

Tavola 27

## REGIONI A STATUTO ORDINARIO - COSTO DEL PERSONALE - ANNI 1994, 1995 E 1996

(Importi in migliaia di lire)

| REGIONI     | 1994               |                | 1995               |                | 1996               |                | VARIAZIONI |        |
|-------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|------------|--------|
|             | IMPORTI<br>EROGATI | INCIDENZA<br>% | IMPORTI<br>EROGATI | INCIDENZA<br>% | IMPORTI<br>EROGATI | INCIDENZA<br>% | 94/95      | 95/96  |
| Piemonte    | 155.604.175        | 6,0            | 174.806.394        | 6,5            | 183.379.407        | 6,9            | 12,3%      | 4,9%   |
| Lombardia   | 253.988.809        | 9,7            | 257.019.798        | 9,6            | 289.273.971        | 10,9           | 1,2%       | 12,5%  |
| Liguria     | 61.129.703         | 2,3            | 67.153.274         | 2,5            | 61.522.736         | 2,3            | 9,9%       | -8,4%  |
| Veneto      | 172.327.808        | 6,6            | 159.344.868        | 6,0            | 171.692.102        | 6,4            | -7,5%      | 7,7%   |
| Emilia Rom. | 183.837.674        | 7,0            | 197.712.800        | 7,4            | 195.741.765        | 7,4            | 7,5%       | -1,0%  |
| Toscana     | 205.510.943        | 7,9            | 171.189.132        | 6,4            | 151.377.811        | 5,7            | -16,7%     | -11,6% |
| Umbria      | 90.409.699         | 3,5            | 109.092.335        | 4,1            | N.D.               | N.D.           | 20,7%      | N.D.   |
| Marche      | 117.436.556        | 4,5            | 103.347.408        | 3,9            | 121.313.233        | 4,6            | -12,0%     | 17,4%  |
| Lazio       | 271.659.870        | 10,4           | 237.264.915        | 8,9            | 288.566.786        | 10,8           | -12,7%     | 21,6%  |
| Abruzzo     | 95.546.080         | 3,7            | 112.355.013        | 4,2            | 113.913.021        | 4,3            | 17,6%      | 1,4%   |
| Molise      | 46.522.115         | 1,8            | 50.270.816         | 1,9            | 51.595.423         | 1,9            | 8,1%       | 2,6%   |
| Campania    | 450.366.058        | 17,2           | 452.370.748        | 16,9           | 465.615.404        | 17,5           | 0,4%       | 2,9%   |
| Puglia      | 209.819.959        | 8,0            | 246.591.394        | 9,2            | 245.627.941        | 9,2            | 17,5%      | -0,4%  |
| Basilicata  | 70.286.517         | 2,7            | 72.025.370         | 2,7            | 75.784.332         | 2,8            | 2,5%       | 5,2%   |
| Calabria    | 229.047.459        | 8,8            | 264.757.770        | 9,9            | 247.278.328        | 9,3            | 15,6%      | -6,6%  |
| Totale      | 2.613.493.425      | 100,0          | 2.675.302.035      | 100,0          | 2.662.682.260      | 100,0          | 2,4%       | -0,5%  |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS per il 1994 ed il 1995; su dati delle schede di rilevazione compilate dalle Regioni per il 1996

ND = Non Disponibile

Tavola 28

REGIONI A STATUTO ORDINARIO - CONTRIBUTI PREVIDENZIALI ED ASSISTENZIALI A CARICO DELLE AMMINISTRAZIONI - ANNI 1994, 1995 E 1996

(Importi in migliaia di lire)

| REGIONI     | 1994               |                | 1995               |                | 1996               |                | VARIAZIONI |        |
|-------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|------------|--------|
|             | IMPORTI<br>EROGATI | INCIDENZA<br>% | IMPORTI<br>EROGATI | INCIDENZA<br>% | IMPORTI<br>EROGATI | INCIDENZA<br>% | 94/95      | 95/96  |
| Piemonte    | 36.951.973         | 6,2            | 47.659.406         | 7,7            | 44.789.009         | 7,3            | 29,0%      | -6,0%  |
| Lombardia   | 54.351.876         | 9,2            | 57.286.649         | 9,3            | 67.474.391         | 10,9           | 5,4%       | 17,8%  |
| Liguria     | 13.408.311         | 2,3            | 18.898.142         | 3,1            | 14.643.486         | 2,4            | 40,9%      | -22,5% |
| Veneto      | 40.404.095         | 6,8            | 35.406.603         | 5,7            | 36.115.621         | 5,8            | -12,4%     | 2,0%   |
| Emilia Rom. | 37.080.204         | 6,2            | 48.932.830         | 7,9            | 44.161.812         | 7,2            | 32,0%      | -9,8%  |
| Toscana     | 45.849.619         | 7,7            | 34.622.302         | 5,6            | 32.962.244         | 5,3            | -24,5%     | -4,8%  |
| Umbria      | 19.622.903         | 3,3            | 24.592.358         | 4,0            | N.D.               | 0,0            | 25,3%      | N.D.   |
| Marche      | 27.058.395         | 4,6            | 22.144.763         | 3,6            | 28.759.044         | 4,7            | -18,2%     | 29,9%  |
| Lazio       | 78.529.732         | 13,2           | 55.197.055         | 9,0            | 69.460.272         | 11,2           | -29,7%     | 25,8%  |
| Abruzzo     | 21.642.467         | 3,6            | 24.469.534         | 4,0            | 21.849.265         | 3,5            | 13,1%      | -10,7% |
| Molise      | 9.963.292          | 1,7            | 11.751.060         | 1,9            | 11.692.940         | 1,9            | 17,9%      | -0,5%  |
| Campania    | 103.871.691        | 17,5           | 105.605.864        | 17,1           | 110.364.407        | 17,9           | 1,7%       | 4,5%   |
| Puglia      | 37.714.972         | 6,4            | 57.921.951         | 9,4            | 60.756.831         | 9,8            | 53,6%      | 4,9%   |
| Basilicata  | 16.378.131         | 2,8            | 16.594.803         | 2,7            | 17.709.438         | 2,9            | 1,3%       | 6,7%   |
| Calabria    | 50.491.203         | 8,5            | 55.052.728         | 8,9            | 56.800.282         | 9,2            | 9,0%       | 3,2%   |
| Totale      | 593.318.864        | 100,0          | 616.136.048        | 100,0          | 617.539.042        | 100,0          | 3,8%       | 4,4%   |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS per il 1994 ed il 1995; su dati delle schede di rilevazione compilate dalle Regioni per il 1996

ND = Non Disponibile

Tavola 29

## REGIONI A STATUTO ORDINARIO - INDICATORI - ANNO 1994

(Importi in migliaia di lire)

| REGIONI     | COSTO MEDIO UNITARIO <sup>(1)</sup> | INCIDENZA % SPESA PERSONALE SU SPESA TOTALE <sup>(2)</sup> | INCIDENZA % SPESA PERSONALE SU SPESE CORRENTI <sup>(2)</sup> | COSTO MEDIO GIORNI LAVORATIVI | COSTO MEDIO GIORNI LAVORATI | INDICE DI PRESENZA | INCIDENZA % COSTO DIRIGENZA SU COSTO PERSONALE | NUMERO DIRIGENTI SU SU TOTALE PERSONALE |
|-------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Piemonte    | 52,2                                | 1,5                                                        | 1,8                                                          | 171.706                       | 189.662                     | 90,5               | 26,8                                           | 14,3                                    |
| Lombardia   | 50,8                                | 1,3                                                        | 1,4                                                          | 167.164                       | 175.648                     | 95,2               | 16,8                                           | 7,6                                     |
| Liguria     | 51,8                                | 1,3                                                        | 1,4                                                          | 170.553                       | 186.825                     | 91,3               | 26,2                                           | 12,6                                    |
| Veneto      | 56,1                                | 1,5                                                        | 1,7                                                          | 184.406                       | 200.797                     | 91,8               | 19,8                                           | 8,2                                     |
| Emilia Rom. | 50,1                                | 1,5                                                        | 1,6                                                          | 164.956                       | 173.870                     | 94,9               | 21,0                                           | 10,7                                    |
| Toscana     | 56,3                                | 2,1                                                        | 2,2                                                          | 185.312                       | 187.334                     | 98,9               | 19,3                                           | 10,2                                    |
| Umbria      | 44,7                                | 3,5                                                        | 4,1                                                          | 146.936                       | 160.126                     | 91,8               | 27,1                                           | 13,2                                    |
| Marche      | 57,0                                | 1,8                                                        | 2,6                                                          | 187.435                       | 196.301                     | 95,5               | 12,6                                           | 6,3                                     |
| Lazio       | 55,7                                | 2,1                                                        | 2,3                                                          | 183.193                       | 204.782                     | 89,5               | 19,5                                           | 8,7                                     |
| Abruzzo     | 45,1                                | 3,2                                                        | 3,9                                                          | 148.253                       | 158.017                     | 93,8               | 12,9                                           | 9,1                                     |
| Molise      | 52,0                                | 3,4                                                        | 4,7                                                          | 170.986                       | 184.896                     | 92,5               | 18,0                                           | 9,1                                     |
| Campania    | 47,5                                | ND                                                         | ND                                                           | 156.273                       | 183.978                     | 84,9               | 19,9                                           | 10,9                                    |
| Puglia      | 42,7                                | 2,0                                                        | 2,2                                                          | 140.427                       | 151.190                     | 92,9               | 23,5                                           | 12,1                                    |
| Basilicata  | 51,5                                | 3,1                                                        | 4,3                                                          | 169.504                       | 178.241                     | 95,1               | 23,4                                           | 12,0                                    |
| Calabria    | 49,1                                | 3,4                                                        | 4,2                                                          | 161.372                       | ND                          | ND                 | 10,7                                           | 4,5                                     |
| Totale      | 50,3                                | 2,1                                                        | 2,3                                                          | 165.480                       | 193.161                     | 91,7               | 19,4                                           | 9,8                                     |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS ed ISTAT

<sup>(1)</sup> Importi in migliaia di lire

ND = Non Disponibile

<sup>(2)</sup> Nella spesa è compresa anche quella sanitaria

COSTO MEDIO UNITARIO = COSTO DEL LAVORO/N° DIPENDENTI

Tavola 30

## REGIONI A STATUTO ORDINARIO - INDICATORI - ANNO 1995

(Importi in migliaia di lire)

| REGIONI    | COSTO MEDIO UNITARIO <sup>(1)</sup> | INCIDENZA % SPESA PERSONALE SU SPESA TOTALE <sup>(2)</sup> | INCIDENZA % SPESA PERSONALE SU SPESE CORRENTI <sup>(2)</sup> | COSTO MEDIO GIORNI LAVORATIVI | COSTO MEDIO GIORNI LAVORATI | INDICE DI PRESENZA | INCIDENZA % COSTO DIRIGENZA SU COSTO PERSONALE | NUMERO DIRIGENTI SU SU TOTALE PERSONALE |
|------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| PIEMONTE   | 55,0                                | 1,9                                                        | 2,1                                                          | 181.592                       | 219.673                     | 82,7               | 26,8                                           | 12,8                                    |
| LOMBARDIA  | 51,2                                | 1,4                                                        | 1,5                                                          | 165.576                       | 206.121                     | 80,3               | 16,2                                           | 7,3                                     |
| LIGURIA    | 57,8                                | 1,7                                                        | 1,8                                                          | 190.729                       | 232.266                     | 82,1               | 27,1                                           | 12,4                                    |
| VENETO     | 52,5                                | 1,6                                                        | 1,8                                                          | 173.103                       | 209.055                     | 82,8               | 16,9                                           | 7,9                                     |
| EMILIA ROM | 55,1                                | 2,2                                                        | 2,5                                                          | 181.759                       | 228.374                     | 79,6               | 21,6                                           | 10,0                                    |
| TOSCANA    | 59,7                                | 2,1                                                        | 2,3                                                          | 196.415                       | 247.143                     | 79,5               | 24,6                                           | 11,8                                    |
| UMBRIA     | 53,9                                | 5,0                                                        | 5,9                                                          | 177.300                       | 216.675                     | 81,8               | 26,6                                           | 12,6                                    |
| MARCHE     | 50,4                                | 2,3                                                        | 3,6                                                          | 165.914                       | 172.950                     | 95,9               | 12,0                                           | 5,6                                     |
| LAZIO      | 49,9                                | 2,0                                                        | 2,2                                                          | 164.241                       | 194.761                     | 84,3               | 17,0                                           | 8,4                                     |
| ABRUZZO    | 52,4                                | 3,7                                                        | 4,6                                                          | 172.383                       | 203.693                     | 84,6               | 20,2                                           | 8,9                                     |
| MOLISE     | 54,9                                | 5,2                                                        | 7,2                                                          | 180.526                       | 216.880                     | 83,2               | 26,6                                           | 15,1                                    |
| CAMPANIA   | 49,4                                | ND                                                         | ND                                                           | 162.346                       | 200.272                     | 81,1               | 19,3                                           | 10,8                                    |
| PUGLIA     | 50,6                                | 3,0                                                        | 3,3                                                          | 166.391                       | 204.851                     | 81,2               | 23,4                                           | 11,9                                    |
| BASILICATA | 51,8                                | 5,1                                                        | 8,0                                                          | 170.327                       | 199.313                     | 85,5               | 22,8                                           | 11,7                                    |
| CALABRIA   | 58,7                                | 4,5                                                        | 5,8                                                          | 193.192                       | 193.778                     | 99,7               | 11,9                                           | 4,7                                     |
| TOTALI     | 52,8                                | 2,3                                                        | 2,6                                                          | 173.477                       | 206.662                     | 83,9               | 19,7                                           | 9,7                                     |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS ed ISTAT

<sup>(1)</sup> Importi in migliaia di lire<sup>(2)</sup> Nella spesa è compresa anche quella sanitaria

COSTO MEDIO UNITARIO = COSTO DEL LAVORO/N° DIPENDENTI

ND = Non Disponibile

ND = Non Disponibile

Tavola 31

## ENTI SUB REGIONALI - PERSONALE IN SERVIZIO AL 31 DICEMBRE 1995

| PERSONALE                        | I.A.C.P.           |                       |              |             | E.R.S.A.           |                       |              |             | ENTI TURISMO       |                       |              |              |
|----------------------------------|--------------------|-----------------------|--------------|-------------|--------------------|-----------------------|--------------|-------------|--------------------|-----------------------|--------------|--------------|
|                                  | Dotazione organica | Personale in servizio | Incidenza %  | % Copertura | Dotazione organica | Personale in servizio | Incidenza %  | % Copertura | Dotazione organica | Personale in servizio | Incidenza %  | % Copertura  |
| Dirigenti                        | 613                | 491                   | 6,7          | 80,1        | 621                | 138                   | 4,0          | 22,2        | 134                | 125                   | 7,2          | 93,3         |
| Funzionari                       | 2.390              | 2.183                 | 29,8         | 91,3        | 1.994              | 1.270                 | 37,2         | 63,7        | 340                | 368                   | 21,1         | 108,2        |
| Impiegati                        | 4.137              | 4.216                 | 57,6         | 101,9       | 3.265              | 1.911                 | 56,0         | 58,5        | 934                | 926                   | 53,2         | 99,1         |
| <b>Totale personale di ruolo</b> | <b>7.140</b>       | <b>6.890</b>          | <b>94,1</b>  | <b>96,5</b> | <b>5.880</b>       | <b>3.319</b>          | <b>97,2</b>  | <b>56,4</b> | <b>1.408</b>       | <b>1.419</b>          | <b>81,6</b>  | <b>100,8</b> |
| Part time                        |                    | 87                    | 1,2          |             |                    | 6                     | 0,2          |             |                    | 6                     | 0,3          |              |
| Non di ruolo                     |                    | 245                   | 3,3          |             |                    | 7                     | 0,2          |             |                    | 6                     | 0,3          |              |
| Temporaneo                       |                    | 102                   | 1,4          |             |                    | 80                    | 2,3          |             |                    | 309                   | 17,8         |              |
| Contrattista                     |                    | -                     | 0,0          |             |                    | 1                     | 0,0          |             |                    | -                     | 0,0          |              |
| <b>Totale restante personale</b> |                    | <b>434</b>            | <b>5,9</b>   |             |                    | <b>94</b>             | <b>2,8</b>   |             |                    | <b>321</b>            | <b>18,4</b>  |              |
| <b>Totale generale</b>           |                    | <b>7.324</b>          | <b>100,0</b> |             |                    | <b>3.413</b>          | <b>100,0</b> |             |                    | <b>1.740</b>          | <b>100,0</b> |              |

| PERSONALE                        | PARCHI NATURALI    |                       |              |              | E.R.S.U.           |                       |              |              | TOTALE ENTI SUB REGIONALI |                       |              |             |
|----------------------------------|--------------------|-----------------------|--------------|--------------|--------------------|-----------------------|--------------|--------------|---------------------------|-----------------------|--------------|-------------|
|                                  | Dotazione organica | Personale in servizio | Incidenza %  | % Copertura  | Dotazione organica | Personale in servizio | Incidenza %  | % Copertura  | Dotazione organica        | Personale in servizio | Incidenza %  | % Copertura |
| Dirigenti                        | 22                 | 20                    | 4,2          | 90,9         | 46                 | 51                    | 2,6          | 110,9        | 1.436                     | 825                   | 5,5          | 57,5        |
| Funzionari                       | 46                 | 55                    | 11,6         | 119,6        | 264                | 268                   | 13,4         | 101,5        | 5.034                     | 4.144                 | 27,7         | 82,3        |
| Impiegati                        | 279                | 364                   | 77,0         | 130,5        | 1.525              | 1.584                 | 79,4         | 103,9        | 10.140                    | 9.001                 | 60,2         | 88,8        |
| <b>Totale personale di ruolo</b> | <b>347</b>         | <b>439</b>            | <b>92,8</b>  | <b>126,5</b> | <b>1.835</b>       | <b>1.903</b>          | <b>95,4</b>  | <b>103,7</b> | <b>16.610</b>             | <b>13.970</b>         | <b>93,5</b>  | <b>84,1</b> |
| Part time                        |                    | 6                     | 1,3          |              |                    | 10                    | 0,5          |              |                           | 115                   | 0,8          |             |
| Non di ruolo                     |                    | 17                    | 3,6          |              |                    | -                     | 0,0          |              |                           | 275                   | 1,8          |             |
| Temporaneo                       |                    | 11                    | 2,3          |              |                    | 82                    | 4,1          |              |                           | 584                   | 3,9          |             |
| Contrattista                     |                    | -                     | 0,0          |              |                    | -                     | 0,0          |              |                           | 1                     | 0,0          |             |
| <b>Totale restante personale</b> |                    | <b>34</b>             | <b>7,2</b>   |              |                    | <b>92</b>             | <b>4,6</b>   |              |                           | <b>975</b>            | <b>6,5</b>   |             |
| <b>Totale generale</b>           |                    | <b>473</b>            | <b>100,0</b> |              |                    | <b>1.995</b>          | <b>100,0</b> |              |                           | <b>14.945</b>         | <b>100,0</b> |             |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tavola 34

## ENTI SUB REGIONALI - ANALISI DELLA SPESA - ANNO 1995

(Importi in migliaia di lire)

| VOCI                               | I.A.C.P.           |              |                                 |                              | E.R.S.A.           |              |                                 |                              | ENTI PER IL TURISMO |              |                                 |                              |
|------------------------------------|--------------------|--------------|---------------------------------|------------------------------|--------------------|--------------|---------------------------------|------------------------------|---------------------|--------------|---------------------------------|------------------------------|
|                                    | Importi erogati    | Incid. %     | Incid. % su costo del personale | Incid. % su costo del lavoro | Importi erogati    | Incid. %     | Incid. % su costo del personale | Incid. % su costo del lavoro | Importi erogati     | Incid. %     | Incid. % su costo del personale | Incid. % su costo del lavoro |
| Stipendio                          | 102.927.530        | 35,9         |                                 |                              | 49.156.346         | 38,5         |                                 |                              | 28.222.519          | 41,6         |                                 |                              |
| I.I.S.                             | 88.402.967         | 30,9         |                                 |                              | 39.584.854         | 31,0         |                                 |                              | 20.881.767          | 30,8         |                                 |                              |
| R.I.A.                             | 30.674.724         | 10,7         |                                 |                              | 10.581.496         | 8,3          |                                 |                              | 3.804.254           | 5,6          |                                 |                              |
| Tredicesima                        | 19.160.856         | 6,7          |                                 |                              | 11.497.229         | 9,0          |                                 |                              | 5.188.970           | 7,6          |                                 |                              |
| Assegno nucleo familiare           | 1.269.135          | 0,4          |                                 |                              | 984.383            | 0,8          |                                 |                              | 356.253             | 0,5          |                                 |                              |
| Indennità                          | 15.130.035         | 5,3          |                                 |                              | 4.719.677          | 3,7          |                                 |                              | 3.245.221           | 4,8          |                                 |                              |
| <b>TOTALE RETRIBUZIONE</b>         | <b>257.565.247</b> | <b>89,9</b>  |                                 |                              | <b>116.523.985</b> | <b>91,2</b>  |                                 |                              | <b>61.698.984</b>   | <b>91,0</b>  |                                 |                              |
| Recuperi assenze                   | -569.694           | -0,2         |                                 |                              | -570.308           | -0,4         |                                 |                              | -172.013            | -0,3         |                                 |                              |
| Arretrati                          | 4.307.148          | 1,5          |                                 |                              | 1.313.370          | 1,0          |                                 |                              | 1.613.216           | 2,4          |                                 |                              |
| <b>TOTALE COMP. FISSE</b>          | <b>261.302.701</b> | <b>91,2</b>  | <b>62,8</b>                     | <b>60,7</b>                  | <b>117.267.047</b> | <b>91,8</b>  | <b>57,3</b>                     | <b>56,3</b>                  | <b>63.140.187</b>   | <b>93,1</b>  | <b>67,1</b>                     | <b>64,8</b>                  |
| Straordinario                      | 6.306.196          | 2,2          |                                 |                              | 4.090.602          | 3,2          |                                 |                              | 2.037.667           | 3,0          |                                 |                              |
| Ind. di reperibilità               | 138.836            | 0,0          |                                 |                              | 53.980             | 0,0          |                                 |                              | 1.458               | 0,0          |                                 |                              |
| Ind. di rischio                    | 125.146            | 0,0          |                                 |                              | 973.502            | 0,8          |                                 |                              | 30.942              | 0,0          |                                 |                              |
| Fondo produttività collettiva      | 15.445.784         | 5,4          |                                 |                              | 3.967.937          | 3,1          |                                 |                              | 1.991.035           | 2,9          |                                 |                              |
| Fondo qualità prestaz. individuale | 639.803            | 0,2          |                                 |                              | -                  | 0,0          |                                 |                              | 125.211             | 0,2          |                                 |                              |
| Altre spese accessorie             | 2.495.409          | 0,9          |                                 |                              | 1.410.702          | 1,1          |                                 |                              | 507.894             | 0,7          |                                 |                              |
| <b>TOTALE COMP. ACC.</b>           | <b>25.151.174</b>  | <b>8,8</b>   | <b>6,0</b>                      | <b>5,8</b>                   | <b>10.496.723</b>  | <b>8,2</b>   | <b>5,1</b>                      | <b>5,0</b>                   | <b>4.694.207</b>    | <b>6,9</b>   | <b>5,0</b>                      | <b>4,8</b>                   |
| <b>TOTALE RETRIB. LORDE</b>        | <b>286.453.875</b> | <b>100,0</b> | <b>68,8</b>                     | <b>66,6</b>                  | <b>127.763.770</b> | <b>100,0</b> | <b>62,4</b>                     | <b>61,3</b>                  | <b>67.834.394</b>   | <b>100,0</b> | <b>72,1</b>                     | <b>69,6</b>                  |
| Contributi a carico dell'amm.      | 101.924.137        |              | 24,5                            | 23,7                         | 47.476.093         |              | 23,2                            | 22,8                         | 23.402.296          |              | 24,9                            | 24,0                         |
| Indennità di missione              | 3.464.940          |              | 0,8                             | 0,8                          | 5.945.533          |              | 2,9                             | 2,9                          | 1.340.252           |              | 1,4                             | 1,4                          |
| Altre spese                        | 25.167.109         |              | 6,0                             | 5,8                          | 22.126.174         |              | 10,8                            | 10,6                         | 2.700.372           |              | 2,9                             | 2,8                          |
| Somme rimborsate alle amm.         | 1.190.169          |              | 0,3                             | 0,3                          | 3.003.969          |              | 1,5                             | 1,4                          | 484.442             |              | 0,5                             | 0,5                          |
| Rimborsi ricevuti dalle amm.       | -2.107.529         |              | -0,5                            | -0,5                         | -1.636.113         |              | -0,8                            | -0,8                         | -1.661.766          |              | -1,8                            | -1,7                         |
| <b>COSTO DEL PERSONALE</b>         | <b>416.092.701</b> |              | <b>100,0</b>                    | <b>96,7</b>                  | <b>204.679.426</b> |              | <b>100,0</b>                    | <b>98,2</b>                  | <b>94.099.990</b>   |              | <b>100,0</b>                    | <b>96,5</b>                  |
| <b>SPESE PER PERSONALE</b>         | <b>14.264.470</b>  |              |                                 | <b>3,3</b>                   | <b>3.734.808</b>   |              |                                 | <b>1,8</b>                   | <b>3.384.333</b>    |              |                                 | <b>3,5</b>                   |
| <b>COSTO DEL LAVORO</b>            | <b>430.357.171</b> |              |                                 | <b>100,0</b>                 | <b>208.414.234</b> |              |                                 | <b>100,0</b>                 | <b>97.484.323</b>   |              |                                 | <b>100,0</b>                 |
| <b>SPESE PREST. ESTERNE</b>        | <b>15.355.241</b>  |              |                                 | <b>3,6</b>                   | <b>4.691.653</b>   |              |                                 | <b>2,3</b>                   | <b>1.170.389</b>    |              |                                 | <b>1,2</b>                   |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

(Segue)

Tavola 34

## ENTI SUB REGIONALI - ANALISI DELLA SPESA - ANNO 1995

(Importi in migliaia di lire)

| VOCI                               | PARCHI NATURALI   |              |                                 |                              | E.R.S.U.          |              |                                 |                              | TOTALE ENTI SUB REGIONALI |              |                                 |                              |
|------------------------------------|-------------------|--------------|---------------------------------|------------------------------|-------------------|--------------|---------------------------------|------------------------------|---------------------------|--------------|---------------------------------|------------------------------|
|                                    | Importi erogati   | Incid. %     | Incid. % su costo del personale | Incid. % su costo del lavoro | Importi erogati   | Incid. %     | Incid. % su costo del personale | Incid. % su costo del lavoro | Importi erogati           | Incid. %     | Incid. % su costo del personale | Incid. % su costo del lavoro |
| Stipendio                          | 6.351.044         | 40,4         |                                 |                              | 27.167.098        | 39,0         |                                 |                              | 213.824.537               | 37,7         |                                 |                              |
| I.I.S.                             | 5.869.623         | 37,3         |                                 |                              | 25.105.416        | 36,1         |                                 |                              | 179.844.627               | 31,7         |                                 |                              |
| R.I.A.                             | 227.982           | 1,5          |                                 |                              | 3.032.499         | 4,4          |                                 |                              | 48.320.955                | 8,5          |                                 |                              |
| Tredicesima                        | 1.001.670         | 6,4          |                                 |                              | 5.443.258         | 7,8          |                                 |                              | 42.291.983                | 7,5          |                                 |                              |
| Assegno nucleo familiare           | 82.087            | 0,5          |                                 |                              | 458.914           | 0,7          |                                 |                              | 3.150.772                 | 0,6          |                                 |                              |
| Indennità                          | 838.055           | 5,3          |                                 |                              | 1.324.279         | 1,9          |                                 |                              | 25.257.267                | 4,5          |                                 |                              |
| <b>TOTALE RETRIBUZIONE</b>         | <b>14.370.461</b> | <b>91,4</b>  |                                 |                              | <b>62.531.464</b> | <b>89,9</b>  |                                 |                              | <b>512.690.141</b>        | <b>90,4</b>  |                                 |                              |
| Recupero assenze                   | -86.092           | -0,5         |                                 |                              | -97.903           | -0,1         |                                 |                              | -1.496.010                | -0,3         |                                 |                              |
| Arretrati                          | 212.830           | 1,4          |                                 |                              | 887.573           | 1,3          |                                 |                              | 8.334.137                 | 1,5          |                                 |                              |
| <b>TOTALE COMP. FISSE</b>          | <b>14.497.199</b> | <b>92,2</b>  | <b>67,3</b>                     | <b>61,7</b>                  | <b>63.321.134</b> | <b>91,0</b>  | <b>68,4</b>                     | <b>64,7</b>                  | <b>519.528.268</b>        | <b>91,6</b>  | <b>62,7</b>                     | <b>60,6</b>                  |
| Straordinario                      | 242.717           | 1,5          |                                 |                              | 1.134.142         | 1,6          |                                 |                              | 13.811.324                | 2,4          |                                 |                              |
| Ind. di reperibilità               | 12.445            | 0,1          |                                 |                              | 14.684            | 0,0          |                                 |                              | 221.403                   | 0,0          |                                 |                              |
| Ind. di rischio                    | 5.598             | 0,0          |                                 |                              | 158.856           | 0,2          |                                 |                              | 1.294.044                 | 0,2          |                                 |                              |
| Fondo produttività collettiva      | 502.436           | 3,2          |                                 |                              | 2.317.565         | 3,3          |                                 |                              | 24.224.757                | 4,3          |                                 |                              |
| Fondo qualità prestaz. individuale | 177.206           | 1,1          |                                 |                              | 1.665.857         | 2,4          |                                 |                              | 2.608.077                 | 0,5          |                                 |                              |
| Altre spese accessorie             | 284.446           | 1,8          |                                 |                              | 976.976           | 1,4          |                                 |                              | 5.675.427                 | 1,0          |                                 |                              |
| <b>TOTALE COMP. ACC.</b>           | <b>1.224.848</b>  | <b>7,8</b>   | <b>5,7</b>                      | <b>5,2</b>                   | <b>6.268.080</b>  | <b>9,0</b>   | <b>6,8</b>                      | <b>6,4</b>                   | <b>47.835.032</b>         | <b>8,4</b>   | <b>5,8</b>                      | <b>5,6</b>                   |
| <b>TOTALE RETRIB. LORDE</b>        | <b>15.722.047</b> | <b>100,0</b> | <b>73,0</b>                     | <b>67,0</b>                  | <b>69.589.214</b> | <b>100,0</b> | <b>75,1</b>                     | <b>71,1</b>                  | <b>567.363.300</b>        | <b>100,0</b> | <b>68,4</b>                     | <b>66,2</b>                  |
| Contributi a carico dell'amn.      | 5.439.157         |              | 25,3                            | 23,2                         | 20.041.156        |              | 21,6                            | 20,5                         | 198.282.839               |              | 23,9                            | 23,1                         |
| Indennità di missione              | 153.702           |              | 0,7                             | 0,7                          | 114.085           |              | 0,1                             | 0,1                          | 11.018.512                |              | 1,3                             | 1,3                          |
| Altre spese                        | 204.073           |              | 0,9                             | 0,9                          | 734.556           |              | 0,8                             | 0,8                          | 50.932.284                |              | 6,1                             | 5,9                          |
| Somme rimborsate alle amn.         | 82.875            |              | 0,4                             | 0,4                          | 2.197.237         |              | 2,4                             | 2,2                          | 6.958.692                 |              | 0,8                             | 0,8                          |
| Rimborsi ricevuti dalle amn.       | -63.863           |              | -0,3                            | -0,3                         | -66.114           |              | -0,1                            | -0,1                         | -5.535.385                |              | -0,7                            | -0,6                         |
| <b>COSTO DEL PERSONALE</b>         | <b>21.537.991</b> |              | <b>100,0</b>                    | <b>91,7</b>                  | <b>92.610.134</b> |              | <b>100,0</b>                    | <b>94,6</b>                  | <b>829.020.242</b>        |              | <b>100,0</b>                    | <b>96,7</b>                  |
| <b>SPESE PER PERSONALE</b>         | <b>1.940.901</b>  |              |                                 | <b>8,3</b>                   | <b>5.247.029</b>  |              |                                 | <b>5,4</b>                   | <b>28.571.541</b>         |              |                                 | <b>3,3</b>                   |
| <b>COSTO DEL LAVORO</b>            | <b>23.478.892</b> |              |                                 | <b>100,0</b>                 | <b>97.857.163</b> |              |                                 | <b>100,0</b>                 | <b>857.591.783</b>        |              |                                 | <b>100,0</b>                 |
| <b>SPESE PREST. ESTERNE</b>        | <b>1.966.984</b>  |              |                                 | <b>8,4</b>                   | <b>8.488.818</b>  |              |                                 | <b>8,7</b>                   | <b>31.673.085</b>         |              |                                 | <b>3,7</b>                   |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

## Capitolo V

## IL PERSONALE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

## 5.1 - Considerazioni generali

## 5.1.1 - Premessa

Il capitolo relativo al servizio sanitario nazionale presenta, rispetto alle relazioni degli scorsi anni, alcuni problemi e qualche novità.

In primo luogo, esso terrà presente il profondo processo di riforma che, a partire dal 1993, ha riguardato le strutture operative del SSN, con la scomparsa delle vecchie USL e la creazione di aziende - sanitarie e ospedaliere - le quali nulla hanno a che vedere con le precedenti Unità sanitarie. La nuova normativa (decreti legislativi nn. 502/1992 e 517/1993; leggi nn. 537/1993, 724/1994, 662/1996) ha anche modificato il meccanismo di finanziamento e di spesa del sistema sanitario, prevedendo sistemi di graduale abbattimento dei *deficit* pregressi. Fondamentali novità riguardano infine il personale: una fra tutte, i nuovi *manager* assunti con contratto privatistico.

Di tutti questi aspetti si darà conto nella relazione, sia pure sinteticamente, data la loro incidenza sulla problematica del costo del lavoro.

Con riferimento invece alla disamina degli aspetti economico - finanziari del costo del lavoro, la relazione si occuperà - come noto - del triennio 1994 - 96. Appare perciò evidente che la struttura stessa della relazione dovrà essere modificata rispetto alle due precedenti, che erano relative, ciascuna, ad un solo anno.

Per il 1994 ed il 1995, sarà ancora possibile basarsi - tra le altre fonti - sui dati del conto annuale compilato dalla RGS<sup>1</sup>, che tuttavia, - come già avvenuto in passato, saranno integrati dai dati forniti dal Ministero della sanità - Servizio centrale per la programmazione sanitaria e ufficio di statistica, nonché da quelli del Ministero del tesoro e del bilancio.

Per quel che riguarda in particolare i dati presenti nel conto annuale della RGS, va premesso che al momento è stato pubblicato il solo conto annuale relativo al 1994, mentre per il 1995 sono disponibili le bozze della predetta pubblicazione. Inoltre, occorre anche avvertire che gli stessi dati presentano delle approssimazioni, dovute all'incompletezza della rilevazione: ed infatti, per quanto riguarda il 1994, dei 641 enti che avrebbero dovuto partecipare complessivamente all'invio delle schede dalle quali sono rilevati i dati per il conto annuale, risultano avere contribuito all'invio dei dati solo 616 di essi, e anche per il 1995 alcune aziende sanitarie risultano non rilevate.

Relativamente all'esercizio 1996, in mancanza dei dati della RGS, le fonti utilizzate saranno quelle innanzi citate (Ministeri della sanità e del tesoro-bilancio), oltre alle elaborazioni effettuate in materia dal Sistema Statistico Nazionale - SISTAN. Le pubblicazioni dell'ISTAT e

<sup>1</sup> Ministero del Tesoro - Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato Generale degli Ordinamenti del Personale, *conto annuale 1994*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1996.

In particolare, saranno utilizzati i dati esposti nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1996)*, presentata dal Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica al Parlamento in data 4 aprile 1997.

quelle del ministero della sanità saranno poi di particolare utilità, come nel passato, per le valutazioni in merito al grado di efficienza dei servizi con riferimento ai diversi parametri quali la popolazione, le strutture esistenti, la distribuzione territoriale etc..

Un cenno, infine, alla qualità dei dati sui quali è basato il lavoro di redazione del capitolo. E' stato riscontrato un certo miglioramento per quel che riguarda il conto annuale; pur tuttavia, permangono differenze, talora notevoli, rispetto alle altre fonti di parte pubblica. Come sarà meglio evidenziato nel prosieguo, c'è una differenza di circa tremila unità nel numero dei dipendenti del SSN, con riferimento allo stesso periodo temporale, tra i dati del conto annuale e quelli del Ministero sanità; probabili incoerenze sono state poi rilevate, nel conto annuale, relativamente alla distribuzione delle varie voci retributive per le categorie del personale, con incongruenze di particolare evidenza per alcune voci accessorie (spese per le mense e per la formazione del personale), che variano eccessivamente e senza apparente giustificazione da un anno all'altro.

Va detto che, per quanto riguarda il periodo di riferimento (anni 1994 - 96) può trattarsi, spesso, di incoerenze dovute in buona misura alle contingenze legate al passaggio dal vecchio al nuovo sistema, e quindi alla riduzione del numero degli enti interessati, al relativo trasferimento del personale, alle modifiche dello stesso sistema di contabilità da adottare. In ogni caso, sembrerebbe opportuna un'opera di coordinamento fra le diverse fonti pubbliche di rilevazione dei dati, anche al fine di un'ottimizzazione del lavoro e del contenimento dei costi delle indagini.

Si avverte che in tutti i casi nei quali si riscontrano differenze fra i dati riportati nel conto annuale del 1994 e quelli, sempre relativi al 1994, presenti nelle bozze del conto annuale 1995 si sono presi in considerazione questi ultimi, in quanto considerati una correzione ed integrazione dei dati originariamente forniti, anche se non è disponibile al momento alcuna indicazione sui criteri in base ai quali essi sono stati corretti o integrati.

#### 5.1.2 - *L'attuale quadro normativo di riferimento*

Il sistema sanitario nazionale è stato oggetto negli ultimi anni di una serie di importanti riforme, parallele a quelle avutesi per il resto degli apparati pubblici ma senz'altro più incisive, che si sono poste l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi e di rendere l'azione sanitaria più economica e più efficiente, nonché di armonizzare il livello delle prestazioni rese agli utenti a quelle degli altri paesi dell'Unione Europea.

Come noto, il processo riformatore della sanità nel nostro Paese prende avvio con la legge 23.10.1992, n. 421, con la quale il Governo è stato delegato ad emanare norme per il complessivo riordino - tra gli altri settori - del servizio sanitario nazionale.

La delega legislativa è stata attuata con il d.lgs. n. 502/1992, in seguito integrato e modificato con d.lgs. n. 517/1993 e, successivamente, con la l. n. 724/1994 (capo I). Le nuove norme hanno inteso orientare l'organizzazione in senso efficientistico, con la razionalizzazione della spesa sanitaria e la fine del principio di socialità pura del servizio. Le nuove linee direttrici sono l'aziendalizzazione, la regionalizzazione, la competizione, la responsabilizzazione e la partecipazione dei cittadini; l'organizzazione complessiva è poi ispirata al principio della rigida separazione tra momento programmatico e gestione delle attività.

La fase della programmazione è attribuita in primo luogo al Ministro della sanità ed al Governo, che adotta il piano sanitario nazionale triennale, su parere delle competenti Commissioni parlamentari e d'intesa con la Conferenza Stato - Regioni (art. 1 del d.lgs. n. 502/1992). La stessa norma - così come modificata dal d.lgs. n. 517/93 - individua poi il livello programmatico regionale, disponendo l'elaborazione dei piani regionali entro i 150 gg. successivi alla pubblicazione di quello nazionale. Sempre le Regioni sono tenute a disciplinare le modalità

<sup>3</sup> Cfr. il paragrafo 5.2.1.

<sup>4</sup> Come messo in rilievo nei paragrafi 5.3.2 e, sopra tutto, 5.3.3.

organizzative e di funzionamento delle nuove Aziende. I comuni interessati collaborano sia al momento della programmazione regionale, che alla successiva verifica dell'attività delle USL, ponendo in essere quindi una supervisione politico - amministrativa. Sono infine previste varie forme di (indiretta) partecipazione dei cittadini - utenti alla gestione, prevedendosi obblighi di efficienza connessi al diritto di prenotazione oraria delle prestazioni, il diritto di cittadini e familiari di conferire con i responsabili dei vari settori, la costituzione di comitati di tutela dei cittadini, etc..

E' stata prevista dalla legge la trasformazione delle USL e degli ospedali principali in altrettante Aziende (rispettivamente, sanitarie o ospedaliere), che si configurano come enti strumentali della regione (art. 3 d.lgs. n. 502/1992). Le nuove Aziende hanno comunque avuto riconosciuta un'ampia autonomia: sono dotate di personalità giuridica pubblica - a differenza delle vecchie USL - nonché di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, gestionale e tecnica.

Titolare della gestione è il direttore generale, cui vengono riservati tutti i relativi poteri e la rappresentanza della USL; si tratta non di un dipendente dell'azienda, ma di un *manager* assunto dall'esterno con contratto di diritto privato, per un periodo di cinque anni rinnovabile fino ai settanta anni d'età; la sua nomina è effettuata dalla Giunta regionale. Il direttore generale, a sua volta, nomina discrezionalmente, sempre con contratto privatistico quinquennale i direttori sanitario ed amministrativo

Sul piano operativo, la nuova disciplina prefigura un meccanismo di competizione tra le nuove strutture pubbliche e quelle private, su un piano di tendenziale parità. L'art. 8 del d.lgs. n. 502/1992 prevede infatti la sostituzione del precedente regime convenzionale con un sistema di accreditamento delle istituzioni private presso il S.S.N. (comma 7); la piena operatività del nuovo meccanismo è subordinata alla definizione, da parte delle Regioni, delle tariffe remunerative delle prestazioni e di un idoneo sistema di verifica qualitativa delle prestazioni. L'art. 6 della legge n. 724/94, nel ribadire la piena operatività del nuovo meccanismo di finanziamento al termine della fase transitoria, stabilisce anche i relativi adempimenti per le Regioni e le USL. Infine, l'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, al comma 19, ha fissato il principio che le strutture private, per poter ottenere l'accreditamento in questione, devono dimostrare la capacità di erogare servizi con personale proprio.

Relativamente alla disciplina contabile, la nuova normativa (art. 5 del d.lgs. n. 502/92, comma 4° e segg.) prevede che, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 517/93, vengano emanate norme regionali per la gestione economica, finanziaria e patrimoniale delle Aziende, secondo i principi del codice civile. Le Aziende devono quindi attivare una contabilità analitica con gli strumenti gestionali propri delle società per azioni (libro giornale, degli inventari, di magazzino, etc.) ed avvalersi di indicatori di produttività, di efficienza e di qualità dei servizi resi all'utenza. Il nuovo ordinamento contabile decorre dal 1° gennaio 1995 (art. 5, comma 6), con mantenimento, in via provvisoria, della precedente contabilità.

Il controllo amministrativo sull'attività delle Aziende è esercitato da un collegio di revisori, nominato dal direttore generale sulla base delle designazioni delle amministrazioni competenti (Tesoro, regione, sindaci), tenuto a vigilare sulla legittimità e la regolarità contabile; i revisori hanno anche poteri ispettivi e procedono, ogni tre mesi, alle verifiche di cassa (art. 3, comma 13).

La funzione di monitoraggio complessivo della spesa sanitaria è invece affidata dal d.lgs. 30.6.1993, n. 266, al Ministero della sanità.

<sup>5</sup> Per conferire uniformità alla struttura dei bilanci, l'art. 5 d.lgs. n. 502/92 (al 5° comma) ha poi previsto la predisposizione di un apposito schema di bilancio, con decreto interministeriale (Ministri del Tesoro e della Sanità); il predetto schema è stato approvato con D.M. n. 1424 in data 24 ottobre 1994.

Il D.P.R. 2.2.1994, n. 196, che articola il Ministero in Dipartimenti e Servizi, demanda i relativi compiti al Dipartimento della programmazione. Da ricordare, allo stesso proposito, il ruolo dell'Agenzia per i servizi sanitari (art. 5 d.lgs. n. 266/93) che svolge compiti di supporto e monitoraggio dell'attività regionale in materia.

Per quanto riguarda gli aspetti più propriamente economico - finanziari, la legge delegata ha previsto un tetto massimo di spesa sanitaria statale per ogni cittadino, da integrare con quella regionale, allo scopo di incidere sui fattori di fondo degli squilibri economici e favorire, nel contempo, la responsabilità delle Regioni nella fase programmatica e dei direttori generali in quella dell'erogazione del servizio. La legge n. 421/1992 e il d.lgs. n. 502/1992 contengono anche disposizioni sulla programmazione della spesa sanitaria, funzionali all'individuazione di livelli uniformi di assistenza sanitaria, sulla cui base è stato operato, nella fase iniziale, il calcolo dei parametri per il finanziamento del sistema sanitario da parte pubblica.

La successiva L. 23 dicembre 1993, n. 537 (*Interventi correttivi di finanza pubblica*) ha stabilito all'art. 8, comma 18, che la dotazione media dei posti - letto ospedalieri è fissata in 5,5 P/L per 1.000 abitanti. L'art. 2, comma 5, della legge 28 dicembre 1995, n. 519, dispone, ancora, che le Regioni dovranno procedere alla trasformazione degli ospedali con meno di 120 posti - letto in residenze sanitarie assistenziali per anziani e soggetti non autosufficienti; inoltre, i posti eccedenti la dotazione media di 5,5 P/L per 1.000 ab. saranno utilizzati per l'attivazione di residenze sanitarie assistenziali e altre strutture residenziali, ospedaliere ed ambulatoriali.

Ai fini del nuovo assetto delle strutture sanitarie è anche fondamentale il decreto-legge 17 maggio 1996, n. 280, convertito con legge 18 luglio 1996, n. 382, sul riordino del piano ospedaliero. Tale provvedimento dispone che entro l'anno 2000 le Regioni, nel rispetto degli *standards* predefiniti dal legislatore (utilizzo dei posti - letto almeno del 75 %; 5,5 posti - letto ogni 1000 abitanti; tasso di ospedalizzazione del 160 per mille) provvedano alla riconversione degli ospedali di minori dimensioni, all'eliminazione dei posti - letto sottoutilizzati, all'accorpamento delle strutture ed alla mobilità del personale nei casi di esubero, pena il taglio del 2 % della relativa quota regionale del fondo sanitario nazionale.

Altre norme importanti sono contenute nella L. 23 dicembre 1996, n. 662 (cd. *collegato alla legge finanziaria*). In particolare, l'art. 1, comma 1, stabilisce un'ulteriore riduzione dei posti - letto (e conseguente rideterminazione delle piante organiche) negli ospedali che durante il 1996 hanno registrato un tasso medio di occupazione inferiore al 75 %, con alcune eccezioni nei reparti specialistici; i commi 2, 3 e 4 prevedono poi un incremento dell'assistenza domiciliare e dei posti in regime di *day hospital*, oltre ad un maggiore ricorso alla prevenzione, mentre i commi 20 e segg. ribadiscono la necessità di disporre la chiusura, entro il 31 dicembre 1996, degli ospedali psichiatrici.

Va in ultimo fatto cenno al recentissimo d.d.l. recante "delega al governo per la modifica e l'integrazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni, nonché ulteriori norme in materia sanitaria", che rappresenta uno dei provvedimenti collegati della legge finanziaria 1998, attualmente all'esame del Parlamento (A.C. n. 4230).

L'articolato risponde all'esigenza di completare il riordino strutturale dell'organizzazione sanitaria, attraverso una migliore articolazione del rapporto fra la linea di regionalizzazione e quella di aziendalizzazione, che caratterizzano la disciplina dei citati decreti legislativi nn. 502/1992 e 517/1993.

Lo strumento giuridico proposto è, anche questa volta, quello della delega legislativa, finalizzata al completamento del processo di aziendalizzazione, alla previsione di una più stretta collaborazione fra tutti i soggetti pubblici interessati e alla razionalizzazione delle strutture e attività connesse alla prestazione di servizi sanitari. Tra i criteri della delega, merita un cenno il rafforzamento del ruolo dei sindaci nella partecipazione alla programmazione sanitaria e sociosanitaria regionale; è poi prevista una maggiore flessibilità nella gestione del personale, con la responsabilizzazione dei dirigenti (per i quali si prevede la riconduzione del rapporto di lavoro

<sup>7</sup> Dei quali si parlerà più specificamente nel paragrafo 5.4.1.

<sup>8</sup> Alla fine del 1996 erano ancora operanti 68 istituti, con circa 18.000 pazienti: cfr. ISTAT, *Rapporto annuale 1996*, Roma 1997, pag. 297.

al diritto comune) ed infine la facoltà, da parte delle aziende, di stipulare contratti a tempo determinato con personale laureato.

### 5.1.3 - Lo stato di attuazione della nuova normativa

Il nuovo assetto del sistema sanitario, sopra delineato, è quindi divenuto pienamente operativo con l'inizio dell'esercizio finanziario 1995.

Attualmente risulta realizzato l'accorpamento delle strutture; da un totale di 657 USL del regime precedente, si è infatti passati, alla data del 31 dicembre 1996, a 228 aziende sanitarie e 91 aziende ospedaliere.

Ha poi avuto inizio, per le aziende ospedaliere, il nuovo sistema di finanziamento c. d. *a prestazione*, basato cioè non più sulle giornate di degenza ma su tariffe predeterminate, relative ad ogni singola tipologia di prestazione (D.R.G.). In materia sono intervenuti il D.M. 14 dicembre 1994 e le *Linee guida* n. 1/1995, sulla cui base sono stabilite le tariffe da parte delle Regioni e province autonome. Un successivo D.M. (in data 31 gennaio 1995) ha previsto i criteri di classificazione per gli ospedali specializzati. Infine, con D.M. in data 24 luglio 1995 sono stati definiti gli indicatori di efficienza e qualità dei servizi e delle prestazioni sanitarie (art. 10 d.lgs. n. 502/1992).

Il nuovo meccanismo di finanziamento ha contribuito a disincentivare gli ospedali a trattenere i pazienti per periodi di tempo più lunghi di quanto richiesto dalle effettive cure, favorendo la riduzione della durata media della degenza; la stessa, infatti, dal 1994 al 1995 è diminuita da 9,8 giorni a 9,2 giorni.

L'elaborazione dei piani sanitari regionali ha invece subito qualche rallentamento. Ed infatti, detti piani regionali avrebbero dovuto vedere la luce entro 150 giorni dalla pubblicazione del piano sanitario nazionale relativo al triennio 1994 - 1996, avvenuta il 23 luglio 1994; invece, a metà dello scorso 1996, solamente quattro Regioni avevano già provveduto e per le altre il piano risultava ancora in fase di elaborazione.

Relativamente alle prescrizioni organizzative, già entro la fine del 1994 tutte le Regioni avevano emanato le norme necessarie per l'ordinamento dei servizi socio - sanitari regionali e definito i rapporti delle relative strutture con province, comuni ed Università. A partire dal 1995, le medesime amministrazioni regionali hanno adottato gli atti necessari, contenenti modalità di organizzazione e funzionamento delle neonate Aziende. Da parte governativa, con il d.P.R. 14 gennaio 1997, n. 37, è stato approvato un atto d'indirizzo e coordinamento (art. 8, comma 4, d.lgs. n. 502/1992) relativo all'individuazione dei requisiti minimi strutturali, tecnologici ed organizzativi che gli istituti pubblici e privati dovranno possedere per poter esercitare l'attività sanitaria, con le relative modalità per i controlli sulla permanenza di detti requisiti.

Si è tuttora in attesa, infine, del nuovo piano sanitario nazionale (che segue quello relativo al triennio 1994 - 1996) il quale dovrà contenere, tra le altre, migliori e più aggiornate indicazioni sui parametri capitari da riconoscere e sui livelli uniformi di assistenza che le strutture saranno tenute a garantire all'utenza.

## 5.2 - Le strutture del S.S.N. ed il personale in generale

### 5.2.1 - Consistenza, struttura e tendenza

Il totale dei dipendenti del servizio sanitario nazionale risulta essere alla fine del 1994 pari a 692.757 unità, e alla fine del 1995 di 685.572 unità. Questi valori sono ricavati dalle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato e riportate nelle bozze del conto annuale per il

<sup>9</sup> ISTAT, *Rapporto annuale 1996*, cit., pag. 295.

<sup>10</sup> ISTAT, *Rapporto annuale 1996*, cit., pag. 301.

<sup>11</sup> Cfr. la *Relazione sul programma pluriennale di interventi nel settore sanitario*, pubblicata dal Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Roma 1996 (pag. 5 e segg.).

1995. Nella cifra su riportata, sono comprese anche le unità di personale non di ruolo (2901 unità nel 1994 e 1557 unità nel 1995) e di personale temporaneo (13.310 nel 1994 e 14.233 nel 1995). Dalle stesse tavole del conto annuale, si rileva che le dotazioni organiche complessive ammontano a 765.401 unità al 31 dicembre 1994 e a 729.095 al 31 dicembre 1995.

La copertura dei posti in organico è complessivamente del 90,5 % nel 1994 e 94 % nel 1995. Su quest'ultimo dato, particolarmente elevato in relazione all'intero ambito del pubblico impiego, occorre richiamare l'attenzione in quanto sicuramente connesso agli effetti dell'avvio della riforma.

In tutte le categorie considerate è evidente un ravvicinamento fra i valori del personale in servizio (in leggera diminuzione) e del personale previsto in organico (in più accentuata diminuzione), comportando ovunque un maggior tasso di copertura degli organici, rispetto agli anni scorsi.

La componente femminile è stata pari al 55,3 % nel 1994 e al 55,6 % nel 1995.

I dati del conto annuale della Ragioneria generale relativamente alle consistenze numeriche del personale in servizio sono riassunti ed esposti nella seguente tabella:

Tabella n° 1

| CATEGORIE                           | PERSONALE IN SERVIZIO AL |                |                |
|-------------------------------------|--------------------------|----------------|----------------|
|                                     | 31/12/93                 | 31/12/94       | 31/12/95       |
| Medici tempo pieno                  | 94.696                   | 97.706         | 96.724         |
| Medici tempo definito               | 4.361                    | 3.632          | 3.043          |
| Veterinari                          | 5.756                    | 6.106          | 5.801          |
| Dirigenti ruolo sanitario           | 14.238                   | 15.186         | 14.831         |
| Dirigenti ruolo amministrativo      | 5.411                    | 4.964          | 4.732          |
| Dirigenti ruolo tecn.-prof.         | 1.957                    | 2.024          | 1.957          |
| Livelli ruolo sanitario             | 299.866                  | 309.719        | 309.141        |
| Livelli ruolo amministrativo        | 66.833                   | 67.387         | 66.681         |
| Livelli ruolo tecnico-professionale | 168.141                  | 166.573        | 162.504        |
| Personale non di ruolo              | 3.464                    | 2.901          | 1.557          |
| Personale temporaneo                | 14.612                   | 13.310         | 14.233         |
| Personale contrattista-equiparato   | 89                       | 92             | 492            |
| Personale part-time                 | 2.442                    | 3.157          | 3.876          |
| <b>TOTALE</b>                       | <b>681.866</b>           | <b>692.757</b> | <b>685.572</b> |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati della Ragioneria generale dello Stato

Per una presentazione grafica delle variazioni nelle singole categorie si veda il grafico n° 1 a fine capitolo.

<sup>12</sup> Più in dettaglio, risultano in servizio 107.444 tra medici e i veterinari nel 1994 e 105.568 nel 1995, mentre gli organici ne prevedevano rispettivamente 119.747 e 116.094. Il personale di qualifica dirigenziale (sanitaria, amministrativa, non-medica) ammontava nel 1994 a 22.174 unità, su un organico di 26.192, e nel 1995 a 21.520 unità su un organico di 25.379. Il personale complessivamente inquadrato nei livelli del ruolo sanitario è stato, per il 1994, di 309.719 unità, su un organico di 337.207 unità e, per il 1995, di 309.141 unità, su un organico di 333.868 unità; 67.387 erano nel 1994 gli amministrativi (su 72.995 posti teorici) e, nel 1995, 66.681 su 72.126; 166.573 (su 185.722 unità di dotazione organica complessiva) sono stati invece i dipendenti appartenenti al ruolo tecnico - professionale nel 1994, e 162.504 su 181.272 nel 1995. In totale, pertanto, il personale inquadrato nei diversi profili professionali dei livelli non dirigenziali ammonta per il 1994 a 543.679 unità (595.884 unità, la dotazione organica) e, per il 1995, 538.326 unità su una dotazione organica di 587.266.

Secondo le rilevazioni compiute dal Ministero della sanità<sup>13</sup>, il personale dipendente dal S.S.N. al 1° gennaio 1995 - dato più recente disponibile - è costituito da 666.198 unità, distribuite nei classici quattro ruoli: sanitario, professionale, tecnico ed amministrativo.

E' evidente - ed anche più sensibilmente che negli anni scorsi - la differenza rispetto alle cifre, innanzi citate, del conto annuale (secondo il quale i dipendenti SSN, contando solo quelli di ruolo, al 31/12/1994 sarebbero 673.297); è d'uopo quindi ripetere i dubbi già espressi in passato, in merito al grado di attendibilità delle diverse rilevazioni effettuate sul medesimo oggetto.

Dai dati ministeriali si ricava poi che il ruolo sanitario - comprensivo del personale laureato (medici, odontoiatri, veterinari, biologi, chimici, farmacisti, etc.) e di quello infermieristico - rappresenta la quota maggiore di dipendenti, con 428.695 unità. Segue poi il personale tecnico (163.244 unità), quello amministrativo (71.800) ed, infine, quello professionale, che comprende avvocati, ingegneri, architetti, geologi e assistenti religiosi (1600 dipendenti). Vanno infine considerati 859 dipendenti con qualifiche definite atipiche (cioè non facilmente riconducibili alle precedenti categorie).

#### 5.2.2 - L'andamento negli ultimi anni. Cessazioni dal servizio ed assunzioni

La tendenza rilevata nella precedente relazione, indicante una progressiva diminuzione percentuale delle qualifiche amministrazione ed ausiliarie con correlativo aumento dei medici e dei tecnici fino al 1992 e invece un lieve recupero nel 1993, vede nel 1994, in particolare per i medici, un andamento dapprima in leggera crescita con successiva diminuzione nel 1995. Ciò, a prescindere dagli effetti conseguenti al minor grado di "stabilizzazione" del dato relativo al 1995 rispetto a quello ora disponibile per il 1994, può essere attribuito al processo di assestamento conseguito alle vicende connesse alla disciplina del trattamento di quiescenza e alla riforma del SSN.

Risulta, dai dati del conto annuale, come l'andamento delle cessazioni dal servizio, con riferimento all'intero SSN, sia stato nel 1994 e nel 1995 in continua crescita; si registrano infatti i valori totali di cessazioni rispettivamente per 52.252 e 88.681 unità (molto più elevati pertanto rispetto ai 30.130 del 1993). L'effetto è sicuramente da riconnettere alla contrazione delle cessazioni verificatesi nel 1993 rispetto ai dati dell'anno precedente (1992: 43.676 cessazioni) e da ritenere condizionato dalle vicende normative restrittive dei pensionamenti nel 1993, e dai timori di inasprimenti delle condizioni di pensionamento negli anni successivi. Più difficile è invece valutare se l'attuazione della riforma abbia prodotto effetti in termini di variazione delle cessazioni. Si proverà a dare una risposta soffermandosi ora su tre particolari aspetti considerati significativi del fenomeno; con riferimento ai sessi, alle qualifiche, al transito ad altre amministrazioni.

Sotto il primo profilo si segnala che in entrambi gli anni di riferimento il rapporto fra donne cessate per dimissioni rispetto a quelle cessate per limiti di età è di 4,27 a 1, e di 2,32 a 1 nel 1995, mentre per gli uomini il corrispondente rapporto è nel 1994 di 3,94 a 1 e nel 1995 di 1,94 a 1. Ciò significa che per le donne la cessazione per dimissioni è proporzionalmente più incidente che per gli uomini.

Il secondo profilo connesso alle cessazioni mette in luce la consistente uscita dai ruoli del SSN del personale della dirigenza amministrativa: nel 1994 si è avuta la cessazione del 15% di tali dirigenti (con una punta del 20% per i direttori amministrativi capi servizio) e anche nel 1995, con un 13,7% di cessazioni rispetto ai dirigenti in servizio ad inizio dell'anno, che sale al

<sup>13</sup> Ministero della sanità - Dipartimento della programmazione, *Personale delle USL e degli istituti di cura pubblici - anno 1995*, Roma, dicembre 1996, pag. 7 e segg.; cfr., inoltre, il *Primo compendio del servizio sanitario nazionale*, Roma, luglio 1996.

Cfr., ad es., la *Relazione sul costo del lavoro pubblico per il 1993*, cap. V, pag. 135.

16,2% per i direttori amministrativi capi servizio, si riscontra un dato superiore a quello delle altre qualifiche. Per quanto riguarda i medici, si riscontra nel 1994 un tasso di cessazioni del 6 % per i medici a tempo pieno e dell'11% per quelli a tempo definito, mentre i valori del 1995 sono rispettivamente del 13,7% e del 26,4%. Si tratta di valori che per i medici a tempo pieno in particolare non fanno pensare ad un "esodo", bensì ad un ricambio fisiologico, mentre evidentemente l'effetto della riforma sui medici a tempo definito e sulla dirigenza è da ritenersi più avvertito.

Il profilo del passaggio ad altra amministrazione mostra che tale causa di cessazione ha una incidenza anomala negli anni di riferimento; essa infatti rappresenta, ad esempio, per i medici a tempo pieno una quota consistente (35,5% nel 1994 e addirittura 70,7% nel 1995) delle cessazioni totali, a fronte di una più ridotta ma sempre notevole quota di passaggi ad altra amministrazione quale causa di cessazione per l'insieme del personale SSN pari al 27,4% nel 1994 e al 66,5% nel 1995; le elevate quote di passaggi ad altra amministrazione registrate nel 1995 sono il risultato della complessiva redistribuzione del personale nelle strutture risultanti dal nuovo assetto, con la particolarità che il fenomeno si sia verificato con un certo anticipo per le qualifiche mediche.

Per quel che riguarda le immissioni in servizio, si è riscontrato nel 1994 un valore di 41.318 unità assunte, e 80.979 nel 1995. Il saldo è pertanto negativo complessivamente per l'intero comparto. Esaminando i valori disaggregati, la più ampia forbice fra assunti e cessati si riscontra nel 1994 tra i medici a tempo definito (959 cessazioni a fronte di sole 414 assunzioni in servizio) e dei dirigenti del ruolo amministrativo nel 1994 e nel 1995 (rispettivamente 795 cessazioni a fronte di 168 assunzioni e 680 cessazioni a fronte di 429 assunzioni).

In controtendenza sia nel 1994 che nel 1995 il saldo degli operatori professionali I<sup>a</sup> categoria-collaboratori, che per il 1994 ha registrato 15.237 cessazioni a fronte di 19.977 assunzioni, e per il 1995 29.849 cessazioni e 31.350 assunzioni.

### 5.2.3 - La distribuzione territoriale

La distribuzione percentuale del personale del servizio sanitario nazionale nelle varie Regioni dovrebbe, teoricamente e in linea di larga massima, corrispondere alla percentuale di popolazione residente, rispetto al totale nazionale, nelle Regioni stesse.

In realtà i dati rilevati<sup>15</sup> delineano un quadro differente. Al Nord, infatti, la percentuale di personale del SSN è generalmente più alta rispetto alla percentuale di popolazione; godono di questa condizione "privilegiata" anche la Toscana, l'Umbria, le Marche e le province autonome di Trento e di Bolzano. Sull'altro lato della bilancia registriamo le Regioni del Centro-Sud, con un rapporto generalmente opposto.

Anche la distribuzione del personale fra le differenti aree professionali presenta variazioni da Regione a Regione: come risulta evidente anche dal grafico n° 2, posto a fine capitolo, abbiamo una quota anomala di personale amministrativo e tecnico in alcune Regioni a scapito di quello specificamente sanitario (si veda in particolare la Calabria), mentre in altre Regioni (segnatamente l'Emilia Romagna e l'Umbria) risulta maggiore la quota di personale sanitario. Anche all'interno dello specifico ruolo sanitario, il rapporto tra medici ed infermieri, secondo i

<sup>15</sup> ISTAT, *Statistiche della sanità - anno 1994*, Roma 1997, nonché *Rapporto annuale 1996*, Ministero della sanità, *Personale delle USL e degli istituti di cura pubblici - anno 1995*, Roma 1996.

Più in dettaglio, per quel che riguarda il Nord, a parte la Lombardia (ove risiede il 15,6% della popolazione nazionale e ove opera solo il 14,6 del personale SSN) e il Piemonte (7,5% sia per popolazione che per quota di personale SSN), abbiamo le situazioni del Veneto (popolazione 7,7 e quota personale SSN 8,5), del Friuli V.G. (2,1% popolazione, 2,7% personale SSN), della Liguria (rispettivamente 2,9% e 3,6%) e dell'Emilia Romagna (6,8% della popolazione nazionale e 8,1% del personale nazionale del comparto Sanità). Per le Regioni del Centro-Sud riportiamo i dati della Campania (ove vive il 10% della popolazione nazionale e opera il 9,2% del personale SSN), della Puglia (7,1 % della popolazione e 5,9% del personale SSN) e della Sicilia (8,9% della popolazione e 7,7% del personale SSN). Fa eccezione la Sardegna (2,9% della popolazione e 3,3% del personale SSN).

dati del già citato documento del Ministero della sanità, Dipartimento della programmazione, varia da regione a regione, come evidenziato nel grafico n. 3 inserito ugualmente a fine capitolo.

#### 5.2.4 - Il personale delle Aziende Sanitarie Locali

Le unità (ora aziende) sanitarie locali rappresentano tuttora le principali strutture della sanità pubblica a livello operativo; i relativi dipendenti costituiscono la stragrande maggioranza del totale degli occupati nel settore in esame.

I dati del conto annuale indicano per il 1994 un totale di 657.275 unità di personale in servizio presso le USL, escluso il personale temporaneo, mentre per il 1995 il totale indicato è di 649.896 unità, sempre senza il personale temporaneo; i dati inclusivi del personale temporaneo sono rispettivamente 670.097 e 663.225, presentando quindi una lieve flessione.

Secondo i dati del Sistema Informativo del Ministero della sanità, il personale delle USL ammonta a 677.062 unità nel 1994, e risulta ridotto a 537.881 unità nel 1995<sup>17</sup>, il che rappresenterebbe una variazione negativa assai più sensibile rispetto ai dati del conto annuale; ciò è spiegabile in quanto per il 1995 compare in detto sistema informativo lo specifico aggregato delle aziende ospedaliere, le cui unità di personale ammonterebbero complessivamente a 128.317<sup>18</sup>, andando a coprire quasi integralmente le unità complessivamente "perse" dall'aggregato delle USL (pari a 139.181). In base alla medesima fonte, la maggiore diminuzione riguarderebbe il personale del ruolo tecnico (-22,6%); la diminuzione meno rilevante concerne invece il ruolo amministrativo (-13,7%). Lo spostamento delle unità di personale da un aggregato all'altro appare evidente anche in tali valori parziali, come mostra la tabella seguente:

Tabella n° 2

|              | Ruolo sanit. | Ruolo profes. | Ruolo tecnico | Ruolo amm. | TOTALE   |
|--------------|--------------|---------------|---------------|------------|----------|
| Usl 1994     | 431.854      | 1.658         | 169.901       | 72.686     | 677.062  |
| Usl 1995     | 341.473      | 1.365         | 131.488       | 62.696     | 537.881  |
| Variazione   | -90.381      | -293          | -38.413       | -9.990     | -139.181 |
| Var. %       | -20,9%       | -17,7%        | -22,6%        | -13,7%     | -20,6%   |
| Az. Osp. '95 | 87.222       | 235           | 31.756        | 9.104      | 128.317  |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della sanità, Dipartimento della programmaz.

La redistribuzione del personale imputato nel 1994 alle USL, evidenziata dal Ministero, dà luogo ad una diminuzione delle unità riportate in tale aggregato riguardante quasi tutte le Regioni; in controtendenza le province autonome di Trento e Bolzano e la regione Abruzzo (invariate dal 1994 al 1995) e la Sardegna (addirittura in lieve incremento). Non a caso in nessuna di tali province o Regioni sono state istituite Aziende Ospedaliere.

Si nota inoltre che, mentre i dati della Ragioneria generale accostano medici e veterinari, il Sistema informativo sanitario inserisce questi ultimi nella categoria di "altro personale laureato", assieme a farmacisti, chimici, psicologi, etc., ricomprendendo poi questa categoria in quella più ampia del "ruolo sanitario" (assieme ad infermieri, vigilatrici d'infanzia etc.) distinto dal ruolo professionale, da quello tecnico e da quello amministrativo.

Tornando ai dati ricavabili dal conto annuale della RGS, può segnalarsi nel 1994 una presenza femminile pari al 55,2% del personale, mentre nel 1995 la quota in questione è del 55,4%. Si registra pertanto una lieve crescita della componente femminile. Fra i medici la componente femminile è pari al 24,71% nel 1994 e al 25,07 nel 1995, sicché in tale categoria la quota femminile appare in crescita in modo anche più sensibile rispetto al complesso del

<sup>17</sup> Ministero della sanità, *Personale delle USL e degli istituti di cura pubblici*, cit., pag. 39.

<sup>18</sup> Con esclusione del personale che, pur operando presso le medesime aziende, dipende tuttavia funzionalmente dalle Università; cfr. Ministero della sanità, *Personale delle USL e degli istituti di cura pubblici*, cit., p. 87.