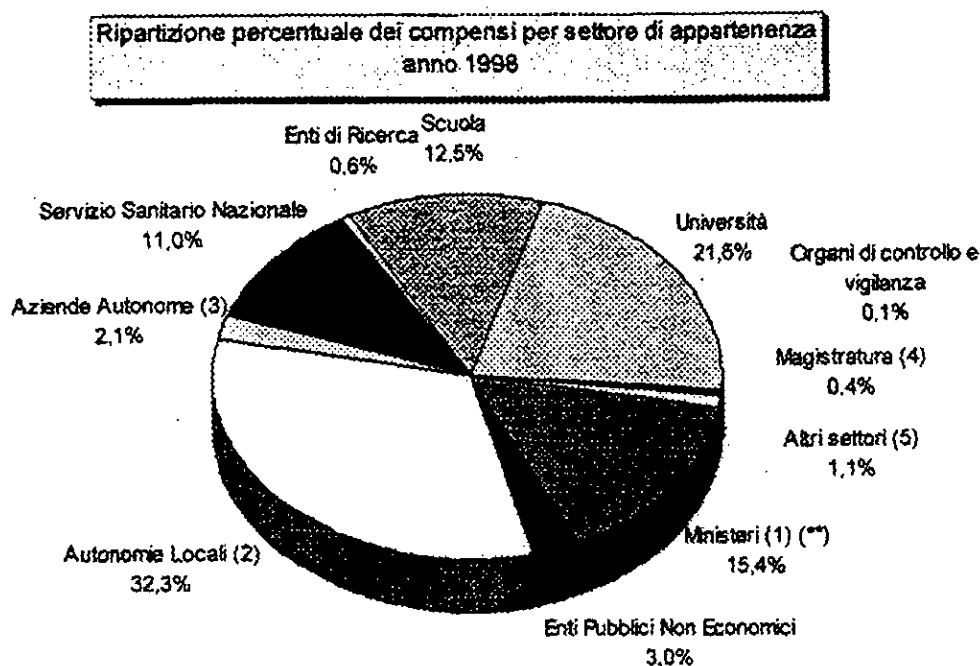
Figura 4

Ripartizione percentuale degli incarichi conferiti per settore di appartenenza, anno 1998



Come illustrato nelle figure 4 e 5, gli incarichi sono stati conferiti per un terzo (33,8%) ai dipendenti delle Autonomie Locali ai quali sono stati corrisposti compensi pari al 32,3% dell'importo complessivo, ai dipendenti della Scuola (21% degli incarichi e 12,5% del totale dei compensi), ai dipendenti delle Università (11,4% degli incarichi e 21,6% dei compensi), ai dipendenti dei Ministeri (13,8% degli incarichi e 15,4% dei compensi) ed ai dipendenti del Servizio Sanitario Nazionale (13,9% degli incarichi e 11% del totale dei compensi corrisposti).

Figura 5



Più che sul numero di incarichi, differenze significative possono rilevarsi sulla variabile **importo dei compensi corrisposti**, anche per quanto riguarda il confronto tra dipendenti uomini e donne. Gli incarichi liquidati nel corso del 1998 sono 141.516 e per essi sono stati corrisposti compensi per complessive 376.920.609.000 Lire (*Tab. 4*). Tali incarichi sono riferiti ad un collettivo di 87.094 dipendenti. Per questi ultimi quindi il numero medio di incarichi liquidati nel corso del 1998 è pari a 1,62, e solo per i dipendenti delle Aziende Autonome tale media supera il valore 2. Il compenso medio per incarico liquidato è quindi di 2.663.000 lire: per i dipendenti degli organi di controllo e vigilanza l'importo medio liquidato sale a 7.160.000 di lire, per quelli delle Università è pari a 4.851.000 lire, mentre per i dipendenti della Scuola il compenso medio per incarico liquidato è pari a 1.536 migliaia di lire.

Dalla composizione del numero medio di incarichi liquidati e degli importi medi corrisposti per tali incarichi è possibile costruire una nuova variabile di notevole interesse: l'importo medio complessivo liquidato ai dipendenti (in particolare ai dipendenti cui sono stati conferiti e liquidati gli incarichi). Confrontando tale reddito aggiuntivo incrementale con la retribuzione media corrisposta dalle amministrazioni si perviene (*Tab. 4*, ultima colonna) all'incremento percentuale di reddito conseguito mediante lo svolgimento di incarichi retribuiti: complessivamente tale incremento in media risulta pari al 9%.

La disaggregazione per genere (*Tabb. 6 e 7*) indica un compenso medio per incarico nell'anno 1998 pari a 3.202.000 di lire per gli uomini e 1.686.000 per le donne. Agli uomini, in media, sono stati liquidati 1,68 incarichi per dipendente, mentre alle donne 1,53. In generale, gli incarichi liquidati alle dipendenti donne sono di importo inferiore rispetto a quelli liquidati ai loro colleghi uomini in tutti i comparti, ad eccezione della Magistratura e delle Aziende Autonome.

Nel complesso il compenso medio per incarico si differenzia a seconda che questo sia conferito da enti pubblici o da enti privati (*Tab. 5*): quando a conferire l'incarico è un ente privato il compenso è mediamente più alto (4.597.000 lire a fronte delle 2.476.000 liquidate mediamente per incarichi conferiti da Amministrazioni Pubbliche). Il fenomeno è poi tanto più rilevante quando si passa ad analizzare i dati disaggregati per comparto: nelle Aziende Autonome (1.846.000 lire contro 10.472.000), negli Enti di Ricerca (1.945.000 lire contro 14.823.000) e negli Enti Pubblici non Economici (3.711.000 lire contro 7.408.000) si evidenziano le differenze maggiori (*Tab. 5*). Le differenze persistono se si passa ad osservare le differenze di genere (*Tabb. 6 e 7*): si osservi soltanto che per le dipendenti donne delle Aziende Autonome il compenso medio è notevolmente più alto quando il conferente è un'Amministrazione Pubblica.

Tuttavia il numero complessivo degli incarichi conferiti e/o liquidati da enti privati è un decimo di quelli conferiti e/o liquidati dalle Amministrazioni Pubbliche; i compensi complessivi erogati da enti privati è di poco superiore ai 58 miliardi di lire, mentre le Amministrazioni Pubbliche hanno liquidato compensi complessivi di quasi 318 miliardi di lire.

La *Tab. 8* evidenzia la frequenza degli incarichi per dipendente. Dall'osservazione della distribuzione risulta immediatamente evidente che l'85,3% dei dipendenti ha avuto al massimo due incarichi.

Più nel dettaglio, l'analisi dei dati mostra come a due dipendenti pubblici su tre (68,5%) sia stato affidato un solo incarico, al 16,8% due incarichi, mentre al 3,2% (in particolare al 2,3% delle donne ed al 3,7% degli uomini) più di cinque incarichi. Percentuali simili si rilevano in tutti i comparti.

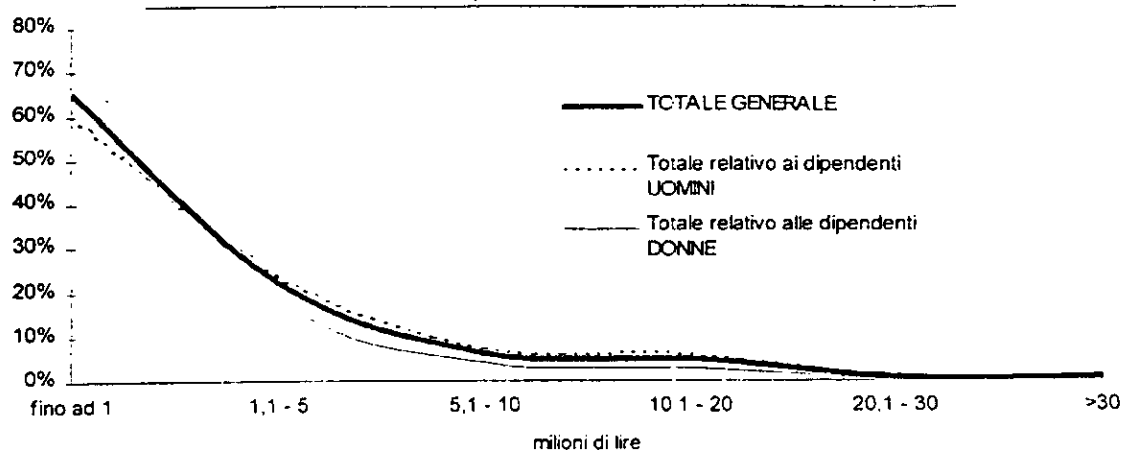
La *Tab. 9* mostra la distribuzione degli incarichi per classe di importo. La distribuzione evidenzia, che al 65,1% degli incarichi è stato corrisposto un compenso inferiore al milione di lire e che comunque l'87,2% di essi si concentra nelle prime due classi (incarichi retribuiti con compensi inferiori ai 5 milioni). In particolare gli incarichi retribuiti con compensi fino a 10 milioni di lire rappresentano il 91,6% degli

incarichi liquidati agli uomini e il 96,4% degli incarichi conferiti alle dipendenti donne, mentre gli incarichi con importi superiori ai 10 milioni rappresentano l'8,3% di quelli liquidati ai dipendenti uomini ed il 3,6% di quelli liquidati alle dipendenti donne.

Il grafico seguente illustra tali differenze.

Figura 6

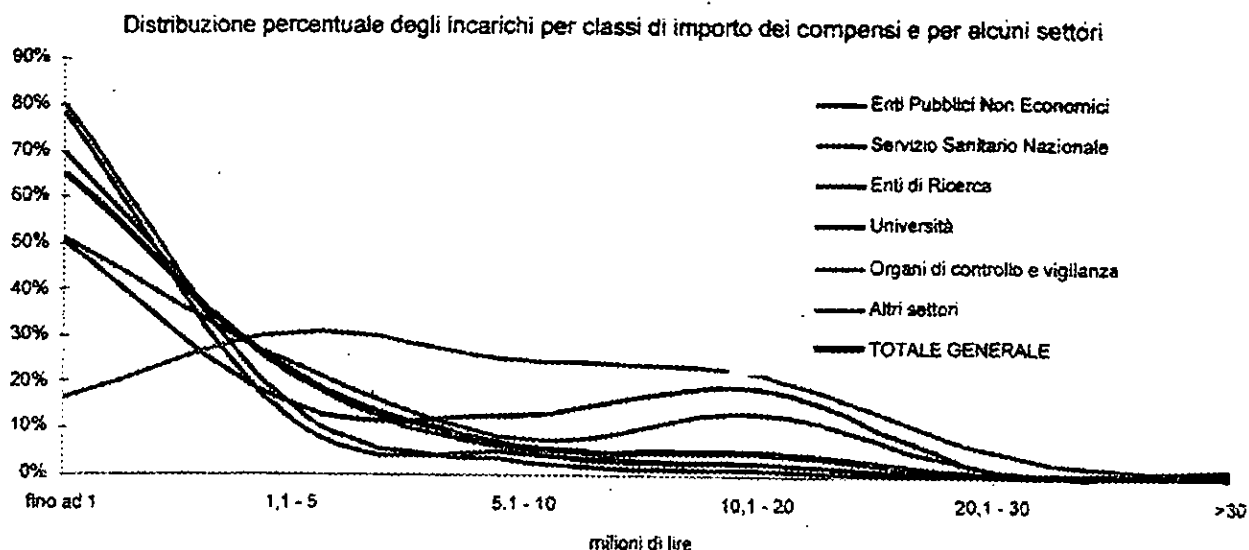
Percentuale di incarichi per classe di importo del compenso



I dati contenuti nella tabella si prestano a qualche riflessione ulteriore. La media è, in questo caso, un dato poco significativo, visto che la distribuzione dei valori è concentrata all'estremo sinistro (compensi inferiori al milione di Lire). Pertanto a fronte di un compenso medio per incarico di 2,66 milioni, risulta che solo il 22,1% degli incarichi è remunerato con importi compresi tra 1,1 e 5 milioni di lire. Gli incarichi retribuiti con importi compresi tra 5,1 e 10 milioni sono pari al 6,2% del totale, mentre al 5,0% di essi sono stati corrisposti compensi compresi tra 10,1 e 20 milioni. Per 1.093 incarichi (pari allo 0,8% del totale) i compensi sono stati superiori a 30 milioni.

I dati disaggregati per settore permettono di evidenziare che la concentrazione nella prima classe d'importo è meno marcata nel settore degli Organi di Controllo e Vigilanza, ove solo il 16,7% degli incarichi è di importo inferiore al milione, mentre le Aziende Autonome (72,6%), gli Enti di Ricerca (78,4%) e gli Altri Settori (80,2%) concentrano in questa classe i propri incarichi in misura superiore alla media.

Figura 7



Il 28,8% degli incarichi liquidati ai dipendenti dei Ministeri è retribuito con importi compresi tra 1,1 e 5 milioni di lire a fronte del 11,7% per gli incarichi conferiti ai dipendenti degli Enti di ricerca. Negli Organi di Controllo e Vigilanza il 47,2% degli incarichi è remunerato con compensi compresi tra 5,1 e 20 milioni, e nelle stesse classi ricadono il 32% degli incarichi conferiti a dipendenti delle Università, a fronte del 13,6% del comparto Ministeri e del 3,2% degli incarichi nel settore delle Aziende Autonome.

Una visione d'insieme di quanto esposto nelle tabelle 8 e 9 è offerta dalla Tab. 10: in essa vi abbiamo riassunto la distribuzione di una variabile di notevole interesse, il compenso complessivo che è stato corrisposto nel corso del 1998 ai dipendenti incaricati per classe di importo del compenso. In altre parole, la tabella 10 presenta la distribuzione della variabile di cui è stata offerta la sintesi nella tabella 4 (ultima colonna).

I dipendenti che hanno percepito importi fino a 1 milione di lire sono, in media, il 52,8%: il campo di oscillazione va dal 20,0% per gli Organi di Controllo e Vigilanza al 77,3% dei dipendenti di Altri Settori (nella quasi totalità Dipendenti dei Corpi di Polizia e Forze Armate). Il 27,4% dei dipendenti incaricati ha visto incrementare la propria retribuzione di un importo compreso tra 1 e 5 milioni di lire, mentre l'8,2% ha ricevuto corrispettivi complessivi compresi tra 5 e 10 milioni di lire. Il 7,8% dei dipendenti pubblici ha ricevuto compensi complessivi compresi tra 10 e 20

milioni: in particolare tale percentuale, diventa più che tripla per i dipendenti delle Università (28,4%) e degli Organi di Controllo e Vigilanza (26,7%). Infine l'1,9% dei dipendenti ha incrementato la propria retribuzione con compensi superiori ai 30 milioni (il 2,7% dei dipendenti uomini ed lo 0,6% delle dipendenti donne).

Figura 8

Distribuzione percentuale dei dipendenti ai quali sono stati conferiti incarichi per classi di importo dei compensi percepiti in alcuni settori

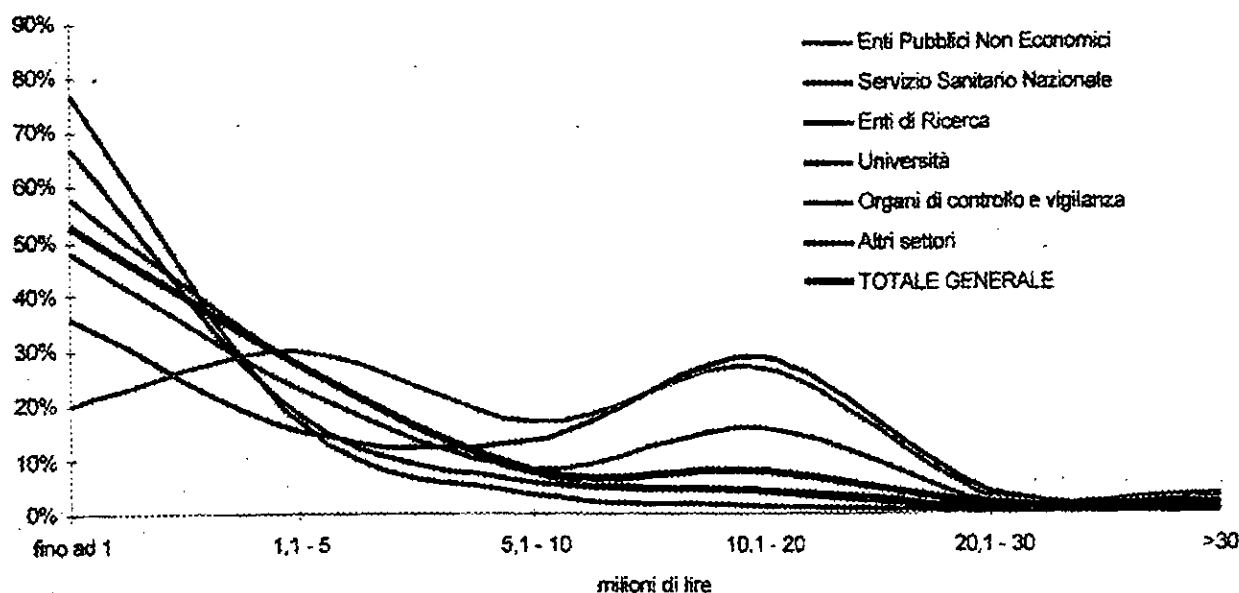


Figura 9

Percentuali dei dipendenti incaricati per classi di importo dei compensi percepiti

