



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI
TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME
DI TRENTO E BOLZANO

STRUTTURA TECNICA DI MONITORAGGIO - STEM

Indagine conoscitiva

**“La sfida della tutela della salute tra nuove esigenze del sistema sanitario e obiettivi di
finanza pubblica”**

Audizione della Dott.ssa Laura Pellegrini - Presidente Stem

COSTO DEL PERSONALE DELLA SANITÀ

Essendo stata posta, come priorità, tra gli indicatori di efficienza ed appropriatezza di cui all' articolo 2, comma 2, del Patto per la salute 2010-2012, la valutazione dei dati relativi al costo e alla numerosità del personale, la STEM sta provvedendo all' elaborazione di uno studio, in collaborazione con l'AGENAS, al fine di poter fornire alle Regioni interessate utili strumenti di autovalutazione delle proprie performances in campo sanitario.

La scelta del costo del personale come primo momento di analisi è motivata dal fatto che, mediamente, ogni anno, i costi per il personale ammontano a oltre 36 miliardi di euro, rappresentando uno dei maggiori aggregati di spesa (circa 1/3 del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale) e, quindi, uno dei principali fattori su cui incidere ai fini della razionalizzazione dei costi per la sanità.

Lo studio viene eseguito in diversi stadi per consentire alle Regioni di essere parte attiva nel processo di elaborazione dei dati, con la STEM che agisce sia in fase di proposta sia in fase di controllo e di interpretazione dei dati. Attualmente è in corso il processo di

validazione degli stessi da parte delle Regioni.

Gli anni di riferimento sono il 2010 ed il 2011 e lo studio si basa sul calcolo di un valore del costo medio del personale basato sul confronto tra costi del personale dei diversi ruoli (sia a tempo determinato, sia a tempo indeterminato) estratti dal Modello Ce – Conto Economico - e numerosità dello stesso estratta dal Conto Annuale. Il costo del personale comprende, per richiesta regionale, anche l'IRAP, mentre la numerosità del personale è stata riportata ad un valore di FTE (Full Time Equivalent) considerando, per esempio, due unità di personale in part-time al 50% come una sola unità FTE al 100% della prestazione lavorativa. Dallo studio sono stati eliminati i dati che apparivano vistosamente anomali.

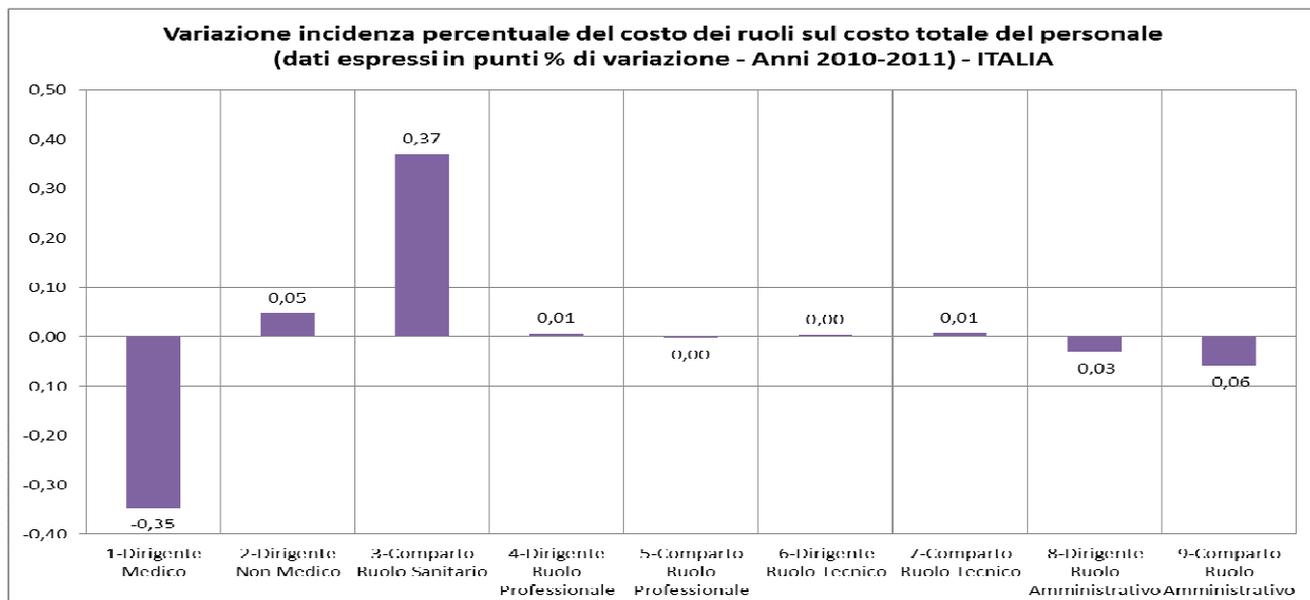
Dalle analisi appare che la spesa totale per il personale dipendente è in calo in tutta l'Italia per effetto sia delle politiche di blocco del turn-over sia per l'utilizzo di forme alternative di acquisizione delle risorse umane. In media, in Italia, la spesa per il personale dipendente è scesa dell' 1,3%. Si è infatti passati dai 36,618 miliardi del 2010 ai 36,149 miliardi del 2011.

La composizione media, per l'anno 2011, della spesa per il personale si è rivelata la seguente:

- Ruolo sanitario: 80,4%;
- Ruolo Tecnico: 11,4%;
- Ruolo Amministrativo: 7,8%;
- Ruolo Professionale: 0,3%;

La maggior parte della spesa per il personale, come atteso, è imputabile al ruolo sanitario (dirigenti medici e non medici e comparto); da notare che dal confronto dei due anni appare che l'incidenza dei dirigenti medici sul totale del costo del personale è diminuita passando dal 37,2% al 36,9%.

Per contro, l'incidenza del comparto del ruolo sanitario è aumentata arrivando a sfiorare il 40%.



Per quanto attiene al costo medio, il costo del personale delle Regioni si attesta ad un valore, sempre per il 2011, pari a € 56.240, sostanzialmente invariato rispetto al 2010 (+0,4%), anche per l'effetto delle manovre che hanno portato al congelamento della contrattazione collettiva in quasi tutto il pubblico impiego. Il range tra il valore minimo ed il valore massimo del costo medio del personale tra le Regioni, esclusa la Provincia di Bolzano, è pari a circa € 14.000.

Si rileva una forte variabilità nei dati sia nel confronto tra Regioni sia all'interno delle Regioni stesse. Difatti, dalla comparazione tra i costi medi dei singoli ruoli delle Regioni sono riscontrabili differenze che arrivano a 30.000 €, mentre all'interno della stessa Regione possono raggiungere picchi di quasi 50.000 € annui. Queste differenze sono da imputare principalmente alla diversa composizione dei fondi integrativi a disposizione delle strutture del Servizio Sanitario Regionale, in quanto le voci retributive di base sono stabilite da Contratti di comparto con validità nazionale.

Lo studio è stato approfondito analizzando i singoli ruoli e dividendoli, anche, tra comparto e dirigenza. Il ruolo della Dirigenza sanitaria è stato ulteriormente suddiviso tra Dirigenza medica (medici e veterinari) e Dirigenza non medica (es. biologi, farmacisti, psicologi, chimici, etc.)

Dirigenza Sanitaria – Medici

Nella dirigenza sanitaria medica (composta da medici e veterinari) il costo medio per l'anno 2011 si attesta a € 113.705, in leggero calo (-0,7%) rispetto al 2010.

Escluse le P.A di Trento e Bolzano e la Regione Valle d'Aosta, il range tra valore minimo e valore massimo tra le Regioni è pari a poco più di € 20.000.

Per quanto attiene alla variazione complessiva del costo da CE tra il 2011 e 2010 si è rilevata una diminuzione media del 2,9%. La numerosità FTE si presenta, anch'essa, in calo generalizzato (media -2,8%).

Dirigenza Sanitaria – Non Medici

Nella dirigenza sanitaria non medica (composta principalmente da farmacisti, biologi, chimici e psicologi) il costo medio, per l'anno 2011, si è attestato a € 95.566, quindi, in lieve calo rispetto al 2010 (-0,7%). Escluse le P.A di Trento e Bolzano, il range tra valore minimo e valore massimo tra le Regioni si attesta intorno a € 30.000.

Con riferimento alla variazione del costo da CE tra il 2011 e il 2010 si ritrova una variazione media Italia pari al -2,7%. Per quanto riguarda la numerosità FTE, il dato relativo alla media Italia è in calo del 2,7%

Personale del Comparto Sanitario

Il costo medio nazionale del comparto sanitario (composto principalmente da collaboratori professionali sanitari, operatori del personale infermieristico, operatori del personale tecnico-sanitario, operatori tecnici della prevenzione), per l'anno 2011, è pari a € 44.676 e si presenta in lievissimo aumento rispetto all'anno precedente (+1%). Esclusa la P.A. di Bolzano, il range tra valore minimo e valore massimo tra le Regioni è pari a circa € 6.000.

Il costo complessivo da CE si presenta per l'anno 2011 in calo rispetto all'anno 2010 del 1,7%. Per quanto attiene alla numerosità FTE tutte le Regioni presentano valori in diminuzione rispetto alla dotazione FTE relativa all'anno precedente. Mediamente in Italia il calo è stato del 3,3%.

Dirigenza del Ruolo Tecnico

La situazione della Dirigenza tecnica (composta principalmente da dirigenti statistici, sociologi e analisti) si presenta poco omogenea in tutta la penisola, in quanto è un ruolo caratterizzato da poche professionalità con un numero limitato di personale, che non

raggiunge il migliaio.

Nel 2011 il valore medio del costo della Dirigenza del ruolo tecnico a livello nazionale si attesta a € 96.969 (+ 5,2% rispetto al 2010). Esclusa la P.A di Trento e la Regione Valle d'Aosta, il range tra valore minimo e valore massimo tra le Regioni è pari a poco più di € 30.000.

Con riferimento alla variazione del costo da CE tra il 2011 e il 2010 il valore medio italiano si attesta a -7,9% . La numerosità FTE si presenta in calo in tutta l'Italia, con un valore medio di -5,4%.

Comparto del Ruolo Tecnico

Il personale del comparto del ruolo tecnico (composto principalmente da collaboratori professionali – assistenti sociali, collaboratori tecnico professionali, assistenti tecnici, programmatori, operatori tecnici e operatori ausiliari specializzati) ha la peculiarità di contenere al suo interno figure molto diverse. Questa disomogeneità rende più complicato fare comparazioni fra le singole Regioni, in quanto in alcune situazioni si possono avere maggiori concentrazioni di personale con qualifica più alta (es. Assistenti sociali) e, quindi, con livelli retributivi più importanti, rispetto ad altre dove è presente una maggiore concentrazione di personale con qualifiche più basse (es. Ausiliario specializzato) e con retribuzioni meno elevate.

Nel 2011 la retribuzione media del comparto è pari a € 34.391. Il range tra valore minimo e valore massimo tra le Regioni è pari a circa € 15.000. Il costo medio a livello nazionale è cresciuto dell'1%, con la maggior parte della Regioni che presentano valori in aumento.

Per quanto riguarda la variazione del costo da CE tra il 2011 e il 2010 è presente una diminuzione media pari al 2,3%. La variazione della numerosità FTE è in media del -3,5%.

Dirigenza Ruolo Professionale

La dirigenza del ruolo professionale (composta principalmente da avvocati, ingegneri, architetti e geologi) ha la particolarità di essere composta da personale che può avere una parte consistente della propria retribuzione collegata all'effettuazione di incarichi, come la

direzione dei lavori per gli ingegneri o gli architetti.

Questa variabilità si riverbera nella difficoltà di riconoscere andamenti consolidati nei dati; la media nazionale per il 2011 è pari a € 103.385, in aumento del 2,5% rispetto all'anno precedente. Nel 2011 il range tra il valore minimo e il valore massimo tra le Regioni è pari a quasi € 50.000.

Il costo da CE tra il 2011 e il 2010 è in lieve calo per quanto riguarda la media nazionale (-0,9%), ma presenta dati contrastanti con forti variazioni. Per quanto riguarda la numerosità FTE, questa presenta un calo medio del 4%.

Il comparto del ruolo professionale non è stato oggetto di analisi in quanto poco rappresentativo (circa 13.000 unità nel 2011).

Dirigenza del Ruolo Amministrativo

Il costo medio della dirigenza amministrativa nel 2011 è mediamente, in Italia, pari a € 110.176 in aumento del 3,9% rispetto all'anno precedente. Il range del 2011 tra le Regioni è pari a poco più di € 30.000. Tutte le Regioni, comunque, presentano una certa variabilità al loro interno, con punte massime di € 80.000, in un ruolo che dovrebbe essere piuttosto standardizzato quanto a funzioni svolte e retribuzioni erogate.

La variazione complessiva dei costi da CE tra il 2011 e il 2010 risulta essere, per l'Italia, pari al -6,6%. La variazione della numerosità FTE si presenta in netto calo in tutte le Regioni con una media nazionale pari al -9,7%. Questo effetto è sicuramente dovuto alle manovre di contenimento delle spese per il personale e di semplificazione delle strutture amministrative che hanno interessato i vari servizi sanitari regionali.

Comparto Ruolo Amministrativo

Nel 2011 il costo medio del personale del ruolo amministrativo (composto principalmente da collaboratori amministrativi, assistenti amministrativi, coadiutori amministrativi e commessi) si attesta, per l'Italia, a € 37.195, in lieve aumento rispetto al dato 2010 pari € 36.952 (+0,7%).

Nel 2011, esclusa la P.A di Bolzano, il range tra valore minimo e valore massimo tra le Regioni è pari a quasi € 8.000.

La variazione del costo da CE tra il 2011 e il 2010 è pari a -1,9% e riguarda praticamente tutte le Regioni. La variazione della numerosità FTE è in calo in tutta l'Italia con un valore medio pari a -2,8%.

Indennità' e compensi accessori

Per quanto riguarda l'incidenza delle voci accessorie (quote di retribuzione stabilite su base aziendale, in considerazione dell'ammontare dei fondi a disposizione, quali ad esempio il premio di risultato, lo straordinario, le indennità per il lavoro svolto nei turni di notte e nei giorni festivi, l'indennità di struttura complessa) sul totale dei costi per il personale, si osserva che nel 2011 il valore medio in Italia è pari a 26,4%, con un valore massimo tra le Regioni pari a 32,8% ed un valore minimo pari a 23,6%.

Conclusioni

Da questa prima analisi del costo del personale, i cui risultati sono ancora in corso di validazione da parte delle Regioni, è emerso che la spesa totale per il personale è in calo generalizzato in tutta il sistema sanitario italiano. Occorre, però, indagare alcuni comportamenti che le Regioni possono porre in essere per supplire alle carenze di personale, che si possono verificare dopo lunghi periodi di blocchi del *turn-over*, ad esempio esternalizzazioni dei servizi sanitari e non sanitari e utilizzo di personale in convenzione. Questo spostamento dalle forme "classiche" di acquisizione delle risorse umane deve essere monitorato e studiato con attenzione in quanto rappresenterà per il futuro una voce sempre più importante di spesa del Servizio sanitario.

Occorre, inoltre, studiare la notevole variabilità dei dati all'interno della stessa Regione. Infatti il contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) stabilisce l'ammontare di alcune voci stipendiali uguali in tutte le Regioni, ma lascia alla contrattazione integrativa aziendale la determinazione di alcune voci che, quindi, possono variare in relazione all'ammontare dei cosiddetti fondi integrativi aziendali.

Una errata determinazione dei fondi, effettuata la prima volta nel 1996, e una non corretta applicazione degli incrementi contrattuali previsti nel corso degli anni, potrebbe essere la causa di questa notevole variabilità dei dati.

A titolo esemplificativo, per la dirigenza medica, la retribuzione a livello nazionale, secondo il CCNL, oscilla da un valore minimo poco superiore a € 70.000, per i medici con

meno di 5 anni di servizio, ad un valore massimo pari a circa € 130.000 per i direttori di struttura complessa, ed inoltre il costo medio aziendale è influenzato dalla composizione del ruolo; esistono, infatti, livelli retributivi differenti in relazione all'incarico e all'anzianità del medico, secondo la seguente elencazione:

- Direttore di struttura complessa
- Direttore di struttura semplice
- Dirigente medico con più di 15 anni di servizio
- Dirigente medico con anni di servizio compresi tra 5 e 15
- Dirigente medico con meno di 5 anni di servizio.

Appare, quindi, evidente che, se in una azienda si rileva una maggiore concentrazione di personale con anzianità di servizio elevata, avremo un costo medio più alto, rispetto ad un'altra azienda composta da personale "lavorativamente" più giovane.

Ulteriori differenze non riconducibili alla differente composizione del personale sarebbero, quindi, da attribuire alla composizione dei fondi integrativi aziendali.

Si deve far presente che, a decorrere dall'anno 2011, in attuazione della Legge c.d. Brunetta, le aziende sanitarie devono diminuire annualmente i fondi della contrattazione integrativa con riferimento alle unità di personale cessato. Fino all'anno 2010 ciò non era previsto da alcuna normativa nazionale, mentre il blocco del *turn-over* era in vigore già da diversi anni. Conseguentemente le unità di personale in servizio hanno beneficiato della quota dei fondi relativi al personale cessato.

Questo fenomeno può, in alcune aziende, aver portato all'erogazione di trattamenti economici elevati.

E' necessario, però, considerata la notevole variabilità dei dati, effettuare gli opportuni approfondimenti, al fine di accertare l'esatta consistenza dei fondi che le aziende sanitarie hanno a disposizione per la contrattazione integrativa aziendale.

L'obiettivo di tale analisi è quello di rendere i dati il più possibile confrontabili tra di loro; infatti la necessità delle Regioni di avere dati confrontabili è irrinunciabile, in quanto consente di autovalutare le prestazioni del proprio sistema sanitario, riconoscendo i punti di debolezza e i punti di forza e, quindi, di migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dei servizi resi ai

cittadini, anche attraverso l'esportazione in altre realtà di modelli organizzativi innovativi che possano consentire un miglioramento globale della sanità italiana.

COSTO DELLA DIRIGENZA DI VERTICE DI ASL E AZIENDE OSPEDALIERE

La scelta dell'analisi del costo della dirigenza di vertice delle strutture del Sistema sanitario è stata motivata, oltre che dalla esplicita richiesta degli Assessori regionali nel corso di un' audizione della Presidente della STEM nella Commissione Salute, anche dalla esigenza di conoscere maggiormente un fenomeno che, nonostante lo scarso volume di spesa, può essere indicatore delle scelte regionali e, quindi, utile in sede di autovalutazione.

L'elaborazione ha interessato le figure del Direttore Generale, Direttore amministrativo e Direttore sanitario.

Lo studio viene eseguito in diversi stadi per consentire alle Regioni di essere parte attiva nel processo di elaborazione dei dati, rispetto al quale la STEM agisce sia in fase di proposta sia in fase di controllo e di interpretazione. Attualmente è in corso il processo di validazione degli stessi da parte delle Regioni.

Gli anni di riferimento sono il 2010 ed il 2011 e lo studio si basa sul calcolo di un valore del costo medio del personale che confronta costi e numerosità provenienti esclusivamente dal Conto Annuale, in quanto nei modelli di Conto Economico le voci presenti non hanno un sufficiente livello di dettaglio. I dati di costo provengono dalle seguenti tabelle del Conto Annuale: Tabella 12, Tabella 13, Parte della Tabella 14 – Irap ed altri oneri a carico dell'azienda (tramite ribaltamenti).

Il costo del personale comprende, in analogia con lo studio sul governo del personale, anche l'IRAP.

Direttori Generali

Il costo medio nazionale per l'anno 2011 dei Direttori Generali delle Aziende sanitarie è, in Italia, pari a € 206.082, in calo rispetto all'anno precedente del 4,3 %. Escluse le P.A. di Trento e Bolzano, il range tra il valore minimo e il valore massimo tra le Regioni arriva fino a

€ 80.000.

Direttori Amministrativi

Il costo medio nazionale procapite per il 2011 dei Direttori Amministrativi delle Aziende sanitarie è di € 170.292 . Escluse le P.A. di Trento e Bolzano, il range tra il valore minimo ed il valore massimo tra le Regioni è di circa € 84.000. Per quanto riguarda la variazione del costo medio procapite tra il 2011 e il 2010, si evidenzia una diminuzione, in media, del 4%, in analogia con quanto rilevato per i Direttori Generali, ma con delle differenze più evidenti tra Regioni.

Direttori Sanitari

Il costo medio pro capite in Italia per l'anno 2011 dei Direttori sanitari delle Aziende sanitarie è pari a € 174.367, in calo rispetto al 2010 del 3,6%. Escluse le P.A. di Trento e Bolzano, il range tra il valore minimo e il valore massimo tra le Regioni è di circa € 82.000.

Dagli approfondimenti effettuati relativi all'eventuale correlazione tra i costi della Dirigenza di vertice e la popolazione residente, ovvero tra questi e il reddito della popolazione medesima, è emerso che il costo medio della Dirigenza di vertice non può essere statisticamente correlato alle variabili osservate (popolazione, reddito medio e finanziamento procapite), ma dipende esclusivamente dalle scelte politico- finanziarie delle Regioni.

Roma, 16 settembre 2013