ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XC**
n. **1**

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

R E L A Z I O N E
SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO
(Anno 2000)

(Articolo 60, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)

Trasmessa alla Presidenza l'8 maggio 2002

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

Deliberazione ..... *Pag.* 7

Premessa ..... » 9

CAPITOLO 1 Considerazioni generali

Sintesi ..... » 11

1.1 Funzioni della Corte dei conti in materia di personale pubblico . » 12

1.2 Il nuovo assetto legislativo del lavoro pubblico ..... » 14

1.3 Il lavoro pubblico ed il nuovo titolo V (parte II) della Costituzione ..... » 17

1.4 La normativa di fonte collettiva ..... » 18

1.5 La programmazione economico-finanziaria in materia di personale pubblico ..... » 21

1.5.1 *Premessa: il quadro sistematico* ..... » 21

1.5.2 *Previsioni programmatiche e risultati finanziari* ..... » 25

1.6 Le amministrazioni pubbliche tenute a comunicare i dati sul personale ..... » 28

1.7 Costo del personale e costo del lavoro pubblico ..... » 30

1.8 I controlli sul personale ..... » 30

1.9 La certilicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro .... » 38

1.10 La rilevazione dei dati sul personale ..... » 52

CAPITOLO 2 Il personale pubblico

Sintesi ..... » 57

2.1 Premessa ..... » 59

2.2 Consistenza evoluzione e struttura del personale pubblico ..... » 60

2.3 La copertura degli organici ..... » 62

2.4 La dirigenza ..... » 62

2.5 Il ricambio del personale ..... » 71

2.6 Il part time ..... » 72

2.7 La femminilizzazione ..... » 73

2.8 L'anzianità di servizio ..... » 74

2.9 Titoli di studio ..... » 74

2.10 La retribuzione lorda ..... » 75

2.11 La retribuzione media lorda ..... » 76

2.12 Tasso di retribuzione accessoria ..... » 76

2.13 Il costo del personale ..... » 77

2.14 Il costo del lavoro ..... » 79

CAPITOLO 3 Il personale dei ministeri

Sintesi ..... » 90

3.1 Premessa ..... » 94

3.2 Problemi di trasparenza nell'esposizione degli oneri di spesa per il personale ..... » 95

3.3 I documenti contabili relativi alla spesa per il personale ..... » 96

3.3.1 *Le note preliminari agli stati di previsione del bilancio dello Stato* » 96

3.3.2 *Gli allegati agli stati di previsione del bilancio dello Stato: la programmazione delle risorse umane* ..... » 97

3.3.3 *L'introduzione della contabilità analitica per centri di costo* .... » 98

3.4 Le disposizioni contenute nelle leggi finarziarie ..... » 100

3.5 Le deliberazioni della Corte dei conti di certificazione dei contratti collettivi nazionali relativi al comparto ministeri ..... » 101

3.5.1 *Il contratto relativo al secondo biennio economico 2000-2001* . » 101

3.5.2 *Il contratto di lavoro integrativo del Ccnl relativo al comparto Ministeri stipulato il 16 febbraio 1999, sottoscritto in data 31 gennaio 2001* ... *Pag.* 104
3.5.3 *Il contratto per il personale dirigente* ... » 108
3.6 Il comparto dei ministeri ... » 108
3.6.1 *Avvertenza metodologica* ... » 108
3.6.2 *Consistenza del personale e copertura degli organici* ... » 109
3.6.2.1 La consistenza del personale ... » 109
3.6.2.2 La copertura dell'organico ... » 111
3.6.3 *Il grado di copertura del personale dirigente* ... » 112
3.6.4 *Il part-time* ... » 113
3.6.5 *Le assenze* ... » 115
3.6.6 *Movimento del personale* ... » 116
3.6.7 *La spesa complessiva* ... » 120
3.6.7.1 La retribuzione lorda ... » 121
3.6.7.2 Gli indici finanziari del costo del lavoro: costo unitario medio e costo medio giorno lavorativo ... » 124
3.6.8 *La retribuzione accessoria per qualifiche* ... » 127
3.6.9 *La spesa per formazione* ... » 131
3.6.10 *La disciplina del nuovo Ccnl relativo al comparto Ministeri: la contrattazione integrativa* ... » 132

CAPITOLO 4 Il personale delle aziende e delle amministrazioni autonome

Sintesi ... » 136
4.1 Premessa ... » 138
4.2 Consistenza del personale ... » 140
4.3 La copertura dell'organico ... » 142
4.4 La stabilità di impiego ... » 143
4.5 L'anzianità del personale in servizio e il tasso di turn-over ... » 144
4.6 Il carico della dirigenza ... » 145
4.7 La femminilizzazione ... » 146
4.8 L'assenza pro-capite ... » 146
4.9 Il costo del personale ... » 147
4.10 La spesa media, relativa alla retribuzione lorda, del personale dirigenziale e non dirigenziale ... » 148
4.11 La spesa per il personale dirigente; il tasso di scostamento della retribuzione del personale dirigente ... » 149
4.12 La contrattazione collettiva nel quadriennio 1998-2000 nelle certificazioni operate dalla Corte dei conti ai sensi dell'articolo 47 del decreto legislativo. n. 165/2001 ... » 150

CAPITOLO 5 Il personale della scuola

Sintesi ... » 152
5.1 Introduzione e premessa metodologica ... » 154
5.2 La contrattazione collettiva, relativa al quadriennio 1998-2001 .. » 156
5.3 La dinamica quantitativa e retributiva del personale ... » 161
5.4 Le retribuzione dei docenti nell'Unione Europea ... » 166

CAPITOLO 6 Il personale delle università

Sintesi ... » 176
6.1 Il comparto: Considerazioni generali ... » 178
6.2 Il personale del comparto: consistenza composizione e dinamica . » 179
6.3 Il personale del comparto: la spesa ... » 182

6.4 Analisi comparativa fra gli enti del comparto ..... *Pag.* 184

CAPITOLO 7 Il personale delle regioni ed enti locali

Sintesi ..... » 190

7.1 Considerazioni generali sul comparto ..... » 192

7.1.1 *Premessa* ..... » 192

7.1.2 *L'andamento della contrattazione del comparto negli anni 2000-01* ..... » 193

7.1.3 *Le indicazioni della Corte dei Conti sull'area non dirigenziale del comparto Regioni-Autonomie Locali* ..... » 197

7.1.4 *Le indicazioni della Corte dei Conti sull'area dirigenziale del comparto Regioni-Autonomie Locali* ..... » 199

7.2 Le Regioni a statuto ordinario ..... » 204

7.2.1 *Premessa* ..... » 204

7.2.2 Consistenza e struttura del personale ..... » 205

7.2.3 *Costo del lavoro e costo del personale* ..... » 207

7.2.4 *Il ruolo della dirigenza regionale e il principio di separazione, fra direzione politica e gestione amministrativa* ..... » 210

7.2.4.1 Il sistema di assegnazione e revoca degli incarichi dirigenziali ... » 211

7.2.4.2 Valutazione dei dirigenti e politiche retributive ..... » 213

7.3 Le Amministrazioni provinciali e comunali ..... » 219

7.3.1 *Le caratteristiche dell'aggregato Comuni e Province e l'impatto della riforma costituzionale* ..... » 219

7.3.2 *L'assegnazione ai comuni, alle province ed alle città metropolitane della potestà regolamentare* ..... » 220

7.3.3 *L'esclusività nella attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni* ..... » 221

7.3.4 *L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei comuni e delle province* ..... » 222

7.3.5 *Metodologie ed avvertenze generali* ..... » 223

7.3.6 *La dirigenza nei Comuni e nelle Province* ..... » 223

7.3.7 *L'andamento della spesa per il personale dirigenziale dell'aggregato Comuni e Province* ..... » 231

7.3.8 *Il personale non dirigenziale nei Comuni e nelle Province* ..... » 236

7.3.8.1 La composizione qualitativa del personale dei comuni e delle province dell'area non dirigenziale ..... » 237

7.2.4.2 La composizione quantitativa del personale non dirigenziale . » 241

7.3.9 *L'andamento della spesa per il personale non dirigenziale dell'aggregato Comuni e Province* ..... » 243

7.3.10 *Il costo del lavoro nei comuni e nelle province negli anni 1999 e 2000* ..... » 251

7.4 I Segretari ..... » 254

7.4.1 *Considerazioni generali* ..... » 254

7.4.2 *Consistenza e spesa* ..... » 257

CAPITOLO 8 Il personale del servizio sanitario nazionale

Sintesi ..... » 260

8.1 Considerazioni generali ..... » 261

8.2 Monitoraggio della spesa per il personale del comparto ed esigenze di miglioramento delle basi informative ..... » 265

8.3 Consistenza e distribuzione del personale ..... » 267

8.4 Assunzioni e cessazioni dal servizio ..... » 270

8.5 Spesa e retribuzioni per il personale. Il costo del lavoro nel comparto ..... » 273

CAPITOLO 9 Il personale degli enti pubblici non economici

Sintesi ..... *Pag.* 277
9.1 Il comparto: considerazioni generali e premessa metodologica . » 278
9.2 Il personale del comparto: consistenza, composizione e dinamica ..... » 279
9.2.1 *Consistenza del personale* ..... » 279
9.2.2 *Composizione del personale* ..... » 281
9.2.3 *Turn over* ..... » 282
9.2.4 *Flessibilità* ..... » 283
9.3 Il personale del comparto: la spesa ..... » 283
9.3.1 *La retribuzione* ..... » 283
9.3.2 *Il costo del personale* ..... » 286
9.3.3 *Il costo del lavoro* ..... » 288
9.4 Brevi considerazioni sugli enti previdenziali ..... » 289

CAPITOLO 10 Il personale degli enti di ricerca

Sintesi ..... » 293
10.1 Il comparto: considerazioni generali ..... » 295
10.2 Il personale del comparto: consistenza, composizione e dinamica » 297
10.3 Il personale del comparto: la spesa ..... » 301
10.4 I principali enti del comparto ..... » 303

CAPITOLO 11 Il personale non contrattualizzato

Sintesi ..... » 310
11.1 Premessa ..... » 313
11.2 Il personale della carriera prefettizia ..... » 314
11.2.1 *Consistenza e struttura* ..... » 314
11.2.2 *La spesa* ..... » 315
11.3 Il personale diplomatico ..... » 318
11.3.1 *Consistenza e struttura* ..... » 318
11.3.2 *La spesa* ..... » 318
11.4 Il personale di magistratura ..... » 321
11.4.1 *Consistenza e struttura* ..... » 321
11.4.2 *La spesa* ..... » 322
11.5 Il personale appartenente ai corpi di Polizia ..... » 326
11.5.1 *Il comparto: considerazioni generali e premessa metodologica* .. » 326
11.5.2 *Composizione e dinamica del comparto* ..... » 334
11.5.2.1 Situazione organica ..... » 335
11.5.2.2 Composizione del personale ..... » 338
11.5.2.3 Turn over ..... » 340
11.5.2.4 Flessibilità ..... » 341
11.5.3 *Il personale del comparto: la spesa* ..... » 342
11.5.3.1 La retribuzione ..... » 342
11.5.3.2 Il costo del personale e del lavoro ..... » 346
11.6 Il personale appartenente alle forze armate ..... » 347
11.6.1 *Premessa metodologica* ..... » 347
11.6.2 *Unità in seivizio: trend evolutivo e riduzioni dei quadri organici* . » 349
11.6.3 *Trattamento economico complessivo (generale e medio): trend evolutivo e criticità rilevate* ..... » 349
11.6.4 *Trattamento economico fondamentale ed accessorio: incidenza sul trattamento complessivo trend evolutivo* ..... » 351

APPENDICE Elenco delle delibere della Corte dei conti in materia di certificazione dei ccnl ..... » 361