

tra i vari enti pubblici del Sistema statistico nazionale (SISTAN), sulla metodologia e sui parametri utilizzati per la rilevazione e l'elaborazione dei dati e informazioni relative al settore qui considerato. Persiste ancora, difatti - ed è stata più volte rilevata nel presente capitolo - qualche distonia metodologica: si ricordano, in proposito, le differenze tra i dati pubblicati dal conto annuale e dall'ISTAT, con riferimento agli impiegati nelle strutture sanitarie pubbliche (con le cifre ISTAT molto inferiori a quelle del conto annuale, senza che sia specificato il motivo di tale differenza)⁴⁴, oppure, nell'ambito dello stesso Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, le differenze presenti tra i dati di spesa per il personale, pubblicati sul conto annuale e quelli della *Relazione generale*⁴⁵.

Per quanto riguarda invece il merito delle valutazioni di competenza di questa Corte dei conti, occorre anche qui riprendere alcune delle considerazioni svolte nelle pagine precedenti.

Con riferimento al numero complessivo degli addetti in servizio nel SSN, è stato già rilevato che, nell'ultimo biennio in esame, si è verificata una evidente e decisa inversione di tendenza del fenomeno della diminuzione del personale in servizio nel settore, rilevato negli anni scorsi da questa Corte; in particolare, dal 1994 e fino a tutto il 1997 si era registrata una costante diminuzione del numero degli occupati, dovuta - come a suo tempo rilevato - dalle ristrutturazioni in corso nel settore ma, in misura maggiore, dal timore di inasprimento delle norme riguardanti le condizioni di pensionamento nel pubblico impiego, che negli anni scorsi avevano spinto molti impiegati alle dimissioni anticipate. Negli ultimi due anni tale "esodo" pare dunque essere terminato. Lo stesso andamento complessivo delle cessazioni dal servizio, dopo l'aumento improvviso negli anni 1994-95, sembra essersi stabilizzato, con contemporanea ripresa delle assunzioni, disposte in misura sensibilmente maggiore rispetto al recente passato.

E' stata poi rilevata anche la persistenza, negli anni di riferimento, del fenomeno dell'assunzione di personale temporaneo da parte degli enti del SSN che, nel 1998, è anzi aumentato, per diminuire solo di poco nel 1999; si è pure notato, d'altra parte, che la complessiva percentuale di dipendenti a tempo indeterminato, pur a fronte di un alto numero di dipendenti temporanei, continua a registrare nel comparto del Servizio sanitario nazionale valori particolarmente alti in confronto agli altri settori del pubblico impiego.

Qualche notazione va ripetuta anche sui profili attinenti al costo del lavoro nel comparto.

In primo luogo, in ordine alla struttura della retribuzione, è stato rilevato il persistere della forte incidenza delle competenze accessorie rispetto allo stipendio-base, specie con riferimento ai profili professionali più alti (medici e restante dirigenza). Altro fenomeno evidenziato nel corso del capitolo, l'andamento non sempre lineare, negli ultimi anni, della distribuzione degli emolumenti tra le diverse categorie di personale: se

⁴⁴ Cfr. il precedente paragrafo 1.2.4.

⁴⁵ Paragrafo 1.3.3.

negli anni scorsi si era notato una certa, sia pure tendenziale riduzione del divario fra le retribuzioni delle diverse categorie, negli ultimi tre anni la "forbice" in questione è di nuovo aumentata, con un notevole recupero delle categorie più elevate, specie la dirigenza medica.

Sotto il diverso profilo della spesa per il personale nel complessivo ambito di quella generale del settore, è stato in primo luogo notato come nel nostro Paese il peso relativo della spesa sanitaria pubblica, dopo il decremento registrato tra il 1990 e il 1995, si sia sostanzialmente stabilizzato, anche se in termini nominali assoluti, a partire dal 1995, è avvenuta una ripresa della crescita della spesa corrente totale delle regioni per il SSN, superiore a quanto programmato. In tale contesto, la spesa per il personale rimane per gli enti del SSN la componente più importante, sebbene negli ultimi due anni il suo peso sulle spese totali si sia tendenzialmente ridimensionato, dopo un forte incremento retributivo avutosi proprio nel 1997 (e segnalato nella scorsa relazione da questa Corte dei conti); incremento che era stato determinato, in gran misura, da una crescita della retribuzione variabile, superiore a quanto previsto nei documenti di programmazione macro-economica.

Per il 1998 i dati del tesoro indicano una riduzione delle spese per il personale; tale voce aumenta di poco nel 1999 (diminuendo tuttavia, in termini percentuali rispetto al totale delle spese correnti). I dati provvisori del 1999, scontano però ancora un ridotto effetto dell'incidenza degli aumenti degli ultimi contratti collettivi, specie di quelli relativi alla dirigenza, per cui potrebbero attualmente risultare poco significativi.

A tale ultimo proposito, è da tenere presente l'incidenza, sulla complessiva dinamica della spesa del personale nel comparto, delle nuove prescrizioni degli ultimi, recenti accordi collettivi, i quali - anche al di là degli incrementi retributivi recati - hanno introdotto svariati meccanismi, spesso automatici e (sopra tutto) permanenti, di incremento della spesa.

In proposito, vanno richiamate, con riferimento al contratto collettivo nazionale del personale dei livelli, le considerazioni espresse da questa Corte dei conti in sede di certificazione ex art. 51 e segg. d.Lgs. 29/93 (e ricordate nella relazione dello scorso anno), circa i possibili rischi di superamento delle previsioni di spesa iniziali. E' stato in tale sede raccomandato di sottoporre a efficace verifica i criteri di corresponsione di alcune delle voci accessorie ivi previste (in particolare, delle componenti salariali legate alla produttività, che dovrebbero essere correlate agli effettivi risultati raggiunti dalle singole strutture), la cui difficile gestione continua a costituire uno degli ostacoli più validi per una seria programmazione della spesa; non si è poi mancato di rilevare come alcune delle disposizioni del contratto in questione, qualora la loro applicazione non fosse opportunamente ponderata, potrebbero comportare - ove si consideri l'ampia autonomia operativa e finanziaria delle nuove aziende - una rottura dell'equilibrio fra le spese per il personale e le altre spese dell'ente, con conseguente necessità di limitazione delle spese necessarie all'erogazione dei servizi. Per quel che riguarda, in particolare, i CCNL in questione, essi indubbiamente individuano meccanismi e sistemi per una migliore e più ponderata gestione degli emolumenti integrativi dello stipendio base, collegando la loro corresponsione ad effettivi meccanismi di verifica delle (maggiori) prestazioni rese; il problema, al riguardo - come evidenziato da questa Corte - è quello della effettiva possibilità di attivazione di alcuni dei meccanismi di verifica previsti, in

quanto basati su valutazioni in larga parte discrezionali, operate dai nuclei di controllo interni, che tra l'altro non risultano ovunque pienamente operativi.

Anche con riferimento ai CCNL relativi al personale dirigente, siglati nel giugno scorso, questa Corte non ha mancato di evidenziare i punti ritenuti "critici" sotto il profilo della coerenza complessiva.

Per quel che riguarda i due accordi relativi al quadriennio normativo e al primo biennio economico, è stata in primo luogo rilevata la mancanza di dati certi in ordine all'andamento della precedente tornata contrattuale (anni 1995-97), ed è stata pure censurata la prassi dell'utilizzazione da parte dell'ARAN, come base di calcolo, di dati non aggiornati (e dunque poco attendibili) sul numero dei dirigenti in servizio, destinatari degli accordi in esame; più in generale, è stato chiesto che tali dati di partenza, per il futuro, siano più recenti ed attendibili. Sono stati poi avanzate molti rilievi e osservazioni in ordine a specifiche clausole contenute nei due schemi di CCNL, ritenute di dubbia coerenza sotto il profilo della quantificazione degli oneri e delle conseguenti valutazioni di compatibilità finanziaria ed economica, in particolare perché suscettibili di comportare oneri impreveduti di natura sostanzialmente retributiva a carico dei bilanci aziendali, senza specifica copertura. Ha conclusivamente osservato dunque la Corte che un'applicazione non ponderata delle disposizioni indicate⁴⁶ potrebbe comportare squilibri finanziari anche di una certa rilevanza; di conseguenza, è stata affidata alla responsabilità delle aziende la sostenibilità finanziaria dell'attuazione delle norme stesse, tale da evitare incontrollabili future esorbitanze di spesa. E' stata, infine, richiamata la possibilità di attivare le iniziative di cui all'art. 52, comma 2, del d.lgs. n. 29/1993, vale a dire la sospensione dell'efficacia dei contratti in corso, in caso di superamento, in corso di applicazione, dei tetti di spesa programmati.

Con riferimento ai contratti per la dirigenza, afferenti il biennio economico 2000/2001, questa Corte, sulla base di una più attendibile determinazione della quantificazione e di una precisazione dei criteri metodologici adottati per la stima degli oneri sottesi, rispetto a quelle iniziali, hanno infine deliberato la certificazione positiva dei costi contrattuali, pur con riserve e puntuali raccomandazioni. In particolare, è stata fatta presente alla parte pubblica la necessità di procedere tempestivamente all'impostazione metodologica ed all'attivazione operativa del monitoraggio dell'andamento delle spese connesse con l'applicazione dei contratti in questione, informandone la Corte; è stato, inoltre, preso atto dell'impegno della parte negoziale pubblica - impegno del resto espressamente richiesto dalla Corte nella prima deliberazione non positiva - di rendere operativa la disposizione di cui all'art. 52, comma 2, del d.lgs. n. 29/93, che fa sistema con le previsioni di cui agli articoli 10 e 11 dei contratti, in tema di sospensione parziale o totale dell'efficacia del contratto in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa. In particolare, la Corte ha preso atto dell'impegno del Governo di provvedere immediatamente al monitoraggio della spesa derivante dalle presenti ipotesi di accordo, con riguardo, in primo luogo, alla finanza sanitaria ed agli equilibri complessivi della finanza regionale, inviandone gli esiti alla Corte ancor prima della scadenza biennale dei contratti.

⁴⁶ Le clausole contrattuali in questione sono state ricordate nel paragrafo 1.2.4.

Il problema del tempestivo e costante monitoraggio dei flussi finanziari del SSN, naturalmente - come messo in rilievo da questa Corte - si pone in termini più generali, relativi cioè al riscontro efficace e tempestivo della qualità dei servizi erogati dalla aziende e dei sistemi di finanziamento delle prestazioni, tale che possa favorire una maggiore attenzione alla selezione delle priorità, nell'ottica di un complessivo contenimento della spesa sanitaria⁴⁷.

In proposito, come ricordato innanzi, lo stesso Legislatore, in tutte le ultime manovre finanziarie ha fissato il principio della necessaria partecipazione delle regioni e delle stesse aziende alla ricostruzione complessiva del quadro finanziario della sanità, sottolineando nel contempo, anche con la previsione di possibili sanzioni nella ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale, la necessità che regioni e aziende sanitarie ed ospedaliere provvedano ad un tempestivo ed esaustivo aggiornamento delle relative informazioni: artt. 32, 2° comma, L. n. 449/1997 e 28, comma 14 della L. n. 448/1998. Infine, l'ultima manovra finanziaria, al fine di favorire l'esclusività del rapporto dei dirigenti del ruolo sanitario, ha individuato specifiche risorse (art. 28 della legge n. 488/1999), collegate in larga parte alla realizzazione di risparmi conseguenti al processo di razionalizzazione del sistema ospedaliero. Proprio in tale contesto si colloca la previsione di incentivi finanziari per l'attivazione da parte di Regioni e aziende sanitarie di idonei e sistematici strumenti di controllo del comportamento degli enti in ordine all'appropriatezza e alla qualità dell'assistenza erogata.

L'esigenza di cui sopra si accentua anche in relazione alla prossima introduzione, a partire dal 2001, del federalismo fiscale disegnato dal d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, il quale prevede l'abolizione dei trasferimenti erariali in favore delle regioni a statuto ordinario, incluso il Fondo sanitario nazionale, per cui il finanziamento dell'assistenza sanitaria nelle regioni a statuto ordinario sarà fondato sulla finanza regionale, compensata da nuove compartecipazioni al gettito di taluni tributi erariali e da un complesso meccanismo perequativo, finalizzato a garantire il finanziamento dei livelli uniformi di assistenza; orbene, tale meccanismo è appunto caratterizzato dalla possibilità, da parte statale, di riduzione dei trasferimenti perequativi e delle compartecipazioni nei casi di mancata o insufficiente garanzia a livello territoriale sul mantenimento di determinati *standards* individuati a livello centrale.

Da tutto quanto sopra illustrato, non può che emergere, con rilevanza ancora maggiore che nel passato, l'esigenza fondamentale di una efficace attivazione dei necessari meccanismi informativi da parte delle aziende e delle regioni, in vista della successiva programmazione da parte centrale, nella prospettiva dell'attivazione dei su ricordati trasferimenti interregionali. Tali linee direttrici richiedono, naturalmente, anche un potenziamento delle stesse articolazioni centrali a ciò deputate ed in particolare di quelle oggi facenti capo al Ministero della sanità - Dipartimento per la programmazione, all'Agenzia per i Servizi sanitari regionali (ASSR), di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 115 (che ha il compito di promuovere procedure e strumenti di raccordo per la collaborazione tra i diversi livelli di governo del sistema sanitario, oltre al

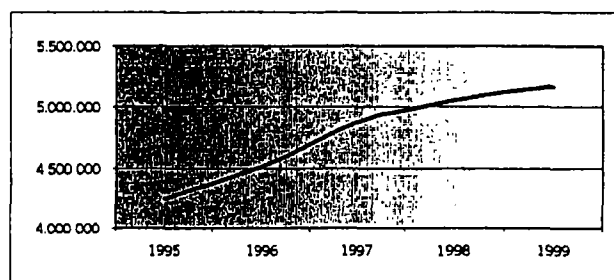
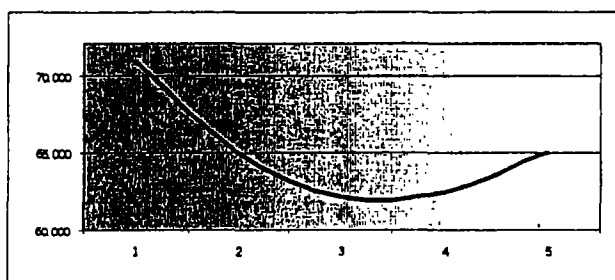
⁴⁷ Sul punto, cfr. la relazione sul costo del lavoro dello scorso anno, pag. 255. Cfr. anche, *amplius*, la *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'E.F. 1999* di questa Corte dei conti, in particolare il capitolo *Politiche pubbliche in sanità*, par. 3.1.

costante monitoraggio sull'attività delle strutture accreditate) e, infine, alla stessa Conferenza Stato-regioni. La riuscita complessiva del sistema richiede altresì, come sopra accennato, il coordinato funzionamento del sistema dei controlli interni delle aziende sanitarie, finora in molti casi assenti dal circuito sopra descritto.

In definitiva, il complesso meccanismo operativo delineato per la sanità pubblica dalle riforme degli ultimi anni, per quanto indubbiamente fragile - perchè basato sul concorso di molti fattori non sempre facilmente governabili - potrà comunque iniziare concretamente a funzionare, con la responsabilizzazione e l'effettiva autonomia dei soggetti preposti all'utilizzo delle risorse in sede locale e regionale. In ogni caso - come del resto avvertito anche al termine della scorsa relazione da questa Corte - l'ampia autonomia garantita alle regioni e alle stesse aziende, cui fa da opportuno contrappeso un articolato sistema di raccordi con il livello centrale, ha rappresentato un percorso obbligato per il Legislatore: e ciò, non solo allo scopo di favorire una maggiore partecipazione delle realtà locali, ma più direttamente al fine di pervenire ad un effettivo governo del sistema, in grado di realizzare il duplice obiettivo dell'erogazione di servizi adeguati all'utenza e del perseguimento di quelle economie di scala da sempre perseguite e non ancora compiutamente realizzate.

Capitolo IX

IL PERSONALE DEGLI ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI



SINTESI

Assume particolare rilievo la corretta individuazione degli enti che fanno parte del comparto a seguito dell'accordo quadro del 1998, nonché le considerazioni delle categorie di personale soggette alla contrattazione collettiva di comparto.

La mancanza, nell'ambito del conto annuale, redatto dalla Ragioneria generale dello Stato, di rilevazioni concernenti principalmente l'Ice, gli Ordini ed i Collegi professionali - ricompresi tra le amministrazioni pubbliche del comparto per effetto di esplicita previsione dell'accordo quadro citato - incide sulla completezza delle analisi effettuate, per le quali l'integrazione con dati tratti da fonti diverse dal conto annuale avrebbe comportato una disomogeneità delle rilevazioni pregiudicando la possibilità di fare utili comparazioni.

In ordine alle categorie professionali rilevate, il personale medico risulta inserito, coerentemente con quanto previsto nel contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto enti pubblici non economici 1998/2001, tra le unità che concorrono a determinare i costi del comparto.

Il personale addetto ai lavori socialmente utili ha visto un incremento di 1.233 unità nel solo anno 1998, di cui l'82,9% impegnate presso l'Inps e l'Inpdap; con il decreto sulla programmazione semestrale delle assunzioni nella pubblica amministrazione del 30 agosto 2000 è stata disposta l'assunzione di 2.020 unità precedentemente applicate in lavori socialmente utili, che saranno assunti definitivamente presso Inps ed Inpdap.

La distribuzione sul territorio del personale ha fatto registrare una percentuale piuttosto omogenea per aree di territorio (Nord, Centro, Sud e isole), con una lieve flessione per il personale impiegato nel sud ma, da una rilevazione su base regionale, è

emerso che circa un terzo del personale presta servizio nelle Regioni Lazio e Lombardia.

La regolamentazione del part-time di cui all'art. 21 e seguenti del contratto collettivo nazionale 1998/2001, ha favorito il ricorso all'istituto che è stato prevalentemente utilizzato - l'84% delle unità che ne fruiscono - da personale femminile.

9.1 Il comparto: considerazioni generali e premessa metodologica

Gli Enti pubblici non economici assumono nella presente relazione un'autonomia rilevante rispetto agli anni precedenti ove gli stessi, sebbene costituenti un comparto di contrattazione a se stante - secondo quanto da ultimo indicato dall'art. 4 dell'accordo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione sottoscritto in data 2 giugno 1998¹ tra ARAN e confederazioni sindacali - venivano analizzati unitamente agli Enti di cui al comparto della ricerca, in quanto tutte amministrazioni rientranti nell'aggregato Enti pubblici non territoriali. Nella nuova impostazione viene quindi rispettato il criterio di analisi basato sul comparto di contrattazione di appartenenza del personale delle singole amministrazioni.

I dati riportati per il 1998 e per gli anni precedenti sono stati ricavati dai relativi conti annuali del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e per il 1999 dai dati provvisori inseriti nella banca dati del Sistema integrato Ragioneria Generale dello Stato/Corte dei conti.

L'individuazione degli enti appartenenti al comparto in oggetto costituisce la base imprescindibile per un'esatta quantificazione ed attendibile valutazione del costo del personale e del costo del lavoro. Secondo quanto stabilito dal citato art. 4 dell'accordo quadro del 1998, il comparto comprende "il personale - ivi incluso quello delle qualifiche ad esaurimento di cui all'art. 15 della legge 9 marzo 1989 n. 88, come modificato per effetto dell'art. 25 del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 - dipendente:

- dagli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, e successive modificazioni e integrazioni - ivi compreso l'istituto nazionale per il commercio con l'estero (ICE) - ad eccezione di quelli espressamente indicati nell'art. 7 (enti di ricerca), nonché dagli ulteriori enti pubblici non economici comunque sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato;

- dall'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) e dall'istituto di previdenza del settore marittimo (IPSEMA);

- dagli ordini e collegi professionali e relative federazioni, consigli e collegi nazionali".

Il totale degli enti interessati dalla rilevazione, secondo quanto risulta dal Sistema informativo del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ammonta a 196 di cui 13 non hanno inviato i relativi dati. Si sottolinea la mancanza di dati riguardanti al personale dell'ICE appartenente, a seguito della legge 25 marzo 1997 n. 68 di riordino dell'Istituto, al comparto di contrattazione degli Enti pubblici non economici, così come confermato dal richiamato art. 4 dell'accordo quadro. Relativamente agli Ordini ed ai Collegi professionali si riscontra - sebbene anch'essi rientranti in virtù della medesima esplicita previsione nel comparto di contrattazione menzionato - analoga mancanza di dati relativi al personale ad essi applicato. In proposito si evidenzia che tutte le amministrazioni pubbliche - e tali sono necessariamente le amministrazioni rappresentate in contrattazione dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni - sono tenute, ai sensi dell'art. 65 c.1 del d.lgs. n. 29/93, all'invio del relativo conto annuale, ad eccezione di quelle menzionate all'art. 65 comma

¹ Precedentemente i comparti di contrattazione erano stati individuati con il DPCM 30 dicembre 1993 n. 593.

3, che tuttavia hanno l'obbligo di comunicare i dati relativi al personale comunque utilizzato. E' opportuno rilevare che, data la mutata composizione del comparto rispetto al 1997 ogni tipo di comparazione tra i diversi esercizi appare attuabile solo per aggregati tali da escludere una sensibile incidenza dei fattori variati sulle risultanze poste a confronto. Infatti gli enti rilevati nel precedente rapporto non solo risultavano essere di numero inferiore - 173 a fronte dei 183 enti presi in considerazione per l'esercizio 1998 - ma anche, in parte, di natura diversa². I contratti collettivi sottoscritti per il personale degli enti pubblici non economici sono:

A) per il personale dei livelli:

- il CCNL parte normativa 1998/2001;
- il CCNL parte economica 1998/1999 (sottoscritto in data 16 febbraio 1999).

Tra gli elementi qualificanti della vicenda contrattuale relativa al personale dei livelli sono da annoverare l'introduzione di un nuovo sistema di classificazione del personale articolato su aree di funzione che supera il precedente sistema di inquadramento scaturito dal d.P.R. 285/1988, nonché la regolamentazione del part-time.

B) per il personale della dirigenza:

- il CCNL parte normativa 1994/1997 (sottoscritto in data 11 ottobre 1996);
- il CCNL parte economica 1996/1997 (stipulato in data 10 luglio 1997).

9.2 Il personale del comparto: consistenza, composizione e dinamica

9.2.1 Consistenza del personale

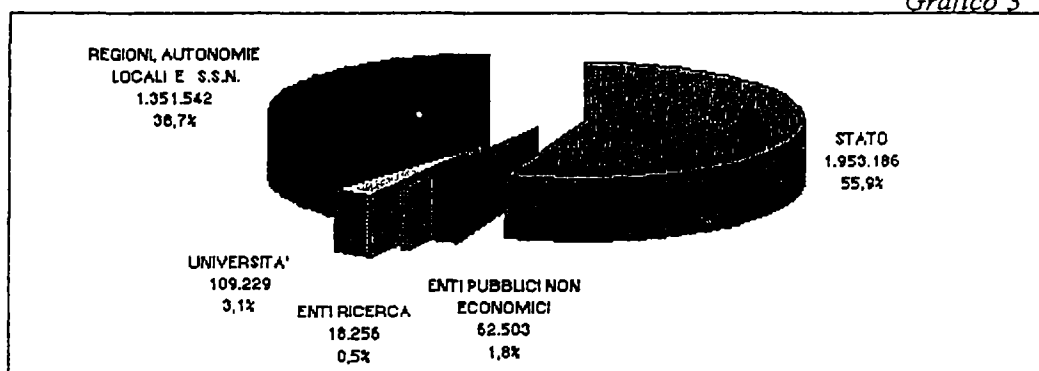
Il personale interessato dall'applicazione del Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto enti pubblici non economici per il quadriennio 1998-2001, sottoscritto il 16 febbraio 1999, risulta al 31 dicembre 1998 composto da 62.503 unità³ - di cui 58.818 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato - che rappresentano circa il 2% delle risorse umane impegnate nell'intero settore pubblico (*grafico 3*); di queste ben 50.689 - cioè l'81% - prestano servizio presso l'INPS, l'INAIL e l'INPDAP (*tabella 4*).

² Nell'esercizio 1998 vengono rilevati gli enti parco non considerati nel 1997.

³ Escluso il personale impegnato in lavori socialmente utili

RIPARTIZIONE DELLE UNITA' DI PERSONALE DEL SETTORE PUBBLICO

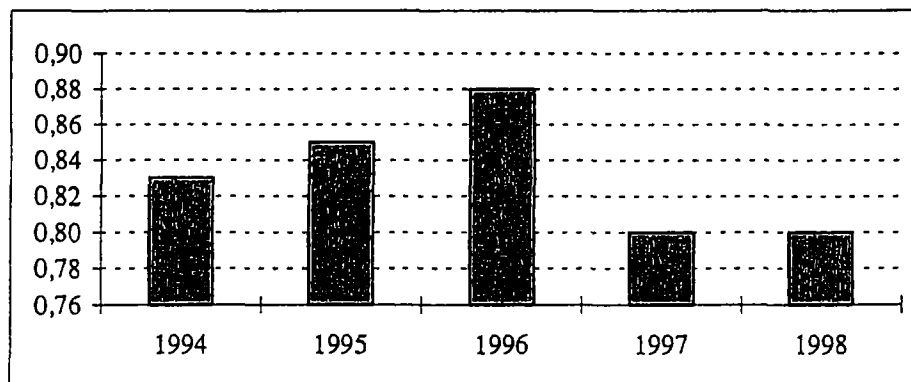
Grafico 3



Appare quindi evidente che la gestione del costo del personale dipendente dai maggiori Enti previdenziali e assistenziali determina l'andamento gestorio di tutto il comparto. La suddivisione del personale assunto a tempo indeterminato dell'intero comparto tra le diverse qualifiche di appartenenza risulta, alla predetta data del 31 dicembre 1998, la seguente: 1.175 Dirigenti; 1.248 Medici; 1.276 Qualifiche professionali; 55.119 Personale dei livelli, per un totale di 58.818 unità che tuttavia non ha consentito la copertura delle dotazioni organiche, riportate nel conto annuale, che risultano carenti complessivamente di 15.110 unità, di cui 712 dirigenti.

Il grafico 4 mostra l'andamento dell'indice di squilibrio organico e del conseguente grado di copertura nel quinquennio 1994/1998.

Grafico 4



9.2.2 Composizione del personale

Il personale del comparto per l'esercizio 1998 ha visto l'introduzione, dell'area medica che è stata oggetto di contrattazione per gli incrementi stipendiali ricompresi nel CCNL 1998/2001. Nei conti annuali per il 1996 e il 1997 il personale medico in servizio presso gli enti non economici veniva calcolato nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale poiché, nonostante fosse appartenente alle amministrazioni del

comparto Enti pubblici non economici, il relativo rapporto di lavoro veniva disciplinato dal CCNL del Servizio Sanitario Nazionale. Resta comunque confermata la composizione della struttura retributiva dei professionisti e medici così come era stata definita con i CCNL stipulati in data 11 ottobre 1996 e 10 luglio 1997. Il personale medico, composto da 1.248 unità, 35 in meno rispetto all'anno precedente, risulta impiegato quasi esclusivamente presso l'INPS (729 unità) e l'INAIL (518 unità).

Il personale in servizio è composto per il 73,9% dal personale inquadrato nelle qualifiche funzionali ex d.P.R. n. 285/1988 VI (20%), VII (37,4%) e VIII (16'5%. Se si tiene conto invece della nuova classificazione del personale per aree di inquadramento introdotte con il CCNL 1998/2001 l'8,1% è ricompreso nell'area A (in cui è confluito il personale appartenente alle q.f. IV, III e inferiori), il 28,1% nell'area B (comprendente le q.f. V e VI) e il 55,3% nell'area C (composta dalle q.f. VII, VIII e IX) per un totale del 91,5% pari a 53.822 unità.

La distribuzione sul territorio del personale se calcolata per aree geografiche appare piuttosto omogenea (nord 36,2%, centro 35,5% sud e isole 28,3%) ma se si verifica la consistenza del personale comunque in servizio al 31 dicembre 1998 per Regione otteniamo una percentuale altissima di impiego nel Lazio (22,3%) seguita dalla Lombardia (11%), principali poli di riferimento delle attività lavorative - mentre la media del personale in servizio nelle restanti Regioni è del 3,5%.

L'87,7% del personale contrattista e del personale a tempo determinato è impiegato presso l'INAIL e l'INPDAP mentre il personale addetto ai lavori socialmente utili - 2.333 unità, che viene escluso dal calcolo complessivo del personale poiché la voce di spesa con cui viene retribuito non appartiene alle competenze fisse e dunque risulterebbe fuorviante nel calcolo del costo del personale - è applicato per l'83% presso l'INPS e l'INPDAP. L'istituto previsto dalla legge 196/97, ritenuto implicitamente inadeguato dalla legge 144/99 con la quale si è inteso convogliare le risorse disposte per i lavoratori socialmente utili (LSU) verso i progetti di pubblica utilità, ha visto un incremento di 1.233 unità nel solo anno 1998 di cui l'82,9% impegnati presso l'INPS. Con il decreto sulla programmazione semestrale delle assunzioni nella pubblica amministrazione del 30 agosto 2000 è stata infine disposta l'assunzione di 2.020 ex lavoratori socialmente utili, che saranno assunti definitivamente da INPS e INPDAP.

9.2.3 Turn over

Nell'esercizio preso in esame il tasso di turn over per il comparto è stato dello 0,69% rilevando una diminuzione complessiva del personale rispetto all'anno precedente. In particolare si è registrata una diminuzione di 119 dirigenti, 35 medici, 23 professionisti e 322 unità di personale dei livelli. Si registra invece un incremento di 7 unità per i dirigenti generali. In totale sono cessate dal servizio 973 lavoratrici che rappresenta, sul totale dei cessati nell'anno, il 36,4% determinando nel comparto un tasso di femminilizzazione a fine anno pari al 48,9% di poco superiore al tasso medio di tutto il pubblico impiego nonostante la presenza femminile continui ad essere concentrata prevalentemente nel personale dei livelli dove raggiunge una percentuale pari al 50,9% a fronte del 16,9% registrato nelle qualifiche dirigenziali. La distribuzione del personale per fasce quinquennali di anzianità di servizio, connessa al tasso di turn

over, presenta la più alta concentrazione con riferimento al personale con anzianità di servizio compresa tra i 26 e 30 anni pari al 25%. Complessivamente l'addensamento nelle fasce che vanno da 0 a 15 anni di servizio è di circa il 30% mentre decresce per le fasce di anzianità superiori ai 30 con una percentuale di circa il 6% nella fascia 36-40 anni.

9.2.4 Flessibilità

Il collegato alla finanziaria 1997 - legge 662/96 -, nell'intento di favorire la riduzione della spesa pubblica, ha destinato i risparmi di spesa, derivanti dalla trasformazione del rapporto di lavoro dei dipendenti da tempo pieno a tempo parziale, per il 30% ad economie di bilancio, per il 50% alla mobilità od a nuove assunzioni e per il restante 20% all'incremento dei fondi per la produttività individuale e collettiva. Appare dunque un dato significativo in tale contesto quello relativo alla diffusione dell'istituto del *part - time* che, per il comparto in esame, ha raggiunto nel 1998 una percentuale di diffusione pari al 2,4 a fronte dell'1,6% del 1997, dimostrando così un tendenziale aumento del ricorso all'istituto dovuto anche all'intervenuta regolamentazione dello stesso ad opera dell'art. 21 e seguenti del CCNL 1998/2001. In particolare nel 1998 vi sono state 1.037 unità di cui 847 donne, che hanno trasformato il rapporto di lavoro in tempo parziale non superiore al 50% della prestazione lavorativa prevista annualmente per il lavoratore a tempo pieno, mentre il personale che ha optato per la prestazione lavorativa a tempo parziale superiore al 50% è stato pari a 282 unità composto anche in questo caso per la quasi totalità da donne (261). Pertanto il personale femminile che ricorre all'istituto del *part time* costituisce l'84% del totale.

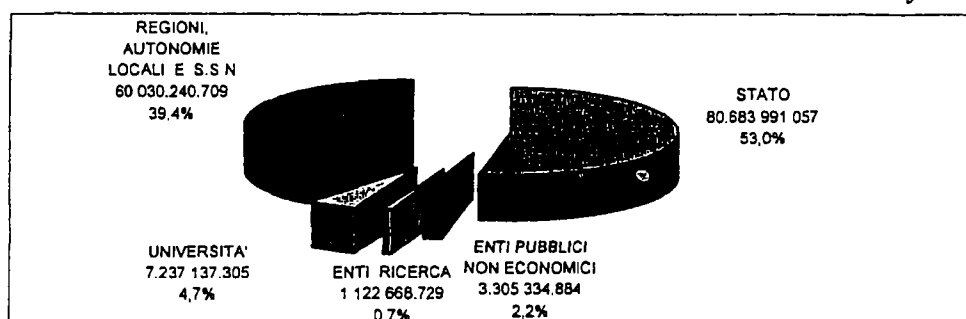
9.3 Il personale del comparto: la spesa

9.3.1 La retribuzione

La spesa per la retribuzione lorda del personale del comparto costituisce il 2,2% delle risorse assegnate all'intero settore pubblico (*grafico 5*), incidenza più elevata di quella (1,8%) che il personale stesso assume rispetto alle unità in servizio nell'intero settore pubblico (*grafico 3*) ponendosi, rispetto agli altri quattro settori di classificazione del personale pubblico, in una posizione media nel rapporto tra risorse e unità assegnate ai comparti (*grafico 6*).

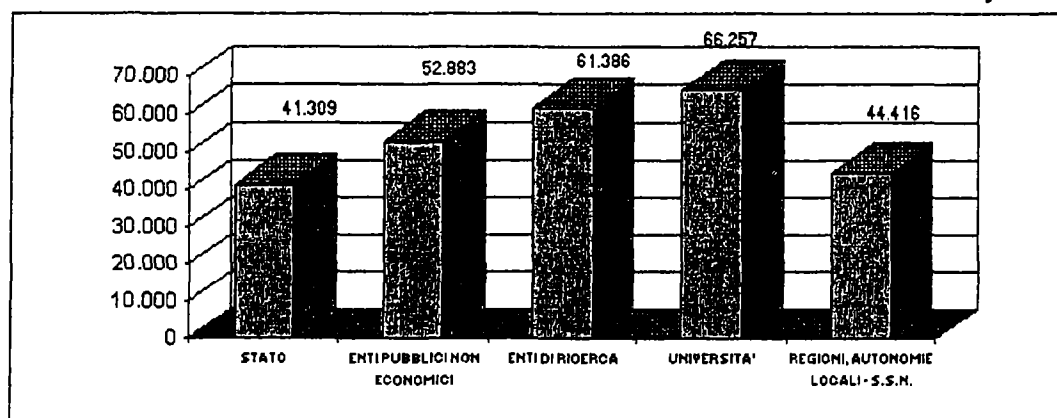
**RIPARTIZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE PER RETRIBUZIONE
LORDA DEL SETTORE PUBBLICO (in migliaia di lire)**

Grafico 5



**RAPPORTO TRA RISORSE E UNITA' DI PERSONALE
DEL SETTORE PUBBLICO (in migliaia di lire)**

Grafico 6



E' stato stimato che gli oneri derivanti dall'applicazione del CCNL 1998/2001 avrebbero comportato, per il biennio 1998/1999, un incremento medio della componente fissa della retribuzione pari al 3,32% che, sommato allo 0,57% degli incrementi delle retribuzioni accessoria derivanti dalla contrattazione integrativa, non avrebbero superato i 3,89 punti percentuale⁴.

Alla chiusura dell'esercizio in esame si è registrato un incremento complessivo delle retribuzioni del personale non dirigenziale a tempo indeterminato del 3,2%, che risulta inferiore sia all'incremento stimato (pari al 3,9%) per l'attuazione del suddetto CCNL parte economica 1998/99, sia al limite del 3,3% calcolato con riferimento al

⁴ Rapporto di certificazione della Corte dei conti - Sezioni Riunite deliberazione n°14/99 pag.2

biennio economico in considerazione, sommando il tasso di inflazione programmato per il 1998 (pari all'1,8%) per il 1999 (pari all'1,5%), definiti dal DPEF 1998/2000⁵.

Al 31 dicembre 1998, la spesa per la retribuzione lorda del personale dell'intero comparto, esclusi i dipendenti impegnati in lavori socialmente utili, era pari a 3.305,3 miliardi di lire (*tabella 2*) con uno scostamento dal dato per l'esercizio precedente pari al 3,3%. Si è registrato un incremento del 4,7% del valore di riferimento per le competenze fisse del 1997 ed un decremento delle competenze accessorie dello 0,3%. La voce "altre spese", composta da indennità percepite a vario titolo, ha subito, nell'ambito della retribuzione accessoria, gli unici incrementi, registrando peraltro, in conseguenza del suo peso modesto, una notevole variazione pari al 155% connessa all'applicazione dei contratti integrativi per ciò che concerne il pagamento delle competenze accessorie.

Dall'analisi dei dati rappresentati nella *tabella 1* si evidenzia che per i dirigenti sono state pagate competenze fisse ed accessorie per un totale di 189,7 miliardi di lire con un incremento rispetto l'anno precedente del 2,8%. Al personale non dirigenziale a tempo indeterminato, esclusi i medici legali non comparabili perché non rilevati precedentemente nel comparto di contrattazione considerato (vedasi *paragrafo IX.2.2*), sono state pagate competenze fisse ed accessorie per 2.866,5 miliardi di lire con un decremento, rispetto all'anno precedente, dell'1,2%. La retribuzione media lorda unitaria dei dirigenti è stata pari a 152,8 milioni di lire, mentre quella relativa al personale dei livelli, comprese le qualifiche professionali, è stata pari a 51,2 milioni di lire.

⁵ L'incremento retributivo complessivo è dato dalla differenza percentuale esistente tra il totale della retribuzione lorda (fissa più accessoria) erogata nel 1997 al personale non dirigenziale ed a tempo indeterminato del comparto di contrattazione enti pubblici non economici ed il totale della retribuzione lorda erogata nel 1998 alla medesima categoria di personale del comparto comprendente anche il personale medico a seguito della contrattazione collettiva per il 1998/2001.

**RETRIBUZIONE LORDA COMPLESSIVA E UNITARIA
PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO**

Tabella 1

Categorie e livelli	1997				1998			
	Unità personale uomo/anno	Retribuzione complessiva	Retrib. unitaria	Incidenza su retrib.	Unità personale uomo/anno	Retribuzione complessiva	Retrib. unitaria	Incidenza su retrib.
	(a)	(b)	(b/a)	compless.	(c)	(d)	(d/c)	compless.
Dirigenti	1.417	184.494.736	130.163	5,98	1.242	189.709.522	152.796	5,96
Dirigenti medici	-	-	-	-	1.264	129.118.070	102.171	4,05
Ottavo livello e superiori	14.021	940.090.725	67.050	30,48	13.245	906.423.219	68.435	28,46
Settimo livello	22.010	1.063.446.251	48.317	34,48	21.469	1.059.849.720	49.367	33,27
Sesto livello	11.702	511.468.923	43.707	16,58	11.688	517.713.459	44.293	16,25
Quinto livello	4.882	194.103.505	39.758	6,29	4.784	195.041.648	40.772	6,12
Quarto livello	3.814	149.572.667	39.215	4,85	3.637	145.540.688	40.013	4,57
Terzo livello	1.165	41.142.968	35.331	1,33	1.134	41.706.958	36.787	1,31
Primo e secondo livello	6	174.289	29.048	0,01	7	187.542	26.169	0,01
TOTALI	59.017	3.084.494.064	52.264	100,00	58.470	3.185.290.826	54.478	100,00

9.3.2 Il costo del personale

Il costo del personale per gli enti pubblici non economici (determinato dal totale delle spese per retribuzioni lorde sommato alle spese per i contributi a carico degli enti, a quelle per le indennità di missione e di trasferimento, alle altre spese di carattere residuale e alla differenza tra i rimborsi versati e quelli incassati per il personale comandato) per il 1998 ammonta a 4.708,6 miliardi⁶. Rispetto all'esercizio precedente si è registrato un incremento dell'1,6% determinato prevalentemente dalla maggiore spesa di 107,1 miliardi da imputare alle retribuzioni lorde, sebbene si sia al contempo registrata la flessione negativa dello 0,3% della spesa per competenze accessorie e del 6,6% dei contributi a carico dell'amministrazione.

⁶ Vedi tabella n°3.

Tabella 2

(importi in milioni di lire)

ANNO	UNITA' DI PERSONALE			SPESA PER COMPETENZE FISSE			SPESA COMPETENZE ACCESSORIE			TOTALE RETRIBUZ. LORDE		COSTO DEL PERSONALE (2)	COSTO DEL LAVORO (3)
	Tempo indeterm. (a)	Restante personale (b)	Totale (a+b)	Tempo indeterm. (c)	Restante personale (d)	Totale (c+d)	Tempo indeterm. (e)	Restante personale (f)	Totale (e+f)	Tempo indeterm. (c+e)	Tempo indetermin. + restante pers. (c+d)+(e+f)		
1996	61.485	3.533	65.018	2.260.409.444	89.564.288	2.349.973.732	745.631.759	5.143.498	750.775.257	3.006.041.203	3.100.748.989	4.386.879.008	4.503.266.336
1997	58.151	4.003	62.154	2.228.678.969	109.179.693	2.337.858.662	855.815.095	4.586.586	860.401.681	3.084.494.064	3.198.260.343	4.632.886.719	4.871.750.101
1998	58.818	3.685	62.503	2.336.999.902	110.684.404	2.447.684.306	848.290.924	9.359.654	857.650.578	3.185.290.826	3.305.334.884	4.708.611.335	5.032.401.777

Escluso LSU

Comprende: **totale retribuzione**; contributi a carico delle Amministrazioni, indennità per missioni.

Comprende: **costo del personale**; gestione mense, vestiario, equo indennizzo, formazione, concorsi e varie.