

ANALISI DEL PERSONALE NELLA SANITA' PUBBLICA  
RUOLO DELLE RISORSE UMANE NEL SSN ITALIANO

CARMEN GRAZIANO

# **Analisi del personale nella sanità pubblica**

**ruolo delle risorse umane nel SSN italiano**

**Carmen Graziano**

## INDICE

### Premessa

1	Come nascono le decisioni di produzione pubblica	pag. 4
2	La determinazione dei salari pubblici	pag. 5
	2.1 La determinazione dei salari pubblici in Italia	pag. 5
3	Il personale nella produzione dei servizi sanitari	pag. 10
4	Il SSN italiano	pag. 11
5	L'evoluzione delle spese per il personale per i policlinici universitari IRCSS ed Asl	pag.13
	5.1 Il costo del lavoro	pag.13
	5.2 L'evoluzione dei redditi da lavoro	pag.15
	Conclusioni	pag.19

### Allegato 1

Accordo quadro 31 gennaio 2009

### Allegato2

Atto senato n.8 del 2009

### Bibliografia

# ANALISI DEL PERSONALE NELLA SANITÀ PUBBLICA, RUOLO DELLE RISORSE UMANE NEL SSN ITALIANO<sup>1</sup>

Carmen Graziano<sup>2</sup>

## *Premessa*

*Le scelte di produzione pubblica<sup>3</sup> avendo impatti di varia natura presentano un elevato grado di difficoltà. Esse infatti rappresentano il risultato di decisioni collegate al raggiungimento di obiettivi concorrenti non sempre conciliabili. Le decisioni relative all'acquisizione delle risorse umane nonché quelle relative alla determinazione del relativo salario, in particolare, sono tra le più importanti non solo per l'intero processo produttivo ma anche per le implicazioni sociali e di politica dei redditi che da esse derivano. Nel presente lavoro viene data una panoramica del processo di determinazione dei salari nel pubblico impiego in Italia<sup>4</sup> e presentati eventi che hanno caratterizzato la storia di un settore a regolamentazione pubblica qual è quello sanitario, al fine di poter analizzare opportunamente la dinamica del personale impiegato nei policlinici universitari, nelle asl e IRCCS, nel periodo che va dal 1993-2007<sup>5</sup>. Viene evidenziato, inoltre, come la rigidità del mercato del lavoro nella sanità abbia impedito nel tempo la razionalizzazione delle risorse per IRCC Policlinici Universitari e Asl<sup>6</sup>, e che i relativi redditi da lavoro sono aumentati del 78%, nell'arco di tempo considerato, mentre parallelamente le uscite correnti (di cui i redditi da lavoro fanno parte) sono aumentate non allo stesso ritmo ma di più (+110%).<sup>7</sup> Andando poi a guardare la composizione delle retribuzioni lorde emerge che la parte della retribuzione delle istituzioni sanitarie relativa ad indennità accessorie<sup>8</sup> è andata man mano calando dal 2003 al 2007.*

---

<sup>1</sup> Il presente lavoro è frutto di uno studio condotto per la tesi di master in Economia Pubblica tenutosi presso la Sapienza di Roma Facoltà di Economia anno 2008, pertanto la responsabilità delle opinioni espresse deve attribuirsi esclusivamente all'autrice e non vincola in nessun modo l'amministrazione di appartenenza.

Si ringrazia pertanto il Prof. Giuseppe Croce (Università la Sapienza) e le dott.sse Assunta Draicchio RGS-IGESPES e Mara Meacci RGS-IGOP per gli utili suggerimenti.

<sup>2</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

<sup>3</sup> In ogni caso l'attività della pubblica amministrazione è soggetta a tutta una serie di vincoli: legge n.241 del 1990, alla legge n.15 del 2005, legge n.80 del 2005 sul procedimento amministrativo, codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (c.d. codice degli appalti) approvato con il decreto legislativo n. 163 del 12 aprile 2006 aggiornato dal D.L. 12 maggio 2006, n. 173, dal Decreto legislativo 26 gennaio 2007 n. 6, dal Decreto legislativo 31.07.2007 n. 113 e dal Decreto Legislativo 11 settembre 2008, n. 152....

<sup>4</sup> soffermandoci sulla riforma prevista dall'accordo quadro del 31 gennaio 2009 e dall'atto senato n.8 2009 bozza del decreto legislativo di attuazione della legge delega del marzo 2009.

<sup>5</sup> Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche sec 95 1980-2007 (dati elaborati dall'istat per la contabilità nazionale) e conto annuale RGS anni 2003-2007.

<sup>6</sup> Infatti nel periodo che va dal 2003 al 2007 la consistenza del personale è rimasta pressoché immutata (-1,3%) a fronte di un costo che è andato aumentando (+14%).

<sup>7</sup> L'andamento dei redditi da lavoro riflette le decisioni politiche realizzate con le riforme. Infatti essendo i redditi da lavoro una parte delle uscite correnti, tale componente dal 1993 al 1998 è andata crescendo (dal 40% al 45%) per poi diminuire dal 1998 fino al 2007, nella stessa misura è andato, invece, aumentando il rapporto di composizione relativo all'acquisto di beni e servizi da terzi (altra componente delle uscite correnti).

<sup>8</sup> Questa parte della retribuzione è collegata alla contrattazione integrativa.

## 1 Come nascono le decisioni di produzione pubblica.

Le decisioni da prendere nel settore pubblico sono del tipo che segue : quali beni e servizi vanno prodotti? Quale livello di risorse deve essere allocato ad ogni settore pubblico di attività? Quale quantità e qualità di lavoro deve essere usata in ogni settore pubblico? Quale livello di salario deve essere dato ai lavoratori in ciascun settore della pubblica amministrazione? Tra queste decisioni il processo di determinazione dei salari è un momento particolarmente delicato per le implicazioni di carattere sociodemografico ed economico, nonché di leva politica che comporta. Infatti i decision-maker che cercano di massimizzare obiettivi di efficienza e di equità, possono compiere le loro scelte in modo che l'occupazione nel settore pubblico e le relative remunerazioni minimizzino il costo di produzione dell'output, o che tali interventi modifichino le imperfezioni che esistono in qualche altro settore dell'economia. Tuttavia assumere occupati appartenenti a determinati gruppi sociali, oppure in recessione diminuire il tasso di disoccupazione assumendo personale, non necessariamente si traduce in una minimizzazione dei costi di produzione. Va inoltre aggiunto che gli scopi del settore pubblico si contraddistinguono per la limitata informazione basandosi su contratti principale /agente incompleti.

Gli obiettivi personali dei politici e dei burocrati potrebbero essere anche diversi (come la massimizzazione dei budgets per avere più soldi a disposizione) da quelli di efficienza ed equità avendo comunque un peso rilevante sul mercato del lavoro nel settore pubblico. E cioè sia i burocrati che i politici potrebbero manipolare i processi di decisione in modo che i risultati del mercato del lavoro riflettano i loro personali obiettivi. Allora come si fa ad evitare un comportamento egoistico? Attraverso il controllo. Ma esistono meccanismi di controllo adeguati nel settore pubblico?

Al di là dell'espressione del voto non esistono dei reali meccanismi di controllo; infatti la complessa struttura dell'autorità nel governo insieme con le difficoltà nel misurare il settore pubblico e le difficoltà e la mancanza di confronto tra gruppi di dipendenti omogenei, rendono difficile implementare contratti tipo a carattere incentivante in tale settore. Inoltre i beni o i servizi prodotti nel settore pubblico sono beni e servizi prodotti in genere in regime monopolistico e quindi c'è poca competizione nella produzione. Le elezioni costituiscono, quindi, solo un controllo imperfetto e non frequente da parte dei cittadini. La soluzione di Tiebout di votare con i piedi in modo di lasciare un'area geografica a favore di un'altra governata meglio, sembra fornire solo una disciplina limitata. Quindi le decisioni dei politici di massimizzare il budget e/o i voti potrebbero differire dal massimizzare l'efficienza, questo potrebbe significare anche sottrarre occupati dal settore pubblico per attività volte a produrre voti (Reder, Boycko), o aumentare gli occupati proprio per finalità personali.

Quindi semplificando ci sono due grandi approcci teorici per spiegare come le decisioni pubbliche vengano prese. Un approccio tratta i decisori pubblici come massimizzatori dell'ottimo sociale; l'approccio alternativo introduce gli obiettivi personali dei politici e dei burocrati quali la massimizzazione del budget o dei voti come determinanti dei risultati del lavoro dei dipendenti pubblici. I decisori politici che hanno come obiettivo la massimizzazione del benessere sociale potrebbero perseguire entrambi gli obiettivi di efficienza e di equità. L'efficienza ad esempio potrebbe essere realizzata scegliendo i livelli di impiego e retribuzione che minimizzino i costi di produzione dell'output nel settore pubblico, l'equità individuando i livelli di impiego e di retribuzione che risolva le imperfezioni del mercato presenti in qualche altro settore dell'economia, ad esempio pagando allo stesso modo i dipendenti che svolgono le stesse mansioni per ridurre il grado di discriminazione dei salari che può esserci tra i vari settori produttivi. Una scelta ricorrente per migliorare l'efficienza nel settore pubblico è prendere in considerazione come benchmark di riferimento il settore privato. D'altra parte la produzione di un servizio pubblico secondo i canoni stabiliti nel settore privato potrà dar luogo a forti incentivi di riduzioni dei costi anche tralasciando di migliorarne la qualità. Tuttavia se il settore privato può essere considerato un esempio di efficienza riguardo alle modalità e ai costi di produzione (risorse impiegate) per realizzare beni simili non sempre rappresenterebbe un buon esempio per il raggiungimento degli obiettivi di equità che l'intervento pubblico si propone di realizzare.

## 2 La determinazione dei salari pubblici

Il luogo istituzionale per la determinazione dei salari sembra avere importanti effetti sui risultati legati al salario nel mercato del lavoro. Se si vuole cercare di spiegare qual'è il luogo istituzionale dove vengono negoziati i salari nel mercato del lavoro del settore pubblico si devono chiarire i seguenti punti:

- 1) Qual è il processo per la determinazione dei salari?
- 2) Quali sono le strutture organizzative che rappresentano i lavoratori e impiegati?

Primo punto: il luogo nel processo di determinazione dei salari è importante perché chiarisce a chi si demandano le relative decisioni. Si parla di centralizzazione o decentralizzazione delle decisioni. A seconda se vengano prese dal vertice e poi calate sui lavoratori (centralizzate) oppure lì dove il lavoratore svolge la sua attività con cognizione di causa relativamente all'andamento della produzione e contributo dato dai/dal lavoratore (decentralizzate). Gli accordi sul salario possono essere nazionali, se riferiti a tutti gli impiegati del settore pubblico di una nazione, o di comparto se riferiti solo ad una categoria di impiegati. Una considerevole varietà di modalità di determinazione dei salari esiste in differenti settori di lavoro pubblico. La determinazione dei salari potrebbe essere altamente burocratica da aumentarne l'impatto sulle finanze pubbliche.

Secondo punto: chi prende parte ai negoziati; riguardo a questo i salari possono essere determinati unilateralmente dal governo o essere il frutto di negoziazioni tra rappresentanti dei lavoratori e Unions che rappresentano il settore pubblico dei lavoratori. Le negoziazioni tra lavoratori e unioni è il metodo più comune per determinare i salari per i lavoratori del governo locale negli US e UK nel 1999. In UK c'è stato un tentativo di spostare il luogo della contrattazione dal centro alla periferia (i dipartimenti e le agenzie responsabili per la determinazione dei salari) e di determinare il salario sulla base di meccanismi come il collegamento alla performance; in Italia, come descritto nel paragrafo seguente, si è cercato di collegare il salario alla produttività del lavoro ed alla performance della singola amministrazione ma continuando a definire centralmente le somme da erogare.

### 2.1 La determinazione dei salari pubblici in Italia

In Italia a partire dall'accordo del luglio 1993 si è introdotto anche per il settore pubblico il criterio negoziale per la determinazione dei salari, portando ad una definitiva abolizione della scala mobile. Questo anche per finalità di politica dei redditi volta per evitare il fenomeno di inflazione che si autoalimenta. Il protocollo del 1993 prevede che la fissazione dei salari avvenga mediante due livelli contrattuali.

Un primo livello nazionale di durata quadriennale per la parte normativa e biennale per quella economica, nella quale gli incrementi nominali delle retribuzioni devono essere coerenti con i tassi di inflazione programmata; nel caso di inflazione effettiva superiore a quella programmata, nel biennio successivo, il recupero dell'eventuale scostamento è affidato alla negoziazione delle parti "da valutare anche alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del paese (per sterilizzare fenomeni inflattivi estranei all'economia) nonché tenendo conto dell'andamento delle retribuzioni".

Un secondo livello decentrato il cui obiettivo è di distribuire gli incrementi di produttività eventualmente realizzati a livello d'impresa o di territorio connessi a finalità di produttività, redditività, qualità<sup>9</sup>.

La strategia di politica economica sottostante a tale protocollo era di recidere i legami di prezzi e salari con l'inflazione passata vincolando i comportamenti degli attori economici all'inflazione programmata. In questa situazione l'inflazione effettiva non assorbita dal Tip, di cui il protocollo prevede il recupero salariale nel successivo biennio contrattuale è venuta via via crescendo e con esso è aumentata anche l'ipotesi di pieno recupero dell'inflazione ("riuscendo a far accettare al tavolo negoziale la considerazione dell'andamento delle ragioni di scambio piuttosto che un esplicito riconoscimento della dinamica delle retribuzioni"). Va notato che i salari e i prezzi non sono perfettamente sincroni. La principale ragione risiede nel ritardo con cui i contratti vengono rinnovati. Di conseguenza l'indice mensile ISTAT delle retribuzioni contrattuali<sup>10</sup> alterna periodi di stabilità (in corrispondenza dei periodi di vacanza contrattuale) a brusche impennate in occasione dei rinnovi ritardati, rendendo difficile stabilire l'effettiva entità dello scostamento tra retribuzioni contrattuali e inflazione effettiva.

In presenza di elevati e variabili ritardi nei rinnovi dei contratti questa procedura può sottostimare pesantemente la dinamica dei salari.

A livello nazionale per il settore pubblico ARAN e sindacati sono i soggetti negoziali. La contrattazione collettiva del settore pubblico avviene per comparto di contrattazione (dipendenti che svolgono la stessa attività o di amministrazioni simili). Per ciascun contratto collettivo, l'ARAN riceve direttive (obiettivi negoziali da conseguire) dal comitato di settore (questo organismo rappresenta tutte le amministrazioni comprese nel comparto). Il Governo (Dipartimento Funzione pubblica) ha un ruolo importante nel coordinare l'azione dei comitati di settore. Il comitato di settore delle amministrazioni centrali si identifica con il governo. Le direttive all'ARAN da parte degli altri comitati di settore devono ricevere l'approvazione preventiva del Governo. Il Ministro della Funzione pubblica presiede l'organismo di coordinamento di tutti i comitati di settore a cui spetta, tra l'altro, il compito di definire le linee guida generali per la contrattazione di tutti i comparti. ARAN e sindacati, prima della firma definitiva del contratto, sottoscrivono una ipotesi di accordo. L'ipotesi di accordo è inviata al Comitato di settore, che deve validarla, ed alla Corte dei conti, che deve certificarne la compatibilità economico-finanziaria. Prendono parte alla contrattazione nazionale solo i sindacati che rappresentano una percentuale minima (attualmente 5%) di lavoratori.

Relativamente alla negoziazione di secondo livello, ciascuna amministrazione o ente contrae a livello decentrato con i sindacati locali. Il contratto collettivo integrativo deve essere in linea con le regole del contratto nazionale (deve rispettare i tetti di spesa fissati a livello nazionale e può trattare solo le materie espressamente previste dal livello nazionale). I sindacati abilitati a trattare a livello locale sono solo quelli che hanno sottoscritto il contratto nazionale. Nella contrattazione integrativa, il ruolo di auditing contrattuale svolto dalla Corte dei conti per il livello nazionale è attribuito al Collegio dei revisori dei conti. Il collegio dei revisori dei conti valuta la sostenibilità dei costi del contratto nazionale da parte dell'ente e la sua coerenza con i vincoli nazionali.<sup>11</sup> Per le amministrazioni non statali gli oneri derivanti dai rinnovi

---

<sup>9</sup> Da chiarire che entrambi gli stanziamenti di risorse e allocazione avveniva centralmente.

<sup>10</sup> Gli indici mensili consentono di calcolare le variazioni nel tempo delle retribuzioni contrattuali per dipendente a tempo pieno derivate dalle disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Tali indici tengono conto di tutte le voci aventi carattere generale e continuativo; comprendono le mensilità aggiuntive e le altre erogazioni corrisposte soltanto in alcuni periodi dell'anno; sono al netto di effetti dovuti a mutamenti nella struttura dell'occupazione, regimi di orari di lavoro, anzianità effettiva, straordinari, contrattazione decentrata, arretrati, una tantum, assenze dal lavoro, ecc.

<sup>11</sup> Dal 1994 al 1997 la legge finanziaria indicava, in due commi distinti dello stesso articolo, gli importi massimi di spesa sia per il settore statale sia per il settore pubblico. La contrattazione decentrata avveniva solo con le risorse fissate nel contratto nazionale. La verifica degli oneri veniva effettuata dal Ministero del Tesoro, per tutti i contratti collettivi, e la Corte dei Conti operava la propria verifica nell'ambito del controllo atti di Governo. Dal 1998 al 2001 cambia il

contrattuali sono a carico dei rispettivi bilanci. L'ARAN trasmette la relazione sulla quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti per la certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

La Corte dei conti verifica la attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con la situazione economico-finanziaria, quale risulta dagli strumenti di programmazione finanziaria.

La Corte delibera entro 15 giorni dalla trasmissione della quantificazione dei costi contrattuali, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente. Nel caso di certificazione negativa della Corte, l'Aran sentito il comitato di settore o il Presidente del Consiglio dei Ministri, può decidere di adeguarsi al rilievo della Corte, ovvero riaprire le trattative.

Il superamento dell'accordo quadro del 1993 era già nell'aria da qualche tempo, infatti il 22 gennaio 2009 è stato firmato un nuovo accordo quadro per la determinazione dei salari nel settore privato e pubblico (sottoscritto solo da una parte delle rappresentanze negoziali), e il 30 aprile 2009 è stata sottoscritta un'intesa per l'applicazione dell'accordo quadro del 22 gennaio 2009 nel settore pubblico. La decorrenza del nuovo assetto è prevista nel 2010. Con il nuovo assetto contrattuale la definizione del calcolo delle risorse da destinare agli incrementi salariali sarà determinata dalle amministrazioni competenti previa concertazione con le confederazioni sindacali rappresentative nei limiti programmatori previsti dalla legge finanziaria applicando l'indice IPCA<sup>12</sup> al netto dei prodotti energetici importati alla parte stipendiale della retribuzione. In tale sede vengono definite le risorse da destinare alla contrattazione integrativa. La determinazione dell'IPCA depurato dovrà essere definito da un soggetto terzo di provata autorevolezza ed affidabilità. Lo stesso soggetto definisce gli scostamenti tra l'inflazione prevista e quella effettiva. La verifica circa la significatività degli scostamenti sarà fatta con il confronto con le parti sociali al termine del triennio economico considerando l'andamento delle retribuzioni di fatto dell'intero settore pubblico. Il recupero deve avvenire entro il primo anno della nuova tornata contrattuale. Il contratto collettivo nazionale regola le modalità e gli ambiti di applicazione della contrattazione di secondo livello e la relativa tempistica, le materie e le voci nelle quali si articola. Le proposte contrattuali devono essere presentate 6 mesi prima della scadenza ed in tempo utile per consentire l'apertura delle trattative tre mesi prima della scadenza. Per un periodo precedente di 7 mesi dalle proposte di rinnovo le parti non possono assumere iniziative unilaterali. Se nel termine stabilito non si è giunti ad un accordo spetta al Comitato Paritetico definirne le ragioni e suggerire le soluzioni.

La parte più rilevante dell'intesa del 2009 è stata recepita e resa esecutiva nel D.lgs di applicazione della legge delega del marzo 2009<sup>13</sup>. Con la legge delega del 4 marzo 2009 volta all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza della PA si è reso possibile l'adozione da parte del governo del D.lgs traducendo in disposizioni vincolanti i principi contenuti nella legge.

---

procedimento di contrattazione che introduce i Comitati di Settore che formulano indirizzi distinti per i diversi comparti. Viene introdotta la contrattazione integrativa, (d.lgs. N.396/97) su cui i Comitati di Settore diversi dallo Stato, non avendo un vincolo predefinito, hanno individuato percentuali di incremento via via più elevate, viene eliminata nell'articolato della L.F. l'indicazione del limite massimo di spesa entro il quale contenere gli oneri dei rinnovi contrattuali delle amministrazioni non statali (d.lgs. n. 387/98). Periodo 2002-2005 si reintroduce il controllo del Governo (Funzione Pubblica e Ministero dell'Economia) anche sui contratti del settore pubblico, come avveniva già tra il 1994 e il 1997 ed in caso di divergenza tra Stato e Comitato di Settore si esclude ogni possibilità di finanziamento eventuale a copertura dei disavanzi, (art.17, comma 1 della legge 28 dicembre 2001, n.448 - finanziaria 2002); si rafforza il vincolo per gli atti d'indirizzo dei Comitati di settore diversi dallo Stato che devono attenersi a quanto quest'ultimo stabilisce per le proprie amm.ni (in passato si parlava solo di "coerenza");

<sup>12</sup> Indice dei Prezzi al Consumo Armonizzato per i paesi dell'Unione Europea

<sup>13</sup> Atto senato n.8 del 2009

Il Dlgs in corso di approvazione prevede che “l’asse della riforma sta soprattutto nella selettività dell’assegnazione degli incentivi economici in modo da incoraggiare i meritevoli e scoraggiare i comportamenti di segno opposto”. Il sistema dà luogo ad un collegamento diretto tra retribuzione e performance (premiabilità selettiva), poiché deve essere possibile “pianificare meglio, controllare e misurare meglio e rendicontare meglio”. Sono, infatti, istituiti i nuovi organi previsti per la valutazione che sono: la commissione di valutazione e l’organismo indipendente di determinazione della performance all’interno di ogni amministrazione. Gli strumenti per la valorizzazione del merito sono: il trattamento accessorio, il bonus delle eccellenze, il premio annuale per l’innovazione, l’accesso ai percorsi di alta formazione, l’attribuzione di incarichi e responsabilità. Spetta alla contrattazione collettiva di secondo livello il meccanismo per la determinazione dei premi secondo un criterio di selettività. Non più di un quarto dei dipendenti può beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto (50% della complessiva), mentre a non più del 50% può essere riconosciuto il trattamento accessorio nella misura pari al rimanente 50% e niente ai meno meritevoli. Il contratto collettivo può prevedere che il trattamento accessorio nella misura massima potrà essere assegnato a più del 25% con un’oscillazione del 5% (con variazione compensativa delle altre percentuali su elencate). Si può derogare ai limiti minimi e massimi previsti previa comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica che riferisce al Ministero per la pubblica amministrazione e per l’innovazione. L’intenzione è ristabilire un legame tra la contrattazione collettiva ed i risultati programmati (piani della performance da realizzare annualmente) ed i risparmi di gestione. Nei casi di mancato accordo devono essere erogate ai dipendenti, in via provvisoria, le somme previste in finanziaria per i rinnovi contrattuali, per la sola parte stipendiale. Analogamente, in caso di vacanza contrattuale ai dipendenti nazionali devono essere erogate le somme seguendo le misure e le modalità stabilite dalla contrattazione e nei limiti previsti dalla legge finanziaria. La contrattazione integrativa è sottoposta ai limiti di spesa stabiliti dalla contrattazione nazionale sulla base di obiettivi e compatibilità di finanza pubblica. Per le autonomie locali sono previsti vincoli meno stringenti di approvazione preventiva ma sempre rispettosi dei limiti posti dai patti di stabilità e dai bilanci pluriennali. Viene potenziato il sistema dei controlli della spesa che richiede di inviare al Ministero dell’economia e delle finanze informazione sui costi dei contratti integrativi, e da questo alla Corte dei Conti. Si riducono a due<sup>14</sup> i comparti di contrattazione. Gli atti di indirizzo vengono esercitati dai comitati di settore. Per le amministrazioni centrali opera come comitato di settore la Presidenza del Consiglio dei Ministri tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione di concerto con il Ministro dell’economia e le finanze. Per le amministrazioni regionali ed il servizio sanitario nazionale, gli enti locali ed i segretari comunali e provinciali viene istituito un secondo comitato di settore. I rappresentanti dei comitati di settore possono assistere l’ARAN nelle trattative. L’ARAN viene rafforzata con la nomina del Presidente con Decreto del Presidente della Repubblica.

Il decreto stabilisce che il trattamento economico accessorio definito dai CCNL sia ancorato anch’esso alla performance individuale e alla performance organizzativa (della amministrazione nel suo complesso o di singole unità organizzative o aree di responsabilità). La Commissione per la valutazione fornisce annualmente all’ARAN una graduatoria della performance delle amministrazioni statali, disponendole su tre livelli di merito. E la Contrattazione Collettiva Nazionale definisce la ripartizione delle risorse della contrattazione decentrata sulla base di tali livelli di merito.

Nel nuovo assetto, infine, si ampliano le competenze della dirigenza: ad essa compete la valutazione del personale per le progressioni economiche e tra le aree per la corresponsione di indennità e premi incentivanti e per le procedure di mobilità, finalizzata a promuovere il riequilibrio ed il più efficiente impiego delle risorse umane. Viene rivista la procedura di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali per garantire la piena e coerente attuazione degli indirizzi politici degli organi di governo. L’accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia avviene mediante un concorso per titoli ed esami. Vengono introdotte nuove forme

---

<sup>14</sup> La conferenza unificata ha modificato questa parte della bozza innalzando a 4 i comparti di contrattazione.

di controllo dei dirigenti sia legati al raggiungimento degli obiettivi assegnati sia al controllo della produttività dei propri dipendenti. Il trattamento accessorio viene conferito sulla base della valorizzazione del merito.

### **3 Il personale nella produzione dei servizi sanitari**

Il personale ha un ruolo determinante nella produzione dei servizi sanitari, non essendo labour saving la produzione sanitaria è contraddistinta da alta intensità e rigidità della forza lavoro e da margini ridotti per l'incremento di produttività<sup>15</sup>. In Italia nel settore sanitario i costi unitari dei beni e servizi sono cresciuti ad un ritmo pari (se non superiore) a quello degli altri settori dell'economia con tassi di produttività costanti, inoltre qualità nella sanità significa massiccia presenza del fattore lavoro che difficilmente potrà essere sostituito dal più moderno progresso tecnologico. Un rilievo determinante ha assunto anche la crescente regolamentazione pubblica. I fornitori di servizi sanitari sono stati sollevati da qualsiasi vincolo di contenimento della spesa e sono stati indotti all'intensificazione della loro rendita professionale.

Una doverosa precisazione va fatta ; la salute non è un bene pubblico non avendo le caratteristiche delle non rivalità e della non escludibilità.

La garanzia, però, del bene salute dà luogo a forti esternalità positive (evitare epidemie o malattie ) e riduce l'imperfezione nell'informazione (molti non sanno di essere malati e quale è la natura della loro malattia). La spesa per la salute è spesso collegata ad eventi saltuari ed incerti oggetto per lo più di contratti assicurativi che però nello specifico non consentono di ottenere risultati pareto-efficienti.

Le ragioni dell'intervento pubblico, quindi, nascono dal fallimento del mercato o da ragioni di equità. Il maggiore e/o minore intervento dello Stato dipende prevalentemente da decisioni politiche.

Inoltre una distribuzione dei servizi sanitari sul territorio richiede una presenza capillare che solo l'operatore pubblico è in grado di garantire anche in perdita.

Le ragioni di equità sono stabilite nel nostro paese dall'art.32 della Costituzione che riconosce la salute come diritto fondamentale dell'individuo.

---

<sup>15</sup>Baumol definisce questo tipo di attività "stagnanti", e cioè attività che non hanno beneficiato grazie alla specializzazione e alla automazione di aumenti della produttività del lavoro e quindi del contenimento dei costi di produzione. Di conseguenza non è possibile ridurre il fattore lavoro in una prestazione complessa come quella sanitaria.

## 4 Il SSN italiano

La legge istitutiva del SSN italiano è la legge 833 del 1978.

L'intenzione era quella di finanziare il SSN con la fiscalità generale lasciando che le prestazioni sanitarie per l'utente finale fossero gratuite. In realtà nel tempo sono stati introdotti Ticket, prezzi per la prestazione inferiori a quelli reali, con l'intenzione di responsabilizzare il paziente sulla domanda dei beni.

Il SSN era articolato su tre livelli di intervento: centrale (STATO) per la definizione del Piano Sanitario Nazionale e la fissazione e ripartizione tra le regioni del Fondo Sanitario nazionale; regionale per la programmazione dell'intervento sul territorio; e comunale (livello delle usl) per la gestione dei servizi.

Le disposizioni istitutive del sistema sanitario nazionale ne prevedevano il finanziamento con la fiscalità generale: le risorse venivano impiegate a livello locale mentre il reperimento delle stesse avveniva centralmente.

Tuttavia le risorse stanziare con il Fondo Sanitario non erano sempre adeguate, così si formavano spesso debiti con banche e fornitori che venivano ripianati a posteriori.

I decreti del 1992/93<sup>16</sup> hanno realizzato in termini di decentramento lo spostamento delle competenze dai comuni alle regioni definendo le linee generali all'interno delle quali le regioni potevano decidere l'attività da svolgere, e realizzato un cambiamento organizzativo, attraverso l'aziendalizzazione delle istituzioni, per consentire il superamento di un modello organizzativo di tipo politico-rappresentativo<sup>17</sup>.

Nel 1993 lo stanziamento e la ripartizione del FSN è stata stabilita su base capitaria. Questa quota veniva corretta per la quota storica di ciascuna regione e dai trasferimenti tra le regioni per le cure prestate ai residenti di una regione dalle strutture di un'altra regione.<sup>18</sup>

Altra tappa importante della politica sanitaria nazionale si ha nel 1998, quando è stato approvato un piano sanitario nazionale, in cui si è stabilita la centralità del SSN, definito un patto con i cittadini e la garanzia della responsabilità degli operatori.

Il Dlgs 299/1999 ha ripresentato la centralità decisoria (definita dal PSN 1998/2000) assegnando ruoli di controllo e di programmazione al centro con l'affiancamento di piani sanitari regionali e territoriali (attribuendo così ai comuni una funzione programmatica che non avevano) riconducendo, così, l'attività sanitaria a obiettivi comuni a tutte le regioni.

In sintesi la riforma del 1999 ha introdotto importanti responsabilità sia al centro che sul territorio rappresentando un'inversione di tendenza rispetto al 1992/93.

Successivamente, venuta meno l'esigenza di uniformare il servizio a livello nazionale a partire dal 2001 con il D.lgs 56/2000 è stata abolita la partecipazione al FSN e sono state destinate alla sanità l'addizionale regionale, e l'IRAP e la compartecipazione all'iva ed alle accise sulla benzina, accompagnate in primo momento da una destinazione alla spesa sanitaria di un ammontare definito su base capitaria per poi passare invece a procedure di monitoraggio e di verifica dell'effettiva assistenza sanitaria erogata da ogni regione.

Ha poi prevalso il principio di differenziare chi fornisce i servizi da chi li produce dando alle asl, autonomia giuridica gestionale e finanziaria<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Dlgs 502/1992 e dlgs 507/1993.

<sup>17</sup> Le usl sono state trasformate in asl e ridotte di circa 1/3 e a queste si sono affiancate un centinaio di aziende ospedaliere. Le successive riforme hanno riorganizzato le asl per centri di costo per poter valutare sia l'utilizzo di criteri di economicità nella gestione delle risorse sia il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Le asl così assumono autonomia sia dal punto di vista organizzativo che gestionale, sono obbligate ad avere un bilancio in pareggio possono trattenere l'utile in bilancio ed utilizzarlo per reinvestimenti ed incentivazioni al personale.

<sup>18</sup> Il risultato delle leggi emanate è stato una regionalizzazione delle politiche sociali con conseguente aumento delle differenze già esistenti tra le stesse.

L'abolizione del FSN se da un lato ha responsabilizzato le regioni dall'altro ha compromesso la natura universale del SSN, contemporaneamente, la separazione tra fornitura e domanda di prestazione ha contribuito a segmentare il mercato lasciando a carico del pubblico gli interventi più costosi anche in termini di investimenti<sup>20</sup>.

Sempre nel 2000<sup>21</sup> si è data piena attuazione al patto di stabilità interno che prevede una riduzione del disavanzo di parte corrente in misura pari allo 0,1% del PIL e la conseguente riduzione del rapporto tra ammontare di debito e PIL.

Attraverso questo criterio di corresponsabilizzazione all'indebitamento tra i diversi livelli di governo, sono le regioni, le provincie e i comuni a decidere quali capitoli di spesa tagliare fermo restando la decisione programmatica e di coordinamento del governo centrale. Nell'autunno del 2000 ha avuto luogo anche la prima verifica tra Stato regioni sull'andamento della spesa sanitaria; a questo è seguito il primo accordo Stato e regioni in base al quale il governo stanziava risorse aggiuntive per il ripiano dei debiti pregressi, a partire dal 2001 le regioni avrebbero dovuto trovare le risorse necessarie per ripianare i loro debiti, che le avrebbe obbligate ad aumentare le imposte in caso di ulteriore aumento della spesa.

Il secondo accordo Stato-Regioni firmato nell'agosto 2001 è apparso necessario vista la continua crescita della spesa sanitaria, ed ha visto il Governo impegnato da una parte ad aumentare le risorse nazionali e dall'altra a dare il via libera alla progressiva delega alle regioni per la gestione della spesa e dell'organizzazione della sanità.

Tali impegni sono stati tradotti nella legge n.405 del 2001 che ha obbligato le regioni a contenere la spesa sanitaria entro limiti specifici per il triennio 2002-2004 per permettere il rispetto degli obblighi del patto di stabilità europeo e interno.

Nel 2001<sup>22</sup> è stata approvata anche la riforma del Titolo V della costituzione: la sanità diventa materia a legislazione concorrente tra Stato e regioni quindi allo Stato spetta la definizione dei principi fondamentali e alle regioni la corrispondente legificazione.

Oggi nonostante il patto e i numerosi accordi Stato regioni sulla spesa e la redistribuzione delle risorse, le regioni fanno fatica a contenere le spese mentre è proseguito lo scontro per le responsabilità sugli incrementi di spesa. Inoltre la situazione tra le regioni attualmente è disomogenea e tale disomogenità sembra destinata a crescere.

---

<sup>19</sup> Queste, infatti, possono decidere di fornire direttamente il servizio o decidere di richiederlo ad altri.

Tali prestazioni fornite dai presidi ospedalieri o dai privati vengono pagate sulla base dei DRG Diagnostic Related Group; con i DRG ogni diagnosi colloca le cure in certo gruppo a cui corrisponde una tariffa, questo metodo è efficace nella misura in cui ci siano monitoraggi e le diagnosi non vengano formulate ad hoc.

<sup>20</sup> Il sistema DRG favorirebbe la fornitura di interventi più costosi a scapito di quelli più economici.

<sup>21</sup> Il Patto di Stabilità e Crescita prevede per gli Stati membri che hanno deciso di adottare l'euro devono continuare a rispettare nel tempo i parametri: rapporto Deficit-Pil non superiore al 3% e rapporto Debito Pubblico -Pil al di sotto del 60%. Se il deficit di un Paese membro si avvicina al tetto del 3% del PIL, la Commissione europea propone, ed il Consiglio dell'Unione europea in sede di Ecofin approva, un "avvertimento preventivo" ("early warning"), al quale segue una raccomandazione vera e propria in caso di superamento del tetto. Se a seguito della raccomandazione lo Stato interessato non adotta sufficienti misure correttive della propria politica di bilancio, esso viene sottoposto ad una sanzione (formata da una parte fissa pari allo 0,2% del Pil ed una variabile pari a 1/10 dello scostamento del deficit pubblico dal Pil) che assume la forma di un deposito infruttifero, da convertire in ammenda dopo due anni di persistenza del deficit eccessivo.

<sup>22</sup> La legge costituzionale n. 3 del 2001 e il successivo referendum confermativo del 7 ottobre 2001.

## 5 L'evoluzione spese per il personale di policlinici IRCCS e ASL

L'evoluzione normativa del settore sanitario pubblico se da un lato spiega gli obiettivi politici sottostanti dall'altra da sola non chiarisce le risorse impiegate e i risultati ottenuti. Le informazioni sulle risorse di personale nella sanità, pur essendo ampio il panorama delle fonti, si contraddistinguono per la mancanza di omogeneità e talvolta anche per lo scarso grado di dettaglio. L'analisi che segue si baserà su dati raccolti con il Conto Annuale<sup>23</sup> della Ragioneria Generale dello Stato e sui dati dei Conti economici e principali aggregati della amministrazioni pubbliche dell'ISTAT che coincidono per criterio di imputazione (competenza economica), per le definizioni degli aggregati (SEC'95)<sup>24</sup> che per universo di riferimento<sup>25</sup>.

I dati del conto annuale disponibili per un arco di tempo limitato dal 2003 al 2007 forniscono informazioni sul costo del lavoro per le istituzioni considerate e consentono un confronto con le unità lavorative a tempo indeterminato presenti al 31/12 per ciascuno degli anni considerati. Invece i dati Istat presenti per un orizzonte più ampio 1983-2007 consentono di studiare le uscite correnti, i redditi da lavoro e le retribuzioni lorde.

### 5.1 Il Costo del lavoro dipendente<sup>26</sup>

Utilizzando i dati del Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato disponibili in dettaglio per un orizzonte temporale più ristretto e cioè dal 2003 al 2007 vediamo che la percentuale del personale e dei relativi costi rispetto al totale del personale e dei Costi della PA è rimasta immutata al 20% la prima e sul 23% la seconda. Questo significa fondamentalmente che la crescita sia in termini di personale sia in termini di spesa per ASL policlinici e IRCCS è stata in linea con la crescita del personale e delle spese di tutta la pubblica amministrazione nel suo complesso<sup>27</sup>.

TAB1

anno	2003	2004	2005	2006	2007
% del personale rispetto al totale del CA	20.17	20.17	20.13	19.89	19.87
% del costo del personale rispetto al totale del CA	23.23	23.63	24.05	23.45	23.85

Fonte: elaborazioni su dati CA RGS

<sup>23</sup> "Guida alla lettura dei dati del conto annuale" Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della RGS- Ispettorato per gli Ordinamenti del Personale- Manuali 2009

<sup>24</sup> Regolamento n.2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

<sup>25</sup> Policlinici, asl e IRCCS.

<sup>26</sup> Il costo del lavoro del personale secondo il conto annuale (SEC95) si compone delle seguenti voci: Retribuzioni del personale a tempo Indeterminato, Retribuzioni del personale a tempo determinato, Retribuzioni del personale con contratto di formazione e lavoro, Gestione Mensile, Erogazione Buoni pasto, Contributi a carico dell'Amministrazione su competenze fisse ed Accessorie, Quota accantonamento TFR, Coperture Assicurative, Assegni per il Nucleo Equo Indennizzo, Oneri Sociali a carico del datore di lavoro, Benessere del Personale, Somme rimborsate ad Amministrazioni per spese personale comandato Rimborsi ricevuti da amministrazioni per spese di Personale Benessere del Personale, Formazione Personale, Indennità di Missione e trasferimento, Irap e altri costi.

<sup>27</sup> L'universo di riferimento del Conto Annuale è costituito dalle amministrazioni pubbliche individuate agli art. 1 comma 2, art. 60 comma 3 e art. 70 comma 4 del d. lgs. n.165/2001. Si tratta, quindi, di tutte le amministrazioni dello Stato.

Dal 2003 al 2007 il personale in queste istituzioni è diminuito complessivamente del 1,3%, (anche se i medici sono aumentati del 2,7% e i dirigenti ruolo professionale del 7%) , mentre **il costo è aumentato del 14%**;

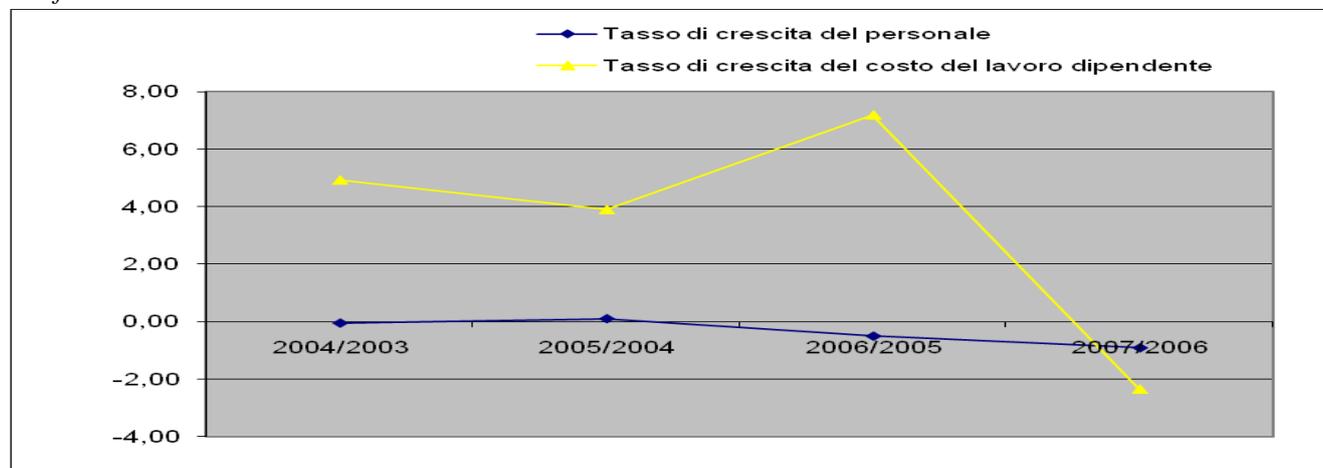
TAB2

anno	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	1993-2007
Tasso di crescita del personale	-0.04	0.11	-0.49	-0.90	-1.3
tasso di crescita del costo del lavoro dipendente	4,93	3,90	7,19	2,35	14.12

Fonte: elaborazioni su dati CA RGS

Il costo del personale la cui componente più rilevante è rappresentata dalle retribuzione lorda dei dipendenti pubblici ha avuto un andamento pressoché crescente<sup>1</sup> fino al 2006 (Graf.1) punto di massimo incremento per poi diminuire anche conseguentemente alle disposizioni delle leggi finanziarie. La legge finanziaria 2006 (L.23/12/05)- all'art.1 c.198 ha previsto che le amministrazioni pubbliche, nonché gli enti del SSN... concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese del personale al lordo degli oneri a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2006-2007-2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1%, a tal fine si considerano anche le spese per il personale a tempo indeterminato. E la finanziaria 2007 (L.F.27/12/2006) comma 565 fa riferimento all'ammontare complessivo del 2004 diminuito del 1,4% questo spiegherebbe il tasso di crescita negativo del 2007.

Graf.1 Andamento del Costo del lavoro



C'è ancora da dire che in base ai dati del Conto Annuale ,la composizione delle retribuzioni lorde nella parte accessoria (voci definite dalla contrattazione integrativa ) è andata man mano diminuendo. Sono queste le voci stipendiali che dovranno essere agganciate all'andamento della produttività della risorsa. La tabella che segue mostra la composizione percentuale delle indennità accessorie sul totale delle retribuzioni nella sanità pubblica.

2003	2004	2005	2006	2007
45	31	28	26	27

Fonte elaborazioni su dati CA RGS

## 5.2 L'evoluzione dei redditi da lavoro<sup>29</sup>

Utilizzando i dati dell'ISTAT si possono studiare in maniera più completa le retribuzioni lorde e i redditi da lavoro, che sono la parte più consistente del costo del lavoro e ne spiegano l'andamento.

Oltre ad abbracciare un orizzonte più ampio 1983-2007 i dati sono riportati come componente delle uscite correnti consentendo di fare un'analisi anche di questo aggregato.

**Il tasso di crescita delle uscite correnti<sup>30</sup> degli enti sanitari locali nell'arco di tempo 1993-2007 è stato di +110%;**

che in termini di crescita media annua corrisponde a un +2,07%<sup>31</sup>, nel quinquennio 1993-1997, ad un +6,9%, nel quinquennio 1997-2001, ed +5,93% nel periodo che va dal 2001 al 2006<sup>32</sup>, complessivamente corrispondenti ad un + **7,32 nel periodo 1993-2007**.

TAB3

anno	1993-1997	1997-2001	2001-2006	1993-2007
Tasso di crescita media annua	2,07	6,9	5,93	<b>7,32</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Quindi lo start up della riforma sanitaria ha portato ad un contenimento della crescita delle uscite correnti fino al 1997.

<sup>29</sup> I redditi da lavoro dipendente vengono in generale definiti come il valore complessivo dei compensi, in denaro e in natura, che il datore di lavoro è tenuto ad erogare in corrispettivo dell'attività svolta dal personale alle proprie dipendenze. Essi comprendono sia le retribuzioni lorde (non depurate, cioè, degli oneri fiscali e previdenziali trattenuti alla fonte), sia i contributi sociali, effettivi e figurativi, a carico del datore di lavoro. Più in particolare, per quanto riguarda le retribuzioni: tra quelle in denaro sono comprese, oltre alla paga base, all'indennità di contingenza, alle maggiorazioni per lavoro straordinario e notturno, alle mensilità aggiuntive, alle retribuzioni per ferie e festività e simili, anche i gettoni di presenza, le gratifiche una tantum, le indennità di alloggio, ecc.; tra quelle in natura si comprendono le spese per la mensa a carico del datore di lavoro, i buoni-pasto, i capi di abbigliamento, l'uso gratuito delle abitazioni, il trasporto dal domicilio del dipendente al posto di lavoro, la messa a disposizione di strutture sportive e ricreative, gli asili nido per i figli dei lavoratori dipendenti, ecc..

<sup>30</sup> Le uscite correnti comprendono le voci: Redditi da lavoro dipendente, acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market, consumi intermedi, ammortamenti, imposte indirette, risultato netto di gestione, produzione servizi vendibili, Produzione di beni e servizi per uso proprio, Vendite residuali, Contributi alla produzione, Interessi passivi, Rendite dei terreni, imposte dirette, Prestazioni sociali in denaro, Premi di assicurazione, Trasferimenti ad enti pubblici, Aiuti internazionali, Trasferimenti correnti diversi.

<sup>31</sup> E' preferibile usare il tasso di incremento geometrico (o esponenziale) perché l'ipotesi di crescita lineare non sembra adatto a descrivere il fenomeno.

<sup>32</sup> Si è preferito dividere in quinquenni l'arco di tempo 1993-2007 sovrapponendo gli anni estremo superiore e inferiore degli intervalli lasciando fuori il 2007 per coerenza di esposizione.

Se le uscite correnti si rapportano al PIL si rileva una crescita sull'intero periodo pari ad appena un punto percentuale (Tab.4) che evidenzia come l'aumento del Prodotto Interno Lordo porti inevitabilmente ad un aumento quasi corrispondente delle spese sanitarie correnti

TAB4.

anno	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Uscite correnti/PIL	5.93	5.59	5.08	5.17	5.35	5.36	5.47	5.80	6.07	6.17	6.17	6.53	6.79	6.90	6.70
Tasso di crescita annuale Spese correnti		-0.43	-1.90	7.89	8.24	4.13	5.43	11.99	9.78	5.44	3.16	10.18	6.84	559	0.98

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Valutando le spese per redditi da lavoro<sup>33</sup> nei policlinici asl e IRCCS rispetto al totale delle uscite correnti si nota come esse sono andate diminuendo a favore dell'acquisto dei beni da terzi (corrispondentemente alle politiche di outsourcing) Tab5.

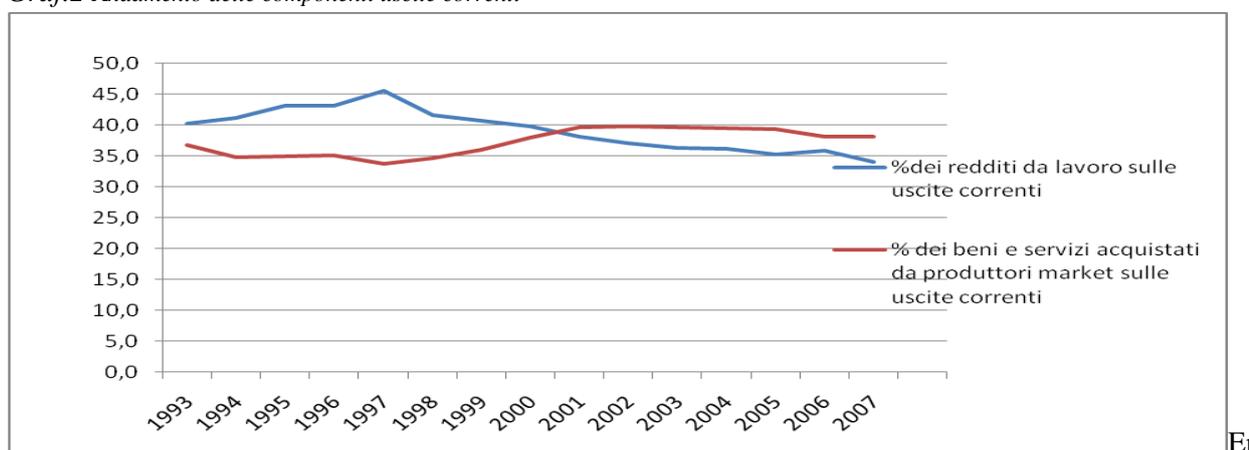
TAB5

ANNO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
%spese personale/spesa totale	40.1	41.1	43.1	43.1	45.5	41.5	40.6	39.8	38.1	37.0	36.2	36.1	35.1	35.8	33.9
% Beni e Servizi acquistati/spesa totale	36.6	34.8	34.9	35.0	33.7	34.7	36.0	37.9	39.6	39.7	39.6	39.4	39.2	38.1	38.1

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Il progressivo cambiamento del peso delle due voci di spesa sul totale è evidente anche nel grafico che segue:

Graf.2 Andamento delle componenti uscite correnti



Ep

<sup>33</sup> La maggior parte del personale della Sanità lavora nelle aziende ospedaliere negli Istituti di ricovero e cura e nelle asl.

**I redditi da lavoro nell'intero periodo sono cresciuti del 78%<sup>34</sup>**, presentando una crescita media annua del 5,8% nel primo quinquennio 1993-1997, che scende al +2,5% nel periodo 1997-2001 per poi crescere di nuovo al 4,6% nel 2001-2006.

TAB6

anno	1993-1997	1997-2001	2001-2006	1993-2007
Tasso di crescita media annua	5,8	2,5	4,6	<b>5,17</b>

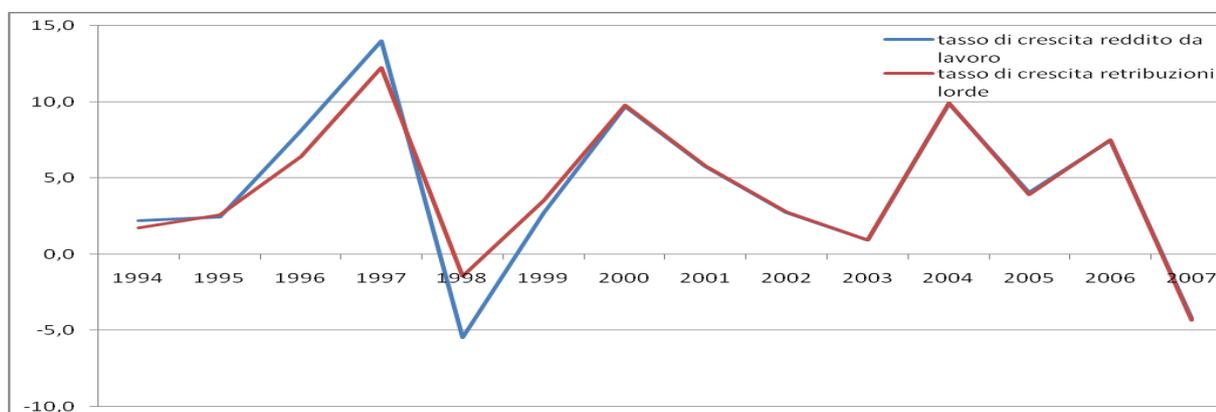
Fonte: elaborazioni su dati Istat

TAB7

Tasso di crescita % annua	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
reddito lordo		2,2	2,4	8,1	14,0	-5,5	2,7	9,7	5,8	2,7	0,9	9,9	4,0	7,5	-4,2
Retribuzioni lorde		1,8	2,6	6,4	12,3	-1,4	3,6	9,8	5,8	2,8	0,9	9,9	3,9	7,5	-4,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Graf.3 Tasso di crescita % dei redditi da lavoro e retribuzioni lorde<sup>35</sup>



L'andamento delle retribuzioni lorde, nell'intero periodo presenta picchi in corrispondenza dei rinnovi contrattuali con relativa assegnazione degli arretrati (del personale del comparto e/o dell'area della dirigenza<sup>36</sup>).

<sup>35</sup> La discrepanza tra redditi e retribuzioni lorde esiste fino al 2000 tra i motivi che hanno determinato tale differenza vi è il cambiamento della modalità di determinazione degli oneri sociali. Fino al 1995 i contributi dello stato erano figurativi "intesi come differenza tra il valore delle prestazioni (rese direttamente dallo stato) e i contributi effettivi a carico dei dipendenti trattenuti dalle amministrazioni di appartenenza) con la legge 8 agosto 1995 n.335 art.2.: "Le Amministrazioni statali sono tenute al versamento di una contribuzione (non più figurativa), rapportata alla base imponibile, per un'aliquota di finanziamento, al netto degli incrementi contributivi di cui all'articolo 3, comma 24, complessivamente pari a 32 punti percentuali, di cui 8,20 punti a carico del dipendente".

Confrontando i dati del Costo del lavoro del CA della RGS con quelli dei redditi e delle retribuzioni dell'Istat risulta una sensibile differenza sia nel 2004 che nel 2006, riconducibile presumibilmente per una diversa imputazione degli arretrati anno precedente e per il fatto che nel CA non vengono prese in considerazione alcune retribuzioni in natura quali le spese per asili nido vestiario e alloggio dei dipendenti.

---

<sup>36</sup> Da segnalare in particolare il riconoscimento e sostenimento della relativa spesa dell'indennità di esclusività nel 2000.

## CONCLUSIONI

I decisori pubblici nel momento della produzione si trovano a prendere le decisioni che riguardano qualsiasi produttore privato e cioè cosa produrre e con quali mezzi, ma le finalità che si propongono possono non coincidere .

Il processo produttivo pubblico oltre a sottostare a disposizioni di legge ben precise (quelle ad esempio sul procedimento amministrativo) realizza per lo più servizi che in quanto tali richiedono quantità e qualità professionali incomprimibili che non garantiscono necessariamente una produttività incrementale.

Quindi le decisioni che riguardano le risorse umane sono particolarmente delicate.

Se le scelte politiche sono volte alla max del budget e non all'efficienza, il servizio pubblico universale e gratuito può esistere solo in base alla possibilità della burocrazia di utilizzare il bilancio in disavanzo; infatti se il governo centrale tassa e il governo locale tassa poco la burocrazia tende a sovradimensionarsi, perché il governo che tassa e quello che spende sono diversi.

Solo con un modello a catena breve ed una costituzione fiscale in base alla quale non si può incorrere nel disavanzo la burocrazia agisce da agente fedele che non massimizza la propria rendita.

Infatti l'ingresso dell'Italia in Europa ha dettato regole per l'utilizzo del bilancio in disavanzo (rapporto deficit/pil e debito pubblico/Pil) e il risultato sono state le riforme per responsabilizzare il governo locale: solo se chi spende è anche chi tassa si riesce a responsabilizzare pienamente sull'uso delle risorse pubbliche sulla spesa gestita a livello territoriale.

Quindi finché ci saranno spostamenti di risorse dal centro alla periferia e decisioni così rilevanti come quelle sul personale continueranno ad essere prese a livello centrale non si controllerà pienamente l'organizzazione dei servizi a livello locale e non ci sarà piena responsabilità della spesa pubblica effettuata.

In Italia le spese del personale sono continuate ad aumentare a fronte di una riduzione del personale stesso, questo anche per una logica di negoziazione lenta che portava a ritardi nei rinnovi con l'obbligo di corrispondere gli arretrati.

Come si andranno a incardinare in questo sistema la complessa riforma del pubblico impiego ancora non è dato sapere, il tentativo di far rispettare le scadenze contrattuali e di suggerire le modalità di intervento in caso di ritardo sono disposizioni che qualora venissero rispettate darebbero un rilevante contributo alla velocizzazione della procedura.

Altra cosa è la previsione di misurare la produttività della singola risorsa umana partendo da un sistema di valutazione centralizzato.

# Allegato

## n.1



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

**ACCORDO QUADRO  
RIFORMA DEGLI ASSETTI CONTRATTUALI**

**ROMA, 22 GENNAIO 2009**

Il Governo e le parti sociali firmatarie del presente accordo, con l'obiettivo dello sviluppo economico e della crescita occupazionale fondata sull'aumento della produttività, l'efficiente dinamica retributiva e il miglioramento di prodotti e servizi resi dalle pubbliche amministrazioni, convengono di realizzare - con carattere sperimentale e per la durata di quattro anni- un accordo sulle regole e le procedure della negoziazione e della gestione della contrattazione collettiva, in sostituzione del regime vigente.

Le parti fanno espresso rinvio agli accordi interconfederali sottoscritti al fine di definire specifiche modalità, criteri, tempi e condizioni con cui dare attuazione ai principi, di seguito indicati, per un modello contrattuale comune nel settore pubblico e nel settore privato:

1. l'assetto della contrattazione collettiva è confermato su due livelli: il contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria e la contrattazione di secondo livello come definita dalle specifiche intese;
2. il contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria:
  - ✓ avrà durata triennale tanto per la parte economica che normativa;
  - ✓ avrà la funzione di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale;
  - ✓ per la dinamica degli effetti economici si individuerà un indicatore della crescita dei prezzi al consumo assumendo per il triennio - in sostituzione del tasso di inflazione programmata - un nuovo indice previsionale costruito sulla base dell'IPCA (l'indice dei

- prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia), depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati. L'elaborazione della previsione sarà affidata ad un soggetto terzo;
- ✓ si procederà alla verifica circa eventuali scostamenti tra l'inflazione prevista e quella reale effettivamente osservata, considerando i due indici sempre al netto dei prodotti energetici importati;
  - ✓ la verifica circa la significatività degli eventuali scostamenti registratisi sarà effettuata in sede paritetica a livello interconfederale, sede che opera con finalità di monitoraggio, analisi e raccordo sistematico della funzionalità del nuovo accordo;
  - ✓ il recupero degli eventuali scostamenti sarà effettuato entro la vigenza di ciascun contratto nazionale;
  - ✓ il nuovo indice previsionale sarà applicato ad un valore retributivo individuato dalle specifiche intese;
  - ✓ nel settore del lavoro pubblico, la definizione del calcolo delle risorse da destinare agli incrementi salariali sarà demandata ai Ministeri competenti, previa concertazione con le Organizzazioni sindacali, nel rispetto e nei limiti della necessaria programmazione prevista dalla legge finanziaria, assumendo l'indice (IPCA), effettivamente osservato al netto dei prodotti energetici importati, quale parametro di riferimento per l'individuazione dell'indice previsionale, il quale viene applicato ad una base di calcolo costituita dalle voci di carattere stipendiale e mantenuto invariato per il triennio di programmazione;
  - ✓ nel settore del lavoro pubblico, la verifica degli eventuali scostamenti sarà effettuata alla scadenza del triennio contrattuale, previo confronto con le parti sociali, ai fini dell'eventuale recupero nell'ambito del successivo triennio, tenendo conto

- dei reali andamenti delle retribuzioni di fatto dell'intero settore;
3. la contrattazione collettiva nazionale di categoria o confederale regola il sistema di relazioni industriali a livello nazionale, territoriale e aziendale o di pubblica amministrazione;
  4. la contrattazione collettiva nazionale o confederale può definire ulteriori forme di bilateralità per il funzionamento di servizi integrativi di welfare;
  5. per evitare situazioni di eccessivo prolungamento delle trattative di rinnovo dei contratti collettivi, le specifiche intese ridefiniscono i tempi e le procedure per la presentazione delle richieste sindacali, l'avvio e lo svolgimento delle trattative stesse;
  6. al rispetto dei tempi e delle procedure definite è condizionata la previsione di un meccanismo che, dalla data di scadenza del contratto precedente, riconosca una copertura economica, che sarà stabilita nei singoli contratti collettivi, a favore dei lavoratori in servizio alla data di raggiungimento dell'accordo;
  7. nei casi di crisi del negoziato le specifiche intese possono prevedere anche l'interessamento del livello interconfederale;
  8. saranno definite le modalità per garantire l'effettività del periodo di "tregua sindacale" utile per consentire il regolare svolgimento del negoziato;
  9. per il secondo livello di contrattazione come definito dalle specifiche intese - parimenti a vigenza triennale - le parti confermano la necessità che vengano incrementate, rese strutturali, certe e facilmente accessibili tutte le misure volte ad incentivare, in termini di riduzione di tasse e contributi, la contrattazione di secondo livello che collega incentivi economici al raggiungimento di obiettivi di produttività, redditività, qualità, efficienza, efficacia ed altri elementi rilevanti ai fini del miglioramento della competitività nonché ai risultati legati

- all'andamento economico delle imprese, concordati fra le parti;
10. nel settore del lavoro pubblico l'incentivo fiscale-contributivo sarà concesso, gradualmente e compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, ai premi legati al conseguimento di obiettivi quantificati di miglioramento della produttività e qualità dei servizi offerti, tenendo conto degli obiettivi e dei vincoli di finanza pubblica;
  11. salvo quanto espressamente previsto per il comparto artigiano, la contrattazione di secondo livello si esercita per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto nazionale o dalla legge e deve riguardare materie ed istituti che non siano già stati negoziati in altri livelli di contrattazione;
  12. eventuali controversie nella applicazione delle regole stabilite, saranno disciplinate dall'autonomia collettiva con strumenti di conciliazione ed arbitrato;
  13. la contrattazione di secondo livello di cui al punto 9, deve avere caratteristiche tali da consentire l'applicazione degli sgravi di legge;
  14. per la diffusione della contrattazione di secondo livello nelle PMI, con le incentivazioni previste dalla legge, gli specifici accordi possono prevedere, in ragione delle caratteristiche dimensionali, apposite modalità e condizioni;
  15. salvo quanto già definito in specifici comparti produttivi, ai fini della effettività della diffusione della contrattazione di secondo livello, i successivi accordi potranno individuare le soluzioni più idonee non esclusa l'adozione di elementi economici di garanzia o forme analoghe, nella misura ed alle condizioni concordate nei contratti nazionali con particolare riguardo per le situazioni di difficoltà economico-produttiva;
  16. per consentire il raggiungimento di specifiche intese per governare, direttamente nel territorio o in azienda,

situazioni di crisi o per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale, le specifiche intese potranno definire apposite procedure, modalità e condizioni per modificare, in tutto o in parte, anche in via sperimentale e temporanea, singoli istituti economici o normativi dei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria;

17. salvo quanto già definito in specifici comparti produttivi, i successivi accordi dovranno definire, entro 3 mesi, nuove regole in materia di rappresentanza delle parti nella contrattazione collettiva valutando le diverse ipotesi che possono essere adottate con accordo, ivi compresa la certificazione all'INPS dei dati di iscrizione sindacale;
18. le nuove regole possono determinare, limitatamente alla contrattazione di secondo livello nelle aziende di servizi pubblici locali, l'insieme dei sindacati, rappresentativi della maggioranza dei lavoratori, che possono proclamare gli scioperi al termine della tregua sindacale predefinita;
19. le parti convergono sull'obiettivo di semplificare e ridurre il numero dei contratti collettivi nazionali di lavoro nei diversi comparti.

Le parti confermano che obiettivo dell'intesa è il rilancio della crescita economica, lo sviluppo occupazionale e l'aumento della produttività, anche attraverso il rafforzamento dell'indicazione condivisa da Governo, imprese e sindacati per una politica di riduzione della pressione fiscale sul lavoro e sulle imprese, nell'ambito degli obiettivi e dei vincoli di finanza pubblica.

Allegato

n.2

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  

---

**XVI LEGISLATURA**

---

**N. 82**

**ATTO DEL GOVERNO**  
**SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE**

Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione  
legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazioni  
della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e  
trasparenza nelle pubbliche amministrazioni»

*(Parere ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 1*  

---

**(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 19 maggio 2009)**  

---

## **Bibliografia**

Acocella Nicola Politica economica 2006

ARAN(2006) Rapporto trimestrale ARAN sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, n.2 agosto.

Banca d'Italia (2006) statistiche di finanza pubblica, Supplementi al Bollettino Statistico n.59 ottobre;

DELL'ARINGA C., DELLA ROCCA G. (2007), Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?, Rubettino, Soveria Mannelli.

DELL'ARINGA C. (2007), Contrattazione collettiva e costo del lavoro, in DELL'ARINGA C.,

DELLA ROCCA G. (2007), Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?, Rubettino, Soveria

Mannelli.

Pierre Carniti Il "Nuovo modello contrattuale" 25/05/2009

Dirindin Economia sanitaria 2006

Maurizio Ferrera Le politiche sociali 2004

Istat (2006), Conti economici delle amministrazioni pubbliche (1980-2005),30 giugno.

Istat (anni vari) Indici delle retribuzioni contrattuali per dipendente

MEF-RGS Dinamica della spesa del Ministero Infrastrutture e Trasporti –spesa del personale- 2008

MEF-RGS Audizione: DOTT.Giuseppe Lucibello

“Indagine conoscitiva sul livello dei redditi di lavoro e sulla redistribuzione della ricchezza in Italia nel periodo 1993-2008” maggio 2009;

MEF-RGS -IGOP Guida alla lettura del CA

Tronti L.(2006) Pubblico e Privato nelle retribuzioni, Lavoce.info,14 dic

Risultati economici dell'azione pubblica e contrattazione collettiva. Un nesso necessario e possibile( 2009)

Recent Developments in Public Sector Labor Markets -Robert g.Gregory 1999

---

<sup>i</sup> L'aumento generalizzato dei medici ri