

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 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 vige il divieto di svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o 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 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.

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'Ispettorato della funzione pubblica per le successive verifiche.

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

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

² Art. 41, comma 1, L.449/97

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 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 conferiti o autorizzati ai propri dipendenti nell'anno precedente.

In questa relazione sono quindi illustrati i principali risultati che emergono dall'analisi dei dati inviati nel corso del 2000 relativamente agli incarichi conferiti e/o liquidati nel corso del 1999. 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 il 2000 gran parte del lavoro condotto nelle strutture del Dipartimento è stato orientato a istruire le amministrazioni relativamente ai nuovi adempimenti previsti dalla normativa. L'attuazione della nuova normativa ha costituito occasione per una revisione delle modalità di gestione dell'Anagrafe delle prestazioni. Nel corso del 1999 e del 2000, 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 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

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.

processo di acquisizione, caricamento, verifica e validazione dei dati trasmessi dalle amministrazioni, con evidenti benefici in termini di qualità dei dati.

In questa Relazione inoltre si presentano, per la prima volta, anche alcuni dati di sintesi sul fenomeno delle consulenze conferite dalle Amministrazioni a soggetti esterni nel corso del primo semestre 2000. Questo tipo di analisi prelude allo studio più approfondito che sarà condotto a partire dalla prossima relazione grazie ad una ulteriore innovazione introdotta dal punto di vista procedurale-informatico: infatti a partire dal primo semestre 2001 le amministrazioni dovranno comunicare anche le informazioni sul conferimento di incarichi a soggetti esterni con le medesime modalità con cui ottemperano all'adempimento concernente i pubblici dipendenti.

Inoltre nel corso del 2000 è stata avviata la costruzione del 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, risiederà in un apposito sito internet, gestito e diretto dal Dipartimento, in cui le amministrazioni potranno con maggiore agilità provvedere alle fasi di compilazione dei quadri e trasmissione dei dati, eventuale correzione di dati errati e ritrasmissione di dati, accesso più veloce alle informazioni utili concernenti la normativa. Questo significherà una razionalizzazione delle risorse, il monitoraggio costante delle amministrazioni rispondenti, 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*, ma anche il controllo costante del polso, cioè il monitoraggio on-line del fenomeno oggetto di studio, la riduzione dei tempi di elaborazione dei dati e di redazione della Relazione al Parlamento la cui presentazione potrebbe avvenire anticipatamente entro il terzo trimestre dell'anno successivo al periodo considerato.

La partenza della nuova Anagrafe è prevista per il mese di marzo 2001: da quella data le amministrazioni potranno cominciare ad inviare le loro comunicazioni esclusivamente per via telematica con la nuova modalità che sarà definita con una circolare.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica a seguito di richiesta (via web) di registrazione da parte delle Amministrazioni provvederà ad assegnare la password di autorizzazione al responsabile della trasmissione dei dati. Sarà in tal modo 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 centrali e periferiche, il responsabile del procedimento potrà abilitare altri utenti presso le diverse sedi sul territorio decentrando così la raccolta delle informazioni relative ai dipendenti in servizio presso gli uffici sia centrali che periferici per poi provvedere alla approvazione e trasmissione del dato.

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

Tra gli effetti indiretti, vi è anche un'ulteriore spinta per le amministrazioni – soprattutto periferiche – a dotarsi dello strumento informatico transitando verso procedure sempre più rapide e sicure.

I dati salienti relativi agli incarichi conferiti e/o liquidati nel 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 conferiti⁶ 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 diffuse 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.

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

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.

I principali confronti

Le modifiche normative intervenute nel corso del 1998 che, come sopra richiamato, hanno modificato la tipologia di incarichi da segnalare, nonché le modalità di effettuazioni delle comunicazioni all'Anagrafe da parte della amministrazioni, non consentono di operare confronti con i dati relativi agli anni precedenti se con una forte cautela, in particolare per quanto riguarda gli importi.

	1997	1998	1999
Amministrazioni che hanno inviato comunicazioni	8.066	5.521	4.951
Amministrazioni che hanno segnalato incarichi	6.842	3.416	2.929
Amministrazioni che hanno comunicato di non aver incarichi da segnalare	1.224	1.478	1.299
Numero di dipendenti ai quali sono stati conferiti incarichi	88.018	94.905	75.714
Numero totale di incarichi conferiti	150.876	161.939	132.421
Numero medio di incarichi conferiti per dipendente	1,7	1,7	1,7

I dati illustrati in questa relazione si riferiscono alle comunicazioni pervenute dalle amministrazioni entro il 20 dicembre 2000.

Le amministrazioni rispondenti

Le amministrazioni che hanno inviato la comunicazione relative al 1999 sono state **4.951** (*Tab. 1*). Le amministrazioni interessate dalle disposizioni relative all'*Anagrafe* delle prestazioni sono in totale 17.828; quindi il tasso di risposta è pari al 27.8%. In particolare, il grado di copertura della rilevazione è stato superiore all'85% 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 poco più di un quarto del totale.

La lieve contrazione del numero di amministrazioni rispondenti è motivata da un lato da un effettivo - seppur lieve - decremento del fenomeno, dall'altro dalle dispersioni fisiologiche temporanee dovute alla migrazione verso il nuovo sistema di acquisizione dei dati.

Sul totale delle amministrazioni che hanno inviato la comunicazione per l'aggiornamento dell'*Anagrafe*, 1.299 (26,2%) hanno segnalato di non avere conferito o autorizzato alcun incarico ai propri dipendenti, mentre per 723 (14,6%) amministrazioni - che pur hanno ottemperato all'obbligo di comunicazione - non è stata possibile l'elaborazione dei dati inviati per gravi carenze⁷.

Va tuttavia osservato che le Amministrazioni rispondenti 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.

Rispetto alle comunicazioni inviate lo scorso anno, il numero di amministrazioni è passato da 5.521 a 4.951. La flessione più significativa riguarda gli Enti locali.

La riduzione del numero di amministrazioni rispondenti non deriva dalla eliminazione di alcune tipologie di incarico. Tali eliminazioni, infatti, erano avvenute nel corso del 1998 e già la relazione relativa al 1998 aveva recepito tale modifica

⁷ Il Dipartimento ha inviato in totale n. 742 richieste di ritrasmissione dei dati.

provvedendo ad includere solo gli incarichi per i quali non erano previste esclusioni oggettive o soggettive.

Le cause sono riconducibili ad alcuni ordini di fattori:

- un effettivo – seppur lieve - ridimensionamento del fenomeno che sembra seguire una certa ciclicità;
- una dispersione fisiologica – ma temporanea – nella migrazione verso il nuovo sistema: il sistema che si sta introducendo, infatti, rappresenta la seconda variazione in due anni della procedura di acquisizione dati;
- l'incremento del part-time può aver contribuito – anche se in misura lievissima – ad una riduzione delle comunicazioni. Infatti l'autorizzazione a ricoprire incarichi non opera per il personale part-time al quale non si applicano i commi da 7 a 13 dell'art. 58 del D.Lgs. 29/93; questa circostanza può aver determinato una riduzione del numero delle comunicazioni poiché con il mancato conferimento di autorizzazioni a svolgere incarichi spesso le amministrazioni non procedono alla comunicazione;
- un controllo di qualità più elevato condotto sui dati di quest'anno è anche all'origine dell'apparente decremento: infatti sono state eliminate molte duplicazioni e la banca dati di quest'anno presenta un grado di affidabilità più elevato.

Dalla lettura dei dati risulta che dal 1998 al 1999 vi sono 570 amministrazioni in meno e quasi tutti sono comuni o enti locali di modeste dimensioni in cui verosimilmente non vi sono stati incarichi da dichiarare.

Di seguito sono riportati i raffronti tra i comparti più significativi.

Comparto	1997	1998	1999
Ministeri	20	20	22
Enti pubblici non economici	290	176	166
Autonomie locali	7.384	5.003	4.462
Aziende autonome	4	2	2
Servizio sanitario nazionale	238	214	191
Enti di ricerca	37	27	25
Università	68	68	69

Nella relazione dell'Ispettorato della funzione pubblica – allegata alla presente - sono riportati i risultati dell'attività di ispezione e controllo dell'evasione relativa all'adempimento dell'obbligo di comunicazione degli incarichi e prestazioni conferiti

Nel corso dell'ultimo biennio l'Ispettorato ha disposto 52 verifiche presso Enti territoriali, di cui ne sono state completate 40. In 39 casi sono state riscontrate irregolarità mentre in un solo caso la procedura si è chiusa senza rilievi. Le irregolarità riscontrate concernono la mancata istituzione di servizi ispettivi e/o la mancata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica.

Nel corso del 2001, con il lancio del nuovo sistema di acquisizione dati, il Dipartimento adotterà una duplice linea d'azione volta a ridurre drasticamente il numero di amministrazioni inadempienti: un'azione repressiva e soprattutto un'azione informativa.

L'aspetto repressivo è demandato all'intervento del nucleo della Guardia di Finanza che opera presso l'Ispettorato con cui sono allo studio forme di maggiore raccordo per ridurre al minimo le aree di evasione dall'adempimento normativo.

L'aspetto informativo, come già detto, coincide con la campagna di informazione che si intende promuovere circa l'utilizzo del nuovo software, seguendo essenzialmente tre strade:

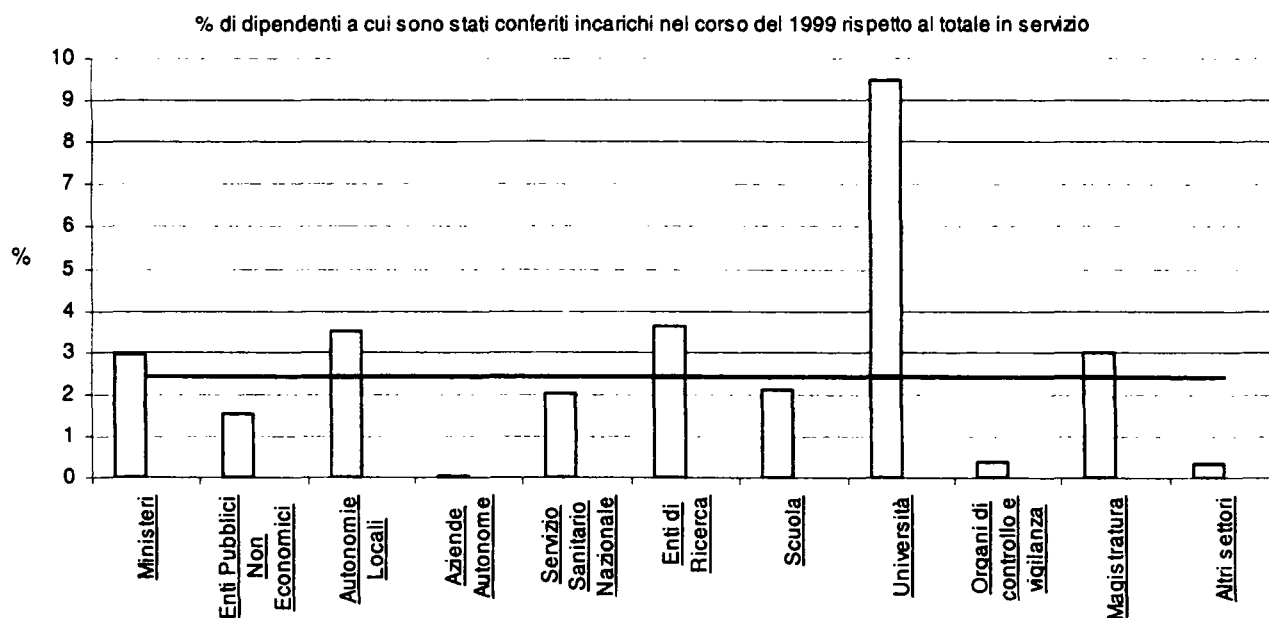
- utilizzando il sito internet, su cui al più presto dovrà apparire la nuova circolare in forma chiara e semplice;
- telefonando alle Amministrazioni principali (amministrazioni centrali, Regioni, Province, Comuni di maggiori dimensioni, ...) per invitare i funzionari addetti alla procedura a prendere visione delle modalità presentate sul sito internet;
- inviando e-mail a tutte le amministrazioni di cui il Dipartimento è a conoscenza dell'indirizzo di posta elettronica per sensibilizzarle a visionare il sito internet;
- per tutte le altre amministrazioni (che non dispongono di una casella di posta elettronica, o di cui il Dipartimento non conosce l'indirizzo) prevediamo l'invio di una lettera di sensibilizzazione che accompagni la nuova circolare, e di un abstract della Relazione al Parlamento (due pagine) per aumentare il feed-back, informando sulla opportunità di prendere visione del tutto sul sito internet.

Si osservi come tutti i percorsi che saranno adottati tendano a incanalare le amministrazioni sull'uso della risorsa telematica.

I dipendenti pubblici

La percentuale di dipendenti pubblici ai quali sono stati conferiti incarichi sul totale dei dipendenti in servizio nelle rispettive amministrazioni è di 2,43%, come risulta dalla *Tab. 2*.

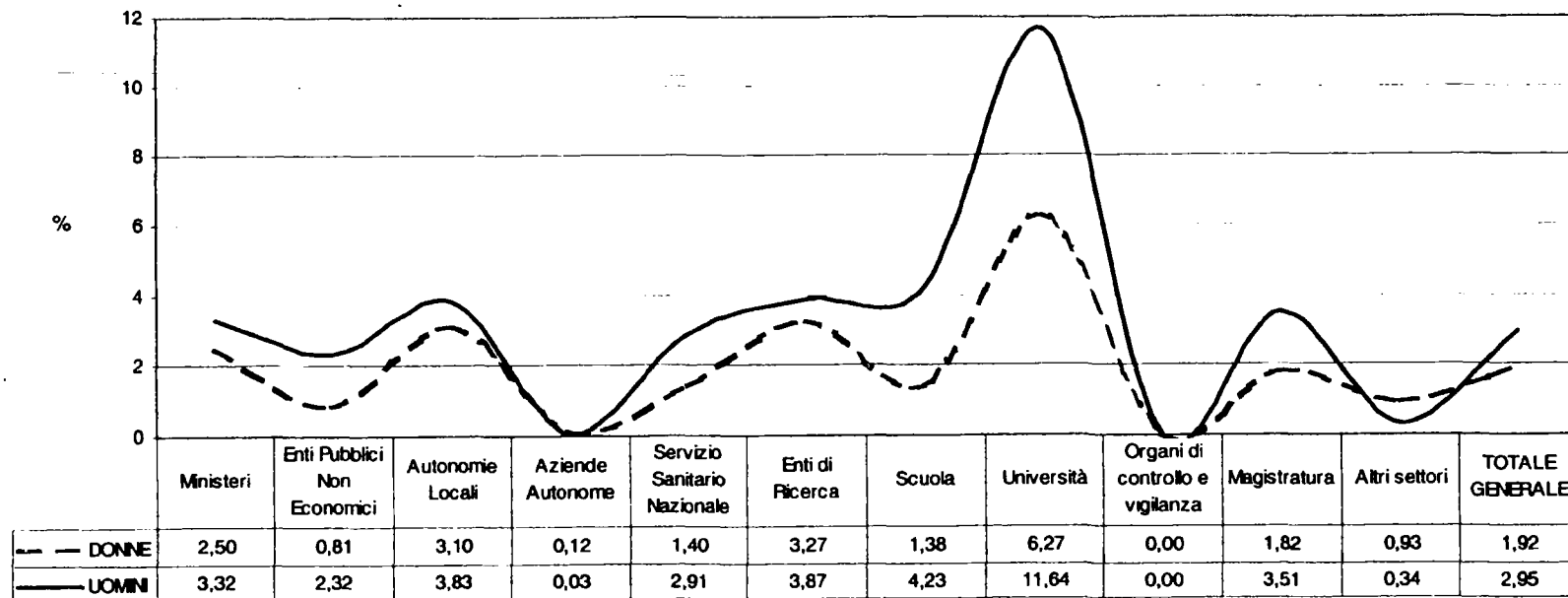
Le Università (9,49%), gli Enti di Ricerca (3,65%) le Autonomie Locali (3,49%) sono i settori nelle cui amministrazioni i dipendenti hanno ricevuto un numero di incarichi superiore alla media complessiva.



La *Tab.3*, inoltre, presenta il dato disaggregato per genere. A fronte quindi di un dato aggregato del 2,43%, i valori per uomini e donne sono rispettivamente del 2,93% e del 1,32%. Il divario appare più marcato nelle Università (11,64% e 6,27%) e nella Scuola (5,13% e 1,64%)

Il grafico seguente illustra tali differenze.

percentuale dei dipendenti (donne e uomini) a cui sono stati conferiti incarichi nel 1999 rispetto al totale in servizio al 31/12/1998

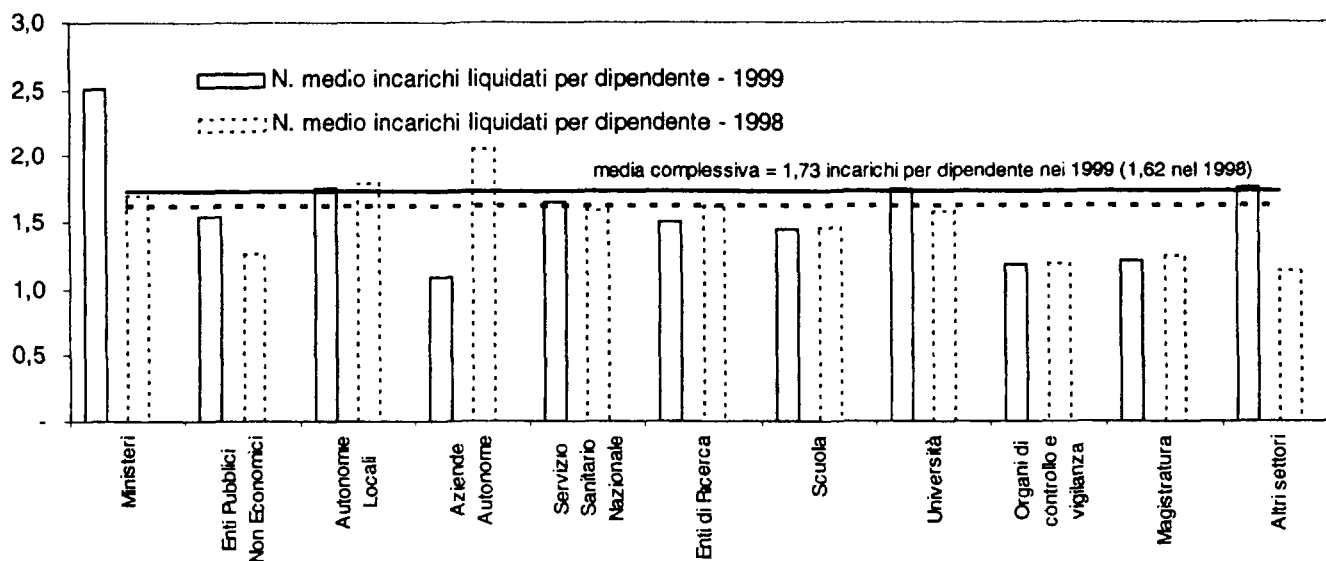


Numero medio di incarichi conferiti

Come emerge dalla stessa tabella, il **totale di incarichi conferiti** è di 132.421, e fa riferimento ad un totale di dipendenti pari a 75.714 unità, con un numero medio di incarichi conferiti per dipendente di 1,75. Un numero di incarichi superiore alla media è stato conferito ai dipendenti dei Ministeri (2,51) e delle Autonomie Locali (1,79).

Sostanzialmente analoga è la distribuzione della variabile numero medio degli incarichi liquidati per dipendente, pari a 1,73 a fronte di 1,62 registrato per l'anno 1998, come illustra il grafico seguente. In quasi tutti i settori gli indicatori sono stati confermati, ad eccezione di quello dei Ministeri, delle Aziende Autonome e degli Altri Settori.

Il numero medio di incarichi liquidati nel 1999 e nel 1998 ai dipendenti per settore di appartenenza



Come illustrano i due grafici seguenti gli incarichi sono stati liquidati per quasi un terzo (29,6%) ai dipendenti delle Autonomie Locali ai quali sono stati corrisposti compensi pari al 25,1% dell'importo complessivo, ai dipendenti della Scuola (19,8% degli incarichi e 11,7% del totale dei compensi), ai dipendenti delle Università (11,4% degli incarichi e 21,6% dei compensi), ai dipendenti dei Ministeri (13,7% degli incarichi e 16,5% dei compensi) ed ai dipendenti del Servizio Sanitario Nazionale (17,5% degli incarichi e 14,9% del totale dei compensi corrisposti).