

## IL CONTO ANNUALE

### *QUADRO NORMATIVO E SCOPO DELLA RILEVAZIONE*

La Ragioneria Generale dello Stato, ai sensi del titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165, rileva la consistenza del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche e la relativa spesa per mezzo del conto annuale, il modello telematico adottato a tale scopo. Le Istituzioni pubbliche coinvolte nella rilevazione sono tenute a inviare ogni anno, entro il mese di maggio, il conto annuale attraverso il sistema informativo SICO (Sistema Conoscitivo del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche), che costituisce la banca dati del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni<sup>1</sup>.

Le informazioni acquisite attraverso il conto annuale consentono:

- alla Corte dei Conti di predisporre il referto sul costo del lavoro da presentare al Parlamento ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001 – comprensivo anche del monitoraggio della contrattazione integrativa previsto all'art. 40 bis dello stesso d.lgs. 165/2001 – e di utilizzare le informazioni raccolte per le attività di certificazione degli oneri contenuti nelle relazioni tecniche dei contratti collettivi di lavoro del pubblico impiego stipulati dall'ARAN e dal Governo;
- al Governo di adottare decisioni di finanza pubblica in tema di pubblico impiego e di quantificare gli oneri dei contratti e degli incrementi retributivi del personale statale non contrattualizzato;
- al Parlamento di verificare le relazioni tecniche dei provvedimenti legislativi sul pubblico impiego;
- all'ARAN di quantificare gli oneri per i rinnovi contrattuali e di predisporre il rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti;
- al Ministero dell'Interno di predisporre le elaborazioni previste dal d.lgs. 267/2000,

---

<sup>1</sup> Annualmente viene emanata una circolare con le istruzioni per la rilevazione. Da ultimo vedi circolare RGS n. 18 del 22/05/2018

articolo 95, in materia di Censimento degli Enti locali;

- al Ministero della Salute di predisporre le elaborazioni di competenza sui dati di specifico interesse;
- all'ISTAT di predisporre le statistiche sul pubblico impiego;
- ad altri Organismi pubblici di utilizzare per fini conoscitivi i dati pubblicati sul web.

Va aggiunto inoltre che l'articolo 38-septies della legge n. 196/2009, introdotto dall'articolo 9 del d.lgs. n.90/2016, ha disposto la sperimentazione, per il bilancio dello stato in sede di rendicontazione, di un bilancio di genere nel quale affluiscono gli indicatori relativi alle caratteristiche del personale delle amministrazioni centrali desunti dal Conto annuale.

La rilevazione fa parte dei flussi informativi del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) e nel 2017 ha coinvolto un totale di 10.360 Istituzioni pubbliche per le quali l'invio dei dati è obbligatorio.

Le Istituzioni che fanno parte dell'universo di riferimento del Conto Annuale sono quelle di cui agli art. 1, comma 2<sup>2</sup>, art. 60, comma 3<sup>3</sup>, ed art. 70, comma 4<sup>4</sup>, d.lgs. n. 165/2001.

L'art. 2, comma 10, del d.l. n. 101/2013 convertito nella legge n. 125/2013, ha disposto che a decorrere dal 1° gennaio 2014 tutte le amministrazioni pubbliche censite dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196/2009, con esclusione degli organi costituzionali, sono soggette alle disposizioni contenute nell'articolo 60 del d.lgs. n. 165/2001 e dunque all'invio dei

---

<sup>2</sup> *“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.”*

<sup>3</sup> *“Gli enti pubblici economici, le aziende e gli enti che producono servizi di pubblica utilità, le società non quotate partecipate direttamente o indirettamente, a qualunque titolo, dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, diverse da quelle emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e dalle società dalle stesse controllate, nonché gli enti e le aziende e gli enti di cui all'articolo 70, comma 4 e la società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, relativamente ai singoli rapporti di lavoro dipendente o autonomo, sono tenuti a comunicare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze, il costo annuo del personale comunque utilizzato, in conformità alle procedure definite dal Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il predetto Dipartimento della funzione pubblica.”*

<sup>4</sup> *“Le aziende e gli enti di cui alla legge 26 dicembre 1936, n. 2174, e successive modificazioni ed integrazioni, alla legge 13 luglio 1984, n. 312, alla legge 30 maggio 1988, n.186, alla legge 11 luglio 1988, n. 266, alla legge 31 gennaio 1992, n. 138, alla legge 30 dicembre 1986, n. 936, al decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250, al decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, adeguano i propri ordinamenti ai principi di cui al titolo I. I rapporti di lavoro dei dipendenti dei predetti enti ed aziende nonché della Cassa depositi e prestiti sono regolati da contratti collettivi ed individuali in base alle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, all'articolo 8, comma 2 ed all'articolo 60, comma 3.”*

dati sul personale.

#### *COPERTURA DELLA RILEVAZIONE*

Il citato articolo 2, comma 10, del d.l. n. 101/2013 ha esteso la rilevazione del costo del lavoro, effettuata attraverso il conto annuale, a tutti gli enti inseriti nella lista S13<sup>5</sup> – elenco redatto dall'Istat ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 196/2009 – con la sola eccezione degli organi costituzionali.

Conseguentemente, alcune tipologie di amministrazioni pubbliche presenti nella lista S13, quali le federazioni sportive, le autorità portuali, le casse previdenziali, le fondazioni lirico sinfoniche, i consorzi universitari ed alcune società per azioni, dal 2014 sono state incluse nella rilevazione. Considerata l'eterogeneità dei contratti collettivi applicati dagli enti appartenenti alla lista S13, per adempiere alla prescrizione normativa è stato predisposto un apposito modello di rilevazione estremamente semplificato con cui acquisire le informazioni essenziali.

Le differenti finalità relative ai due universi di riferimento (lista S13 e art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001) si riflettono in diverse modalità di gestione delle due basi anagrafiche, che rendono complesso il lavoro di riallineamento. Le amministrazioni tenute alla rilevazione del conto annuale 2017 ai sensi del d.lgs. 165/2001 sono state 10.147 cui si aggiungono 213 enti della lista S13, per un totale di 10.360.

Come chiarito nell'Allegato "Indicazioni per la lettura", alcune amministrazioni sono tenute ad inviare più modelli di rilevazione del conto annuale, in funzione dei diversi contratti collettivi di lavoro applicati al proprio personale. Inoltre, alcune tipologie di amministrazioni possono essere articolate in più unità organizzative (enti delle tipologie Regioni, Ministeri e Aziende del SSN). Al contrario, le istituzioni con una rete territoriale rilevano con un unico modello le informazioni relative a tutto il personale cui applicano il medesimo contratto collettivo (si pensi agli Istituti scolastici, alle stazioni dei Carabinieri o alle sedi territoriali dell'INAIL).

Tanto premesso, i modelli del conto annuale attesi per l'anno 2017 sono 10.431. A questi modelli se ne aggiungono altri 1.127 specifici delle strutture organizzative delle aziende del SSN (presidi ospedalieri, dipartimenti di salute mentale e, dal 2017, i servizi per le dipendenze), i cui dati sono

---

<sup>5</sup> Sempre più spesso l'elenco redatto dall'Istat ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 196/2009 è preso come riferimento per definire l'ambito di applicazione di specifiche norme, generalmente volte al contenimento della spesa pubblica

coerenti con le informazioni raccolte nel modello del conto annuale degli enti a cui afferiscono.

Tramite la medesima infrastruttura di rilevazione (sistema informativo SICO), per conto del Ministero della Salute, sono inoltre acquisiti altri 756 modelli relativi alle strutture sanitarie private. Le informazioni relative alle unità organizzative delle aziende del SSN e quelle relative alle strutture sanitarie private non trovano evidenza sul sito di pubblicazione del conto annuale.

Il totale complessivo di modelli attesi è pari a 12.314, di questi il 98,7% è stato inviato. Al 26 novembre 2018, data in cui è stata sospesa l'acquisizione dei dati per l'elaborazione degli stessi, escludendo i modelli delle strutture sanitarie non utilizzati nella pubblicazione, risultavano ancora non acquisiti 54 modelli, alcuni dei quali riferiti ad istituzioni soppresse, con contestuale accorpamento dell'ente (caso frequente per le comunità montane, i consorzi e le unioni di comuni).

#### *LE INADEMPIENZE*

Il numero degli enti totalmente inadempienti all'invio dei dati è analogo a quello delle rilevazioni precedenti. La parte più rilevante è costituita dai comuni (20), quasi tutti di piccole o piccolissime dimensioni. Gli altri enti sono soprattutto quelli della lista S13 (12) - quali ad esempio i consorzi universitari o interuniversitari, che spesso svolgono le proprie attività istituzionali senza avere personale alle proprie dipendenze, risultando quindi scarsamente rilevanti nell'ambito del conto annuale - le unioni di comuni (6) e i consorzi (5).

Fra gli inadempienti, vi sono anche la provincia di Siracusa e il Consiglio Superiore della Magistratura, che non ha mai provveduto all'invio del conto annuale dal momento della sua completa autonomia amministrativa dal Ministero della Giustizia.

Sulla base delle informazioni disponibili nel conto annuale per gli anni precedenti e di quelle desunte dai siti delle amministrazioni inadempienti, si stima che in tali enti siano occupate meno di 1.000 unità di personale.

Il Ministero dell'Istruzione registra una parziale inadempienza negli ultimi due anni di riferimento, non avendo fornito tutte le informazioni richieste nel conto annuale come, ad esempio, quelle relative ai giorni di ferie fruiti dal personale scolastico. Tale circostanza costituisce un vulnus nella rappresentazione complessiva dei dati poiché vengono meno alcune importanti informazioni relative a circa un terzo del personale del pubblico impiego.

## AGGIORNAMENTO DEI DATI PUBBLICATI

**La pubblicazione del conto annuale 2017 avviene su un sito completamente rinnovato che rende più fruibili le informazioni rilevate. Sul nuovo sito è presente un database interamente aggiornato e contenente le rettifiche (di trascurabile entità a livello aggregato) effettuate con riferimento a tutto il periodo considerato. Tali rettifiche nelle precedenti pubblicazioni si riferivano agli ultimi due anni. Di conseguenza sono stati ricalcolati tutti i valori medi.**

I dati dell'ultimo anno sono da considerarsi provvisori e, in quanto tali, suscettibili di modifiche in occasione delle prossime pubblicazioni. Di consueto, infatti, con la pubblicazione dei dati del nuovo anno, sono aggiornate anche le informazioni relative ai due anni precedenti. Sono quindi resi disponibili tutti i modelli acquisiti tardivamente, le rettifiche e le integrazioni effettuate in periodi successivi alla prima pubblicazione. Talvolta, anche il verificarsi di eventi eccezionali può rendere necessaria la rettifica dei valori di rilevazioni chiuse da tempo<sup>6</sup>.

Con riferimento al personale a tempo indeterminato, l'aggiornamento dei dati ha determinato variazioni poco rilevanti per il 2015 (aumento di 95 unità) e appena apprezzabili per il 2016 (945 unità in aumento, pari allo 0,03%), dovute in massima parte alla tardiva rilevazione di comuni inadempienti.

Per il personale a tempo determinato, le variazioni sono dovute soprattutto a rettifiche imputabili all'errato calcolo da parte delle amministrazioni degli anni/persona. Rispetto a quanto pubblicato in precedenza, il valore del 2015 è rimasto invariato, mentre si registra una riduzione di 306 anni persona per il 2016 (-0,4%).

Riguardo alle spese, le variazioni sul 2015 hanno comportato un aumento di 46,7 milioni di euro, in massima parte registrato negli enti del SSN.

Le variazioni apportate sul 2016 sono leggermente più consistenti e pari allo 0,1% della spesa pubblicata in precedenza (+157 milioni di euro). Anche per il 2016 le variazioni maggiori sono dovute agli enti del SSN (+80 milioni), cui si sono aggiunte le tardive acquisizioni fra gli enti locali (+39 milioni), gli enti della lista S13 (+7 milioni) e le integrazioni fatte dalla scuola (+17 milioni) e dalle agenzie fiscali (+12 milioni). Nel complesso le variazioni sulle rilevazioni precedenti sono

---

<sup>6</sup> Nel 2013, ad esempio, la verifica del rispetto del Patto per la salute ha permesso di accertare – tramite il lavoro dei revisori dei conti di alcune aziende del SSN delle regioni Lazio e Puglia – la sussistenza di errori rilevanti nella compilazione del conto annuale del 2004. Tali rettifiche sono state riportate nei dati pubblicati.

inferiori a quelle effettuate in occasione delle ultime due pubblicazioni.

Le variazioni intervenute sulle spese hanno avuto riflessi molto limitati sulla retribuzione media complessiva di tutto il pubblico impiego, sia per il 2015 (-29 €, corrispondenti al -0,08%), sia per il 2016 (+ 34€ annui, pari allo 0,1%).

La modifica, pressoché irrilevante, del dato medio complessivo è il frutto di variazioni di segno opposto registrate nei comparti. Tali variazioni possono derivare da integrazioni delle spese – il cui effetto è un aumento della retribuzione media – o dalla correzione di valori errati, spesso riguardanti il numero delle mensilità, che costituiscono il denominatore nel calcolo della retribuzione media. In tali casi il risultato finale è spesso una riduzione della retribuzione media del comparto. In altri casi a variare è invece l’allocazione delle spese fra le diverse voci, anche in relazione alle componenti arretrate che non entrano a far parte della retribuzione media.

Sono ovviamente i comparti più numerosi quelli che condizionano l’andamento complessivo: le riduzioni registrate nella scuola (-466€ per il 2015 e -137€ per il 2016), unite a quelle, per il 2016, dei ministeri (-729€) e degli enti della lista S13 (-2.151€), compensano la spinta verso l’alto dovuta ai valori più elevati degli enti locali (+612€ per il 2015 e +714€ per il 2016).

Anche nella sezione relativa alla contrattazione integrativa, che ha la peculiarità di svilupparsi in tempi non contestuali con quelli del conto annuale, si registrano modifiche rilevanti, poiché è fisiologico che a distanza di anni siano apportate modifiche significative, quasi esclusivamente, in aumento. Per il 2015, sono stati aggiunti importi per circa 90 milioni di euro sia fra le risorse che costituiscono i fondi sia fra le destinazioni, che rappresentano lo 0,8% in più di quanto già pubblicato. Per il 2016 le integrazioni sono invece più consistenti e ammontano a 699 milioni di euro per le risorse che costituiscono i fondi (+7,2%), e 1.038 milioni di euro per la destinazione delle risorse (+11,5%). Occorre ricordare che dal 2015 è cambiata la rilevazione della destinazione delle risorse, che fa ora riferimento a quanto effettivamente erogato a valere sui fondi della contrattazione integrativa dell’anno di rilevazione e non più alla destinazione delle risorse decisa in sede di contrattazione integrativa.

Viene confermata con la rilevazione 2017 l’esperienza consolidata negli ultimi anni, in base alla quale le integrazioni e le rettifiche introdotte successivamente alla prima pubblicazione comportano scostamenti degli aggregati finali molto contenute; si ritiene quindi preferibile procedere privilegiando la tempestività della pubblicazione delle informazioni e, continuando la lavorazione delle stesse, rinviare eventuali aggiornamenti alle pubblicazioni successive.