

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XC
n. 2

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE

SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

(ANNI 1996-1997)

(Articolo 65, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29)

Trasmessa alla Presidenza il 22 febbraio 1999

PAGINA BIANCA

MODULARIO
C C 2

MOD. 2

n. 49/98 - REF



Corte dei Conti

a Sezioni riunite in sede referente, composte dai magistrati:

Presidente di sezione:	prof. dott. Manin	Carabba
Consiglieri:	dott. Enrico	Marotta
	dott. Benito	Caruso
	dott. Antonio	Ferrara
	dott. Giuseppe	Cogliandro
	dott. Antonio	De Salvo
	dott. Adriano	Schreiber
	dott. Giorgio	Putti
	dott. Adolfo Teobaldo	De Girolamo
	dott. Raffaele	Dainelli
	dott. Maurizio	Graffeo
	dott. Rosario	Scalia
	dott. Giovanni	Coppola
	dott. Marco	Pieroni
	dott. Mario	Nispi Landi
	dott. Cesare	Vetrella
	dott. Pier Giorgio	Della Ventura
Referendari:	dott. Antonio	Mezzera
	dott. Rossella	Scerbo Gabellini
	dott. Claudio	Chiarenza
	dott. Tommaso	Brancato
	dott. Bruno	Tridico
	dott. Franco	Massi
	dott. Cinzia	Barisano

VISTO l'art. 100, 2° comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 65 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive disposizioni modificative, che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico;

VISTO l'art. 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'art. 10 della legge 23 agosto 1988, n. 362, richiamato dall'art. 65 del citato d.lgs. n. 29/1993, che prevede sanzioni finanziarie a carico degli enti inadempienti all'obbligo di trasmettere i dati;

VISTA la deliberazione n. 292/CP/98 con cui il Consiglio di Presidenza ha determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede referente sul costo del lavoro pubblico fino al 31 dicembre 1999;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede referente del 28 settembre 1998 con cui è stato approvato il programma dell'attività di referto sul costo del lavoro pubblico per gli esercizi 1996 e 1997;

UDITI, nell'adunanza del 10 dicembre 1998, il relatore, Consigliere Giuseppe Cogliandro, e i correlatori, Referendario Cinzia Barisano per la premessa, Consigliere Cesare Vetrella per le considerazioni generali; Referendario Emanuela Pesel Rigo per il personale pubblico; Consigliere Marco Pieroni per i Ministeri; Consigliere Rosario Scalia per le Aziende Autonome; Referendario Rossella Scerbo per la Scuola; Referendario Franco Massi per le Università; Referendario Bruno Tridico per i Corpi di polizia; Consigliere Mario Nispi Landi per le Forze Armate; Referendario Antonio Mezzera per il personale non contrattualizzato; Consigliere Maurizio Graffeo e Referendario Tommaso Brancato per le Regioni; Consigliere Piergiorgio Della Ventura per gli Enti del servizio sanitario nazionale; Consigliere Enrico Marotta e Referendario Claudio Chiarenza per gli Enti Locali; Consigliere Adolfo Teobaldo De Girolamo per gli Enti pubblici non territoriali di rilevanza nazionale;

PRESENTE il Vice Procuratore generale Consigliere Nunzio Piazza;

DELIBERA

la relazione sul costo del lavoro pubblico per gli anni 1996 e 1997.

ORDINA

che copia della presente relazione sia trasmessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e al Ministro della funzione pubblica.

Così deciso nell'adunanza del giorno 10 dicembre 1998.

L'ESTENSORE
f.to Giuseppe Cogliandro

IL PRESIDENTE
f.to Manin Carabba

Depositato in Segreteria il 30 dicembre 1998.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
f.to Eleonora Adornato

INDICE GENERALE

<i>Deliberazione</i>	pag.	I
<i>Premessa</i>	pag.	1
<i>Capitolo I - Considerazioni generali</i>		
1.1 La gestione delle risorse umane nei Paesi industrializzati	pag.	5
1.2 Le funzioni della Corte dei conti in tema di personale pubblico	"	5
1.3 Il controllo del costo del lavoro pubblico in Italia	"	6
1.3.1 Il quadro legislativo	"	6
1.3.2 L'aggregato "Amministrazioni pubbliche"	"	7
1.3.3 La nozione di lavoro pubblico	"	8
1.3.4 Il costo del lavoro pubblico	"	11
1.3.5 I controlli sul personale e i controlli del costo del lavoro	"	11
1.4 Rilevazione, verifica e diffusione dei dati sul personale	"	19
1.5 Completezza, affidabilità e tempestività dei dati	"	20
<i>Capitolo II - Il personale pubblico</i>		
2.1 Premessa	pag.	23
2.2 Il lavoro pubblico nel contesto OCSE	"	25
2.3 Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico	"	26
2.4 La dinamica retributiva nel settore pubblico	"	29
<i>Capitolo III - Il personale statale</i>		
3.1 Premessa	pag.	53
3.2 Considerazioni d'insieme	"	53
3.2.1 Confronto tra il conto annuale del settore statale e il rendiconto generale dello Stato	"	53
3.2.2 Problemi di trasparenza nell'esposizione degli oneri di spesa per il personale	"	54
3.2.3 I nuovi procedimenti per la definizione della provvista finanziaria correlata ai rinnovi contrattuali	"	55
3.2.4 Gli strumenti per correlare la retribuzione accessoria ai risultati	"	56
3.3 Il personale dei ministeri	"	57
3.3.1 Premessa	"	57
3.3.2 Gli organici: il quadro normativo	"	58
3.3.3 Avvertenza metodologica nel commento dei dati	"	59
3.3.4 Consistenza del personale e copertura degli organici	"	59
3.3.4.1 L'indicatore di squilibrio organico	"	60
3.3.4.2 L'indicatore del personale di ruolo	"	62
3.3.4.3 Gli indicatori della dirigenza	"	62
3.3.4.4 L'indicatore di femminilizzazione	"	63
3.3.4.5 L'indicatore di assenza pro-capite	"	63
3.3.5 Movimento del personale di ruolo	"	64
3.3.6 Distribuzione del personale di ruolo per aree territoriali	"	65
3.3.7 Il costo del personale dei ministeri	"	65
3.3.7.1 I bienni economici 1994/1995 e 1996/1997 del C.C.N.L. relativo al comparto Ministeri	"	66
3.3.8 La spesa complessiva	"	67
3.3.8.1 Gli indicatori della retribuzione lorda	"	68
3.3.8.2 Gli indicatori finanziari del costo del lavoro: costo unitario medio e costo medio giorno lavorativo	"	71

3.3.9 La retribuzione accessoria	pag.	72
3.3.9.1 L'indice della retribuzione accessoria	"	74
3.3.9.2 La retribuzione media per qualifica	"	74
3.3.10 L'indicatore della formazione	"	76
3.4 Il personale delle aziende e delle amministrazioni autonome	"	81
3.4.1 Premessa	"	81
3.4.2 Gli organici: il quadro normativo	"	82
3.4.3 Consistenza del personale e copertura degli organici	"	82
3.4.4 L'indicatore di squilibrio organico	"	83
3.4.5 L'indicatore del personale di ruolo	"	83
3.4.6 Rapporto dipendenti complessivi su dirigenti	"	84
3.4.7 L'indicatore di femminilizzazione	"	85
3.4.8 L'indicatore di assenza pro-capite	"	85
3.4.9 Il costo del personale	"	86
3.5 Il personale della scuola	"	87
3.5.1 Premessa	"	87
3.5.2 Consistenza, movimento e struttura del personale	"	87
3.5.3 Il costo del personale	"	90
3.5.4 Le recenti riforme	"	93
3.5.5 Dati di comparazione con alcuni Paesi europei	"	94
3.6 Il personale dei corpi di polizia	"	99
3.6.1 Premessa	"	99
3.6.2 Caratteristiche dell'aggregato	"	99
3.6.3 Consistenza e variazione del personale nel periodo di riferimento	"	100
3.6.4 Costo del personale	"	107
3.7 Il personale delle forze armate	"	111
3.7.1 Premessa	"	111
3.7.2 Caratteristiche specifiche dell'aggregato	"	112
3.7.2.1 Procedimento per la disciplina del trattamento giuridico ed economico degli appartenenti all'aggregato	"	112
3.7.2.2 Ordinamento delle diverse carriere	"	113
3.7.2.3 Ulteriori caratteristiche dell'aggregato	"	115
3.7.3 Consistenza e variazioni del personale nel 1996	"	116
3.7.4 Dinamica economica del personale appartenente all'aggregato	"	118
3.8 Le rimanenti categorie di dipendenti statali non contrattualizzate	"	121
3.8.1 Premessa	"	121
3.8.2 Il personale della carriera prefettizia	"	121
3.8.2.1 Consistenza, struttura e anzianità	"	121
3.8.2.2 La spesa	"	121
3.8.3 Il personale diplomatico	"	123
3.8.3.1 Consistenza, struttura e anzianità	"	123
3.8.3.2 La spesa	"	123
3.8.3.3 La riforma dell'indennità per il servizio svolto all'estero	"	127
3.8.4 Il personale di Magistratura	"	128
3.8.4.1 Consistenza, struttura e anzianità	"	128
3.8.4.2 La spesa	"	130
<i>Capitolo IV - Il personale delle amministrazioni regionali</i>		
4.1 Caratteristiche dell'aggregato	pag.	135
4.2 Le regioni	"	137
4.2.1 Consistenza e variazioni del personale	"	137
4.2.2 Costo del personale e del lavoro	"	139
4.3 Analisi e valutazioni particolari per le regioni a statuto ordinario	"	140

4.3.1 Il personale	pag.	140
4.3.2 Competenze fisse accessorie e costo del personale	"	144
4.4 Gli enti sub regionali	"	145
4.4.1 Composizione del settore	"	146
4.4.2 Consistenza del personale	"	146
4.4.3 Dotazioni organiche e grado di copertura	"	146
4.4.4 Variazione della consistenza del personale	"	146
4.4.5 Assunzioni e cessazioni di personale di ruolo	"	147
4.4.6 Analisi della spesa	"	147
 <i>Capitolo V - Il personale del servizio sanitario nazionale</i>		
5.1 Considerazioni generali	pag.	159
5.1.1 Premessa	"	159
5.1.2 Il contesto normativo e le riforme in itinere	"	160
5.2 Le strutture del S.S.N ed il personale in generale	"	163
5.2.1 Consistenza, struttura e tendenza. La copertura degli organici e la presenza femminile	"	163
5.2.2 Cessazioni dal servizio ed assunzioni	"	167
5.2.3 La distribuzione territoriale	"	168
5.2.4 Il personale delle aziende sanitarie nazionali	"	169
5.2.5 Gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico	"	170
5.2.6 Gli Istituti zooprofilattici sperimentali	"	171
5.2.7 I restanti enti del S.S.N	"	171
5.3 Spesa e retribuzioni per il personale. Il costo del lavoro nel comparto	"	172
5.3.1 Gli accordi collettivi e le preintese del luglio 1998	"	172
5.3.2 L'incidenza della spesa del personale	"	173
5.3.3 Indici finanziari	"	175
5.4 Valutazioni finali	"	177
 <i>Capitolo VI - Il personale degli enti locali</i>		
6.1 Premessa: caratteristiche dell'aggregato	pag.	185
6.2 Profili ordinamentali	"	187
6.2.1 Dotazioni organiche	"	188
6.2.2 Struttura e riforma del personale	"	190
6.2.3 Assunzioni e mobilità del personale	"	197
6.2.4 Contrattazione collettiva	"	199
6.3 Dotazioni organiche. Consistenza e variazioni del personale	"	200
6.4 Cessazioni ed assunzioni. Indici di anzianità e di assenza del personale	"	204
6.5 Retribuzione media lorda pro-capite del personale di ruolo	"	205
6.6 Composizione del costo del personale e del lavoro. Formazione del personale	"	208
6.6.1 Costo del personale e del lavoro	"	208
6.6.2 Formazione del personale	"	210
6.7 Segretari	"	211
 <i>Capitolo VII - Il personale degli enti pubblici non territoriali a rilevanza nazionale</i>		
7.1 Caratteristiche dell'aggregato	pag.	233
7.1.1 Ambito dell'indagine	"	233
7.1.2 Contrattazione collettiva di comparto e rilevanza finanziaria degli interventi	"	234
7.1.3 Considerazioni metodologiche	"	237
7.2 Consistenza e variazione del personale nel periodo di riferimento	"	237
7.2.1 Consistenza del personale dell'aggregato	"	237
7.2.2 Dinamica del personale	"	239

7.2.3 Distribuzione territoriale del personale	pag.	240
7.3 Costo del personale	"	245
7.3.1 Retribuzione lorda, componenti fisse ed accessorie	"	245
7.3.2 Retribuzione media del personale dell'aggregato	"	246
7.3.3 Costo del personale dell'aggregato	"	247
7.3.4 Incidenza spese missione e trasferimento	"	251
7.4 Costo del lavoro	"	247
7.4.1 Costo del lavoro, costo del personale e fringe benefits	"	251
7.5 Profili di spesa per aggregati omogenei e per enti esponenziali	"	253
7.5.1 Enti previdenziali - Automobil club d'Italia, provinciali e locali	"	253
7.5.2 INPS - CNR	"	259
7.6 Notazioni di sintesi sull'aggregato	"	260
 <i>Capitolo VIII - Il personale delle università</i>		
8.1 Premessa	pag.	263
8.2 Consistenza del personale in servizio	"	263
8.3 Considerazioni generali sulla spesa per il personale	"	264
8.4 Analisi comparative fra categorie del comparto	"	264
8.4.1 Distribuzione del personale per categoria	"	264
8.4.2 Distribuzione per categoria della spesa per competenze fisse	"	265
8.4.3 Distribuzione per categoria della spesa per competenze accessorie	"	266
8.4.4 Distribuzione per categoria della spesa totale per retribuzioni lorde	"	266
8.4.5 Incidenza del costo del lavoro sulla quota del F.F.O.	"	267
8.4.6 Livello del servizio di docenza (rapporto fra studenti e corpo docenti)	"	267
8.4.7 Livello del costo del lavoro (in rapporto agli studenti iscritti)	"	267
8.4.8 Ripartizione della quota del finanziamento ordinario specifico per studente iscritto	"	268
8.4.9 Università non statali beneficiarie di finanziamenti statali	"	268
 <i>Capitolo IX - Conclusioni</i>		
9.1 Osservazioni generali	pag.	281
9.2 Il personale pubblico	"	281
9.2.1 Consistenza, evoluzione e struttura del personale pubblico	"	281
9.2.2 Il costo del personale	"	282
9.3 Ministeri	"	282
9.4 Aziende	"	283
9.5 Scuola	"	283
9.6 Corpi di polizia	"	284
9.7 Forze armate	"	285
9.8 Regioni	"	285
9.9 Enti locali	"	286
9.10 Servizio Sanitario Nazionale	"	286
9.11 Enti pubblici non territoriali	"	287
9.12 Università	"	287
 <i>Bibliografia di fonte amministrativa</i>	pag.	289