



La

Corte dei conti

N. 1/SSRRCO/CCN/20

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente di Sezione Ermanno Granelli
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Enrica Laterza, Carlo Chiappinelli, Cristina Zuccheretti, Giovanni Coppola, Fabio Viola;

Consiglieri:

Stefano Siragusa, Enrico Flaccadoro, Antonello Colosimo, Anna Luisa Carra, Vincenzo Palomba, Alfredo Grasselli, Cinzia Barisano, Luisa D'Evoli, Adelisa Corsetti, Maria Teresa D'Urso, Luca Fazio, Vincenzo Chiorazzo, Donato Centrone, Elena Papa;

Primo Referendario:

Angelo Maria Quaglini;

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, comma 1, lettera b);

VISTO l'art. 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

VISTA l'ipotesi di Contratto collettivo nazionale di lavoro dell'Area Sanità per il triennio 2016-2018;

SENTITI, nell'ambito dell'istruttoria, gli esperti designati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 47, comma 6, del citato decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 10 dicembre 2019, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 17 dicembre 2019;

TENUTO CONTO delle valutazioni del Nucleo tecnico "Costo del lavoro" contenute nel rapporto n. 4/2019;

UDITI, nella Camera di consiglio del 17 dicembre 2019, i relatori Cons. Vincenzo Palomba e il Primo Referendario Angelo Maria Quaglino;

DELIBERA

di certificare positivamente l'ipotesi di accordo in epigrafe con le osservazioni e le raccomandazioni contenute nell'allegato rapporto di certificazione;

ORDINA

la trasmissione della presente deliberazione all'Aran, al Ministro per la pubblica amministrazione, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato Generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico, al Ministero della salute, al Comitato di Settore Comparto Regioni-Sanità presso Cinsedo.

I RELATORI

Vincenzo Palomba
Angelo Maria Quaglini

IL PRESIDENTE

Ermanno Granelli

Depositato in segreteria il 3 gennaio 2020

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

Rapporto di certificazione

Ipotesi di Contratto collettivo nazionale di lavoro dell'Area Sanità per il triennio 2016-2018

1. L'Ipotesi di accordo in esame, sottoscritta il 24 luglio 2019, è pervenuta alle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte in data 26 novembre 2019, per l'esercizio del controllo previsto dall'art. 47, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001; tale norma assegna alla Corte dei conti la funzione di certificare l'attendibilità della quantificazione dei costi dei contratti collettivi nazionali, nonché la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.
2. Il contratto riguarda i dirigenti dell'Area della Sanità, la quale, ai sensi dell'art. 7, comma 5, del CCNQ del 13 luglio 2016, comprende i dirigenti medici, veterinari, odontoiatri e i dirigenti sanitari non medici delle amministrazioni del comparto Sanità, compresi quelli delle professioni sanitarie (di seguito per semplicità "dirigenza medico-sanitaria"), con esclusione dei dirigenti amministrativi, tecnici e professionali, in quanto confluiti nell'Area delle Funzioni locali (art. 7, comma 3, del citato CCNQ del 13 luglio 2016). Per questi ultimi, occorre tuttavia precisare che, con l'art. 1, comma 687, l. n. 145/2018, poi modificato dall'art. 9-bis, comma 1, lett. b) del d.l. n. 135/2018, ne è stata prevista, per il triennio 2019-2021, la ricollocazione nell'area della contrattazione collettiva della sanità.
3. L'Ipotesi in esame costituisce il secondo rinnovo contrattuale per il personale delle Aree della dirigenza (dopo quello relativo all'Area Istruzione e Ricerca, certificato con deliberazione SSRRCO/13/2019/CCN), a seguito del blocco della contrattazione collettiva nazionale, inizialmente disposto dall'art. 9, comma 17, del d.l. n. 78/2010, e successivamente più volte prorogato. L'ultima delle predette proroghe, estensiva del blocco della contrattazione di parte economica fino a

tutto il 2015 (art. 1, comma 254, l. n. 190/2014), è stata dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenza n. 178 del 2015 della Corte costituzionale), determinando di fatto la riapertura delle attività negoziali.

4. Il testo trasmesso recepisce, sia nelle disposizioni contrattuali sia nella Relazione tecnica, le osservazioni formulate dal Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito anche MEF) in data 5 settembre 2019. Sullo stesso è stata espressa, in data 30 ottobre 2019, la valutazione positiva del Comitato di settore, con riserva sull'art. 21, relativo alla figura del dirigente ambientale. A giudizio del Comitato tale figura professionale avrebbe dovuto trovare collocazione nell'area delle Funzioni locali, in luogo della scelta di abrogare il profilo, adottata dall'Ipotesi di contratto all'esame, con conseguente collocazione di tali dirigenti nel ruolo tecnico in esaurimento. Il parere favorevole del Governo è stato rilasciato in data 21 novembre 2019.

5. Sotto il profilo contenutistico, l'Ipotesi di contratto interviene in modo complessivo sulla disciplina della dirigenza medico-sanitaria, modificandone sia la parte normativa sia quella economica. In linea con l'atto di indirizzo del Comitato di settore dell'8 febbraio 2018, gli obiettivi di fondo dell'intervento sono quelli di: pervenire ad un adeguamento delle disposizioni contrattuali al nuovo contesto normativo (in particolare ai dd.lgs. n. 74 e n. 75 del 2017); favorire la motivazione dei professionisti del settore, anche in chiave strumentale all'attuazione del patto per la salute.

Analisi degli aspetti normativi

6. Quanto ai profili normativi, l'Ipotesi all'esame si compone di 123 articoli e di 13 dichiarazioni congiunte. Attesa l'ampiezza degli ambiti regolamentari oggetto di modifica, vengono di seguito analizzate le novità che presentano maggiore rilevanza sotto il profilo dell'onerosità e della sostenibilità finanziaria.

6.1. Con riferimento al rapporto di lavoro dei dirigenti medico-sanitari, l'art. 14 specifica che lo stesso - ad eccezione di quelli delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione e della professione ostetrica - può essere esclusivo o non esclusivo, con possibilità di passare da un tipo di rapporto all'altro entro il 30 novembre di ciascun anno.

6.2. Particolare attenzione meritano gli interventi sul sistema degli incarichi dirigenziali (art. 18) che viene ridisegnato distinguendo tra incarichi di tipo prevalentemente gestionale (3 tipologie) e incarichi di tipo prevalentemente professionale (4 tipologie). Il raccordo con la precedente articolazione degli incarichi viene assicurato attraverso un'apposita tabella di corrispondenze. L'obiettivo perseguito è quello di ampliare i percorsi di carriera dei dirigenti medico-sanitari, consentendo uno sviluppo professionale anche a prescindere dall'assunzione di responsabilità di tipo organizzativo e gestionale.

6.3. Viene, inoltre, precisato che a tutti i dirigenti, anche neoassunti, dopo l'espletamento del periodo di prova, deve essere conferito un incarico; a quelli con meno di cinque anni di effettiva anzianità vengono affidati solo incarichi professionali di base. Ai dirigenti con almeno cinque anni di anzianità deve essere conferito un incarico dirigenziale superiore a quello base, in relazione alla natura e alle caratteristiche dei programmi da realizzare, nonché alle attitudini e capacità professionali del singolo dirigente, a seguito di valutazione positiva da parte del Collegio tecnico. Al riguardo, ai fini del computo dell'anzianità in sede di conferimento degli incarichi, è previsto (art. 18, comma 4) che vengano tenuti in considerazione i periodi di servizio maturati in qualità di dirigente, anche a tempo determinato, sia presso strutture pubbliche nazionali, sia di altri paesi dell'UE, con o senza soluzione di continuità. Una disposizione del medesimo tenore, tesa a valorizzare i periodi di servizio prestato in regime di tempo determinato anche con soluzione di continuità, è altresì contemplata in materia di attribuzione dell'indennità di esclusività (art. 89, comma 2). Sul punto, la Corte segnala come il nuovo regime comporterà un maggior grado di

responsabilizzazione delle strutture sanitarie nella programmazione delle attività di affidamento degli incarichi dirigenziali e dei livelli delle fasce di retribuzione di posizione (parte fissa e parte variabile) ad essi associate; queste ultime, infatti, devono trovare copertura nello specifico Fondo per la retribuzione degli incarichi (art. 94, cfr. par. 7.13). La previsione dell'obbligo generalizzato di conferimento di un incarico dirigenziale in sede di ingresso e la successiva evoluzione di carriera al compimento del quinto anno rendono necessario un attento monitoraggio della sostenibilità finanziaria del complesso degli incarichi assegnati, alla luce delle disponibilità del Fondo, con riferimento non solo alla situazione corrente, ma anche all'esigenza di tenere in adeguata considerazione l'evoluzione prospettica dei costi, in ragione dei futuri ingressi e delle progressioni di carriera attese. Gli organi di controllo delle strutture sanitarie, nelle rispettive attività di verifica, saranno chiamati ad esaminare la coerenza tra l'assetto degli incarichi dirigenziali e le disponibilità finanziarie del fondo.

6.4. Sempre in tema di incarichi dirigenziali non risulta aver trovato attuazione l'indicazione, contenuta nell'atto di indirizzo del Comitato di settore, di definire un modello di contratto individuale, in allegato al CCNL. Tale invito, cui potrà comunque darsi riscontro a seguito della sottoscrizione dell'accordo, appare condivisibile nella prospettiva di garantire maggiore certezza alla definizione dei rapporti contrattuali tra le parti e ridurre il rischio di contenzioso.

6.5. L'Ipotesi in esame opera una semplificazione della disciplina vigente in materia di verifica e valutazione della dirigenza (artt. da 55 a 63), senza modificarne la struttura di fondo. Il processo di valutazione della dirigenza medico-sanitaria continua ad articolarsi in un duplice ciclo di verifiche:

- un primo ciclo mira a valutare l'attività professionale del dirigente al momento della conclusione dell'incarico, ai fini del relativo rinnovo o del conferimento di altro incarico, nonché ai fini del passaggio ad una fascia di anzianità superiore per l'indennità di esclusività. Tale valutazione è effettuata, in prima istanza, dal dirigente sovraordinato e, in seconda istanza, dal Collegio tecnico;

- un secondo ciclo è teso a verificare il raggiungimento degli obiettivi annualmente assegnati; esso coinvolge, in prima istanza, il dirigente sovraordinato e, in seconda istanza, l'Organismo indipendente di valutazione. L'esito della valutazione annuale in discorso influisce sulla corresponsione della retribuzione di risultato per la quale viene garantita un'erogazione differenziata, prevedendo una maggiorazione del premio di risultato per i dirigenti che conseguono le valutazioni più elevate (almeno pari al 30 per cento del valore medio pro capite della retribuzione di risultato riconosciuta ai dirigenti con valutazione positiva).

6.6. Si inserisce nella parte normativa dell'accordo all'esame una serie di disposizioni che evidenziano una particolare attenzione per le situazioni di maggiore disagio dei lavoratori pubblici, quali le ferie e i riposi solidali (art. 34 dell'ipotesi contrattuale che consente di poter utilizzare le ferie cedute da altri in caso di figli minori che necessitino di cure costanti); i congedi per le donne vittime di violenza (art. 39); l'applicazione delle norme previste dal CCNL riferite al matrimonio o ai coniugi, anche in favore di ognuna delle parti dell'unione civile (art. 48), come previsto dalla legge n. 76/2016; la disciplina delle assenze per l'espletamento di terapie ed esami diagnostici (art. 40) e in caso di patologie gravi richiedenti terapie salvavita (art. 42).

6.7. La materia della responsabilità disciplinare (artt. 69 e seguenti) viene rivisitata alla luce delle nuove disposizioni, in coerenza con le norme del d.lgs. n. 165 del 2001 e dei successivi dd.lgs. n. 74 e n. 75 del 2017. In particolare, viene regolato il rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale (art. 74), alla luce delle novità normative, confermando la possibilità di concludere il procedimento disciplinare anche in pendenza di quello penale.

6.8. Completano la parte normativa le disposizioni di carattere ordinamentale tese ad una riscrittura dell'intero assetto delle relazioni sindacali, in linea con i principi della partecipazione, del dialogo costruttivo, nonché della prevenzione e risoluzione dei conflitti. In questo quadro, un ruolo centrale è stato attribuito al

“Confronto” (art. 5), inteso come dialogo approfondito, non formalizzato, sulle materie rimesse a tale livello di relazione, finalizzato a restituire alle organizzazioni sindacali un ruolo di partecipazione costruttiva sulle determinazioni che l’amministrazione intende adottare.

6.9. Nell’art. 6 (Confronto regionale) si prevede che le Regioni possano emanare linee generali di indirizzo per lo svolgimento della contrattazione integrativa (prestazioni aggiuntive, criteri generali sui sistemi di valutazione, metodologie di utilizzo degli oneri derivanti dalla riduzione delle dotazioni organiche, ecc.). All’art. 6-bis viene istituito un Organismo Paritetico con funzioni consultive su iniziative che abbiano dimensione progettuale di carattere organizzativo della struttura sanitaria.

6.10. Da ultimo, in modo innovativo, viene delineata la disciplina relativa alla tutela retributiva riconosciuta ai dirigenti medico-sanitari, in caso di mancato rinnovo del contratto entro i termini previsti. Ricorrendo tale ipotesi, qualora non sia stata disposta l’erogazione di cui all’47-bis del d.lgs. n. 165/2001, dall’aprile successivo alla scadenza del contratto viene garantita una copertura economica pari al 30% dell’indice IPCA al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati (la copertura sale al 50% dopo 6 mesi di vacanza).

Analisi degli aspetti economici

7. Le risorse finanziarie a disposizione per i rinnovi contrattuali relativi al triennio 2016-2018 hanno vissuto un articolato iter normativo, che ne ha determinato il progressivo ampliamento.

7.1. In sintesi, la legge di stabilità per il 2016 (l. n. 208/2015, art. 1, comma 466), ha inizialmente stanziato un importo di 300 milioni per il personale delle amministrazioni statali, compreso quello in regime di diritto pubblico. Tali risorse risultavano, peraltro, sufficienti a corrispondere la sola indennità di vacanza contrattuale.

7.2. Per le restanti amministrazioni pubbliche, la stessa legge aveva previsto, in coerenza con l'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, la copertura di tali oneri a carico dei rispettivi bilanci. Il successivo dPCM 18 aprile 2016 aveva definito i criteri di determinazione degli oneri, in coerenza con i parametri previsti per le amministrazioni statali.

7.3. Successivamente, in data 30 novembre 2016, il Governo ha sottoscritto un'intesa con le parti sociali, impegnandosi a garantire l'implementazione delle risorse finanziarie da destinare ai rinnovi contrattuali, in modo da assicurare incrementi economici medi, analoghi alla dinamica contrattuale sperimentata nel settore privato nel medesimo periodo.

7.4. In esito alla predetta intesa, l'art. 1, comma 365, della legge di bilancio per il 2017 (l. n. 232/2016) ha stanziato ulteriori risorse da destinare alla contrattazione collettiva, ripartite con dPCM del 18 febbraio 2017, con il quale sono stati anche fissati i criteri aggiornati di incremento per il personale dipendente dalle amministrazioni non statali.

7.5. Da ultimo, l'art. 1, comma 679, della legge di bilancio per il 2018 (l. n. 205/2017) ha ulteriormente integrato le risorse, in modo tale da assicurare incrementi retributivi pari, per il 2016, allo 0,36%, all'1,09% per il 2017 e al 3,48% a regime.

7.6. Detti incrementi percentuali sono stati calcolati sul "monte salari" utile ai fini contrattuali, determinato sulla base dei dati del conto annuale 2015, costituito dalle voci retributive a titolo di trattamento economico principale e accessorio, al netto della spesa per l'indennità di vacanza contrattuale, nei valori vigenti a decorrere dall'anno 2010.

7.7. Il seguente prospetto ricostruisce le risorse messe a disposizione dalle diverse manovre finanziarie per le amministrazioni a carico del bilancio dello Stato:

Tabella 1

DISPONIBILITA' DESTINATE ALLA CONTRATTAZIONE
COLLETTIVA DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI
TRIENNIO 2016-2018

		<i>in milioni</i>		
Disponibilità (al lordo oneri riflessi)		2016	2017	2018
Art. 1 c. 466	L. 208/2015			
dPCM 18 aprile 2016		300	300	300
Art. 1 c. 365	L. 232/2016			
dPCM 27 febbraio 2017			600	900
Art. 1 c. 679	L. 205/2017			1.650
Totale		300	900	2.850

7.8. A fronte di tali disponibilità e dei criteri di definizione individuati nei richiamati dPCM, il competente Comitato di settore, con l'Atto di indirizzo dell'8 ottobre 2018 e le successive due integrazioni, ha quantificato le risorse necessarie ai fini del rinnovo contrattuale dei dirigenti dell'Area Sanità per il triennio 2016-2018. Al riguardo, occorre segnalare che il Comitato di settore, in considerazione del mancato incremento di circa 1 miliardo del Fondo Sanitario nazionale nel 2018, ha garantito l'incremento a regime del 3,48% solamente a partire dal 2019, anno in cui sono state messe a disposizione le maggiori risorse finanziarie.

7.9. La tavola seguente riepiloga le risorse occorrenti per corrispondere il beneficio medio a regime del 3,48% per il rinnovo dell'Area dirigenziale Sanità:

Tabella 2

RISORSE PER L'AREA SANITA' - TRIENNIO 2016-2018

				<i>in milioni</i>			
Sanità	Unità di personale	Retribuzione media	Monte salari lordo o.r. 2015	2016 0,36%	2017 1,09%	2018 3,02%	2019 3,48%
		134.259	71.567,02	13.164	47,39	143,48	397,54

7.10. Tali risorse sono destinate: a) all'incremento degli stipendi tabellari; b) all'aumento dell'indennità di esclusività medica (per i soli dirigenti sanitari); c) al riconoscimento, ai fini dell'attribuzione dell'indennità di esclusività, dell'anzianità di servizio maturata dal dirigente a tempo determinato con o senza soluzione di continuità; d) all'erogazione di una somma *una tantum* per il

personale con rapporto di lavoro esclusivo (540 euro per medici e sanitari, 750 euro per i dirigenti delle professioni sanitarie); e) alla copertura dell'onere indiretto per l'ampliamento della base utile ai fini IPS/TFR della retribuzione di posizione; f) all'incremento dei fondi contrattuali; g) nonché alla copertura degli oneri derivanti dalle novità in tema di assenze per malattia. La tavola sottostante fornisce un riepilogo dei maggiori oneri scaturenti dall'Ipotesi. Come sopra precisato, nell'ambito delle somme previste a titolo di onere per il 2018 trovano copertura solo gli incrementi degli stipendi tabellari e la corresponsione dell'*una tantum*, mentre l'impatto di tutti gli altri incrementi retributivi è stato fatto slittare al 2019.

Tabella 3

RIEPILOGO ONERI - TRIENNIO 2016-2018

milioni di euro

AREA SANITA'	Unità di personale	Retribuzione media	2016	2017	2018	2018	Onere 2018	2019	2019	2019	2019	2019	Onere a regime
			Incrementi stipendi tabellari					Una tantum	Indennità di esclusività	Anzianità di servizio	Clausole malattia	Utilità IPS/TFR	
	134.259	71.567,02	47,17	143,18	299,48	94,26	393,74	3,86	5,73	2,32	9,19	135,34	455,92

7.11. Le scelte di finalizzazione delle risorse contrattuali complessive sono orientate nella direzione di bilanciare due esigenze: da un lato, quella di dare risposta alle aspettative di una ripresa della dinamica positiva della componente stipendiale fissa (dopo il lungo periodo di *freezing* nei rinnovi negoziali); dall'altro, la necessità di mantenere una tendenziale proporzionalità degli incrementi tra componente fissa (tabellare e retribuzione di parte fissa) e componente variabile. Ne è scaturita una ripartizione di risorse che ha privilegiato gli incrementi della prima componente (+3,75%), rispetto alla crescita della parte accessoria (+3,25%).

7.12. Al riguardo, appare necessario sottolineare come la rideterminazione dei valori di retribuzione parte fissa degli incarichi dirigenziali, in aumento rispetto al livello della retribuzione minima contrattuale unificata e della differenza sui

minimi in godimento e che cessano di essere corrisposte, è posta a carico delle risorse destinate alla parte variabile (art. 91, comma 5). Ciò determina un trasferimento di risorse dalla parte variabile alla parte fissa della retribuzione di posizione, stimato in media pari a 1.693,27 euro; il beneficio è particolarmente rilevante per i dirigenti con rapporto non esclusivo (3.157,42 euro) che non percepiscono la retribuzione di posizione parte variabile.

7.13. Un aspetto centrale nella parte economica dell'Ipotesi all'esame è rappresentato dalla disciplina dei fondi (artt. 94, 95 e 96). In linea con il dettato dell'art. 40, comma 4-ter, del d.lgs. n. 165/2001, gli interventi negoziali sono orientati al riordino, in chiave di razionalizzazione e semplificazione, dei fondi destinati alla contrattazione integrativa prevedendo:

- un primo fondo, con risorse destinate a supportare le politiche di carriera professionale del personale dirigenziale: "*Fondo per la retribuzione degli incarichi*";
- un secondo fondo, con risorse destinate a supportare le politiche della premialità, ivi incluse quelle legate ai benefici di natura assistenziale e sociale concedibili ai dirigenti (*welfare* integrativo di cui all'art. 80-bis): "*Fondo per la retribuzione di risultato*";
- un terzo fondo, con risorse destinate a supportare le politiche organizzative delle aziende: "*Fondo per la retribuzione delle condizioni di lavoro*".

7.14. Vengono specificate in dettaglio le modalità di costituzione iniziale dei nuovi fondi, attraverso la confluenza negli stessi delle risorse consolidate nei fondi rivenienti dai precedenti regimi contrattuali, nonché individuati gli ulteriori canali di alimentazione, ivi incluso l'incremento disposto dall'Ipotesi in esame, ribadendo che la quantificazione delle risorse dei medesimi deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017. Al riguardo, la Corte sottolinea la centralità dell'operazione di perimetrazione iniziale delle risorse da destinare ai singoli fondi, la quale dovrà

evitare il rischio di duplicazione di importi e garantire una stabilizzazione delle disponibilità finanziarie utili per il perseguimento delle tre linee di politica gestionale. Ciò con particolare riferimento al *Fondo per la retribuzione degli incarichi* destinato a supportare la nuova articolazione degli incarichi volta a consentire, come già evidenziato, uno sviluppo professionale anche a prescindere dall'assunzione di responsabilità di tipo organizzativo e gestionale.

7.15. Sono infine declinati gli impieghi per i quali possono essere utilizzate le risorse assegnate ai singoli fondi. Al riguardo, occorre rilevare come la revisione della disciplina dei fondi, in una prospettiva di flessibilità, prevede forme di osmosi tra le relative risorse. In primo luogo, tra gli impieghi del Fondo per la retribuzione di risultato è contemplata la possibilità di trasferire annualmente risorse al Fondo per la retribuzione delle condizioni di lavoro (art. 95, comma 7, lett. e). Tali disponibilità, nell'anno successivo, devono essere riacquisite al fondo di origine. In secondo luogo, al fine di garantire copertura agli oneri derivanti dall'applicazione del nuovo regime delle retribuzioni di posizione, è consentita una riduzione stabile delle complessive risorse del Fondo per la retribuzione di risultato, in una misura comunque non superiore al 30 per cento delle stesse, a vantaggio di quello per la retribuzione degli incarichi (art. 95, comma 9). Nella direzione inversa, invece, opera il comma 8 dell'art. 95 il quale prevede che confluiscono nel Fondo per la retribuzione del risultato, con un vincolo di destinazione alla premialità, le eventuali disponibilità residue rilevate negli altri due fondi. Viene, infine, esplicitamente individuata una quota minima di risorse da destinare alla retribuzione di risultato, fissata in misura almeno pari al 70 per cento delle disponibilità annuali del Fondo di cui all'art. 95.

7.16. Pur prendendo atto dell'obiettivo di garantire maggiore flessibilità nella gestione delle strutture sanitarie, in particolare per consentire una migliore erogazione dei servizi attraverso il finanziamento dei compensi correlati a determinate condizioni di lavoro (quali lo straordinario, la pronta disponibilità, i turni di guardia notturni), queste Sezioni riunite non possono esimersi dal

richiamare l'attenzione sui rischi connessi ad eccessivi travasi di risorse dal Fondo destinato alla remunerazione di risultato. Tale aspetto, congiuntamente alle dimensioni già attualmente contenute dello stesso (valore medio pro capite di 4.385,06 a fine 2017), pone l'Ipotesi all'esame solo parzialmente in linea con i principi sottesi alla definizione del trattamento economico spettante al personale dirigenziale di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 165 del 2001, nel cui ambito la quota accessoria collegata ai risultati dovrebbe costituire almeno il 30% della retribuzione complessiva e i contratti collettivi nazionali dovrebbero progressivamente prevedere l'aumento di tale componente, utilizzando tutti gli incrementi previsti per la parte accessoria della retribuzione.

7.17. Su specifica richiesta istruttoria, l'Aran ha integrato la Relazione tecnica dell'Ipotesi di contratto in esame, dando conto della compatibilità degli oneri con le dimensioni dei fondi, al netto degli ulteriori incrementi disposti con il presente rinnovo contrattuale. In dettaglio, l'impatto medio pro capite delle misure introdotte ammonta a 1.781,44 euro sul Fondo per la retribuzione degli incarichi e a 429,99 euro sul Fondo per la retribuzione delle condizioni di lavoro. Detti valori trovano adeguati margini di copertura nelle disponibilità registrate nei richiamati fondi a fine 2017, rispettivamente pari a 15.422,82 euro per il primo e a 2.832,10 euro per il secondo.

Valutazioni in merito all'attendibilità della quantificazione degli oneri

8. Il primo profilo di indagine in cui si sostanzia il procedimento di controllo della Corte dei conti finalizzato alla certificazione dei contratti collettivi consiste nel riscontro dell'attendibilità della quantificazione dei costi, diretti e indiretti, derivanti dall'applicazione del contratto, sotto il profilo della razionalità e congruità delle stime risultanti dalla Relazione tecnica (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 17/1998).

8.1. In tale ambito, il nucleo tecnico ha verificato la correttezza delle quantificazioni effettuate dall'Aran degli oneri connessi con l'Ipotesi contrattuale

all'esame; detti oneri sono calcolati sulla base dei dati relativi alla consistenza, alla distribuzione e alla retribuzione media del personale, riportati nel Conto annuale 2015, predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato. Di seguito si passano in rassegna gli aspetti di onerosità che hanno costituito oggetto di approfondimento in sede di verifica da parte della Corte.

8.2. L'art. 83, comma 1, prevede l'inserimento, nel trattamento fondamentale dei dirigenti medico-sanitari, dell'indennità di esclusività, ove spettante. In precedenza, l'indennità di esclusività costituiva un elemento distinto della retribuzione, non computato nel monte salari utile ai fini della determinazione degli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva (art. 5, comma 2, CCNL 8 giugno 2000 e deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 10/CONTR/CL/2010). Tale variazione trova fondamento nell'art. 1, comma 545, l. n. 145/2018, il quale, ai fini di una maggiore valorizzazione dei dirigenti medici, veterinari e sanitari degli enti del Servizio sanitario nazionale, dispone espressamente che l'indennità di esclusività concorre a comporre il monte salari utile ai fini della determinazione degli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva, ma soltanto a decorrere dal triennio contrattuale 2019-2021. In questa prospettiva, l'inserimento, ad opera dell'Ipotesi in esame, di tale indennità tra le voci del trattamento fondamentale rappresenta un passaggio propedeutico a consentire che la stessa, nel successivo triennio contrattuale, sia aggregata nel monte salari. Per la quantificazione degli oneri contrattuali relativi al triennio in esame (2016-2018), invece, la retribuzione media utilizzata per il calcolo degli incrementi è stata correttamente determinata al netto dell'indennità di esclusività. Va al riguardo precisato che la modifica operata dall'art. 83, comma 1, non è suscettibile di determinare una mutazione della natura dell'indennità in discorso ai fini previdenziali, come confermato dalla Relazione tecnica che non stima maggiori oneri riflessi a carico della finanza pubblica per effetto della disposizione negoziale in commento.

8.3. Sempre in materia di indennità di esclusività, l'art. 89, comma 2 prevede il riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata a tempo determinato, anche in presenza di interruzione del rapporto di lavoro, ai fini dell'attribuzione delle fasce dell'indennità di esclusività. La modifica, di natura prevalentemente ricognitiva, è tesa ad armonizzare il quadro regolamentare nazionale con quello comunitario in materia di tempo determinato e con i più recenti orientamenti giurisprudenziali. Nel regime previgente, in caso di interruzione del rapporto di lavoro, non vi era riconoscimento dell'anzianità ai fini dell'attribuzione della fascia di indennità di esclusività. Su tale assetto hanno inciso le pronunce della Corte di giustizia dell'UE (26 ottobre 2006, causa C-371/04; 8 settembre 2011, causa C-177/10; 18 ottobre 2012, cause riunite da C-302/11 a C-305/11) e della Corte di cassazione (ordinanza n. 7440/2018) che hanno riconosciuto il diritto al conteggio, ai fini dell'anzianità, dei periodi a tempo determinato, anche frammentati, anche in aziende ed enti diversi del settore sanitario.

8.4. In assenza di dati statistici dettagliati, la stima dell'impatto finanziario della disposizione è stata effettuata dall'Aran sulla base di assunzioni relative al numero potenziale di dirigenti interessati dalla novità (utilizzando, quale "proxy", l'attuale ripartizione percentuale tra organico a tempo indeterminato e determinato) e alla durata media del periodo trascorso a tempo determinato, pervenendo al risultato complessivo di 5,73 mln. Tale approccio può ritenersi coerente con il criterio della prudenza il quale deve accompagnare le valutazioni di onerosità in tutte le ipotesi in cui non si disponga di elementi e parametri certi per la quantificazione dell'impatto finanziario delle singole misure contrattuali. Gli elementi che forniscono rassicurazione in merito all'attendibilità della stima sono due: in primo luogo, non tutto il personale a tempo determinato transita nel tempo indeterminato a seguito di una fase di interruzione del rapporto; in secondo luogo, il passaggio tra i due regimi è caratterizzato da un flusso continuo nel tempo che, salvo ipotesi eccezionali, può ritenersi contrassegnato da regolarità. Al fine di verificare l'attendibilità dei parametri utilizzati nella stima effettuata dall'Aran, queste Sezioni riunite hanno richiesto un approfondimento

volto ad ottenere una valutazione più dettagliata del periodo medio di anzianità dei dirigenti a tempo determinato, sulla base dei dati di conto annuale. Tale approfondimento ha fornito ulteriore rassicurazione sulla coerenza del procedimento di stima adottato, suffragando la quantificazione dell'onere derivante dalla modifica contrattuale e comportando un'integrazione specifica della Relazione tecnica. Trattasi, comunque, di una valutazione previsionale, condizionata dalle relative assunzioni di base, in quanto l'effettivo costo del riconoscimento dell'anzianità pregressa a tempo determinato, anche con soluzione di continuità, ai fini dell'attribuzione delle fasce di indennità di esclusività, dipenderà dalle storie professionali dei singoli dirigenti e potrà essere definitivamente conosciuto solo a consuntivo. Per tale ragione, appare necessario, da parte delle amministrazioni del settore sanitario e dei rispettivi organi di controllo, un attento monitoraggio sull'evoluzione dei costi effettivi derivanti dall'applicazione della clausola di cui all'art. 89, comma 2, al fine di intercettare eventuali scostamenti, in termini di maggiori oneri, e verificare che gli stessi si mantengano all'interno dei margini derivanti dal raffronto tra le disponibilità contrattuali teoriche e il costo calcolato nella Relazione tecnica allegata all'Ipotesi di accordo.

8.5. Quanto alla rideterminazione della retribuzione di posizione parte fissa relativa alle diverse tipologie di incarichi (art. 91), come già precisato al precedente par. 6.3, i maggiori valori annui non determinano un onere diretto a carico del CCNL, in quanto l'aumento della spesa sostenuta per la posizione fissa dei dirigenti è posto a carico delle risorse del Fondo per la retribuzione degli incarichi e, segnatamente, delle risorse oggi destinate alla parte variabile. Tuttavia, il trasferimento di risorse tra le diverse voci retributive comporta che l'incremento medio, divenga utile al trattamento di fine servizio. Conseguentemente, la Relazione tecnica perviene ad una stima dell'onere indiretto scaturente da tale modifica (9,19 mln), secondo parametri giudicati attendibili in sede di controllo.

Valutazione della compatibilità finanziaria ed economica

9. Il procedimento di certificazione intestato alla Corte dei conti dall'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001 postula due ulteriori profili di analisi del contratto collettivo: quello della compatibilità finanziaria e quello della compatibilità economica (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 17/1998). Il primo consiste in uno scrutinio degli oneri contrattuali sotto il profilo della loro copertura e sostenibilità finanziaria con le risorse allocate negli appositi stanziamenti di bilancio; il secondo si sostanzia in una valutazione di compatibilità degli incrementi retributivi con le grandezze macroeconomiche desunte dagli strumenti di programmazione economico-finanziaria e dagli accordi sulla politica dei redditi, direttamente o indirettamente richiamati dai predetti strumenti di programmazione.

9.1. Al fine di verificare la compatibilità, sotto il profilo finanziario, dell'Ipotesi di contratto in esame, da un lato, i relativi oneri attesi sono stati messi a confronto con il *plafond* di risorse individuate dal Comitato di settore negli atti di indirizzo, dall'altro, ne è stata verificata la copertura nei documenti di bilancio degli enti sanitari su cui gravano i costi contrattuali.

9.2. Sotto il primo profilo, il confronto mette in luce la sussistenza di un margine di garanzia tra risorse quantificate dal Comitato di settore e impieghi contrattuali, complessivamente pari a circa 6,3 mln, di cui 3,64 nel 2018 e 2,18 a regime nel 2019. Gli oneri derivanti dal rinnovo contrattuale appaiono, quindi, non eccedere i limiti fissati in sede di atto di indirizzo.

Tabella 4

RISORSE E IMPIEGHI 2016-2018				
	<i>milioni di euro</i>			
	2016	2017	2018	2019
Risorse a carico bilancio Enti	47,39	143,48	397,38	458,10
Oneri	47,17	143,18	393,74	455,92
Differenza	0,22	0,30	3,64	2,18

9.3. Con riguardo al secondo profilo di compatibilità finanziaria, è stata verificata la copertura e la sostenibilità degli oneri scaturenti dal contratto con le risorse stanziare nei bilanci delle aziende sanitarie. Al riguardo, queste ultime sono tenute per legge (art. 9 del d.l. n. 203 del 2005, convertito dalla legge n. 248 del 2005) ad accantonare le disponibilità necessarie per i rinnovi contrattuali, quale obbligo strumentale all'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato. Gli accantonamenti devono essere effettuati secondo le indicazioni del Tavolo di verifica degli adempimenti regionali, istituito presso il MEF ai sensi dell'art. 12 dell'Intesa Stato-Regioni del 23, ossia applicando le percentuali di incremento retributivo (0,36, 1,09 e 3,48 per cento nel triennio) alle voci di conto economico che accolgono il costo del personale relativo alla dirigenza del SSN. Il rispetto di tali vincoli normativi, confermati anche dall'art. 2, comma 17, della legge n. 191 del 2009, è demandato alla competenza degli organi di controllo delle aziende e viene certificato dal suddetto Tavolo di verifica.

9.4. Con riferimento all'Ipotesi di contratto in esame, il MEF ha trasmesso la documentazione attestante la verifica positiva, da parte del Tavolo tecnico, degli adempimenti regionali e della sussistenza degli accantonamenti per i rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018. Al riguardo, appare necessario precisare che il *plafond* totale degli accantonamenti effettuati, per la parte eccedente la copertura degli oneri derivanti dall'Ipotesi in esame, costituirà il complesso di risorse a disposizione per il rinnovo contrattuale della dirigenza tecnica, professionale e amministrativa, transitata nell'area delle Funzioni locali, ma finanziariamente a carico del settore sanitario.

9.5. Quanto alla compatibilità economica, l'intesa Governo-Sindacati sugli assetti contrattuali del personale del settore pubblico del 30 aprile 2009, prevedeva che il calcolo delle risorse da destinare agli incrementi contrattuali, per il triennio 2009-2011, avrebbe dovuto essere effettuato assumendo il valore stimato dell'IPCA (Indice dei prezzi al consumo armonizzato), al netto dei prodotti energetici importati, quale parametro di riferimento per

l'individuazione dell'indice previsionale, da applicare ad una base di calcolo costituita dalle sole voci retributive di carattere stipendiale.

9.6. Tale meccanismo - che non ha trovato attuazione per effetto della normativa sul blocco della contrattazione - avrebbe dovuto essere espressamente confermato ovvero formare oggetto di revisione al termine del previsto triennio di vigenza.

9.7. Le parti hanno, tuttavia, ritenuto superato il predetto quadro di riferimento, anche in relazione alla sottoscrizione dell'accordo del 30 aprile 2016, stipulato direttamente tra il Governo e le Parti sociali, che, limitatamente al triennio 2016-2018, ha delineato incrementi retributivi medi mensili pari a 85 euro lordi.

9.8. Il contenuto del citato accordo è stato coerentemente recepito nelle leggi di bilancio per il 2017 e il 2018 che hanno previsto a regime, cioè a partire dal mese di marzo del 2018, incrementi retributivi pari al 3,48% della massa salariale di riferimento.

9.9. Si tratta di importi superiori a quelli previsti nel caso in cui si fosse applicato l'indice IPCA previsto dal citato accordo dell'aprile 2016 o il tasso di inflazione programmato, previsto nel precedente accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

9.10. In mancanza di un predefinito parametro di riferimento, la verifica della compatibilità economica dei costi contrattuali si rivela, pertanto, di non facile percorribilità.

9.11. Pur considerando che nel breve periodo non sono rinvenibili evidenti spinte inflazionistiche tali da rendere necessario un nuovo accordo quadro sulla politica dei redditi, valevole sia per il settore privato che per quello pubblico, la Corte (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 13 del 2019) ribadisce che, con riferimento ai dipendenti pubblici, in relazione al contesto macroeconomico di riferimento e alla necessità di rispettare i vincoli imposti alla crescita della spesa pubblica dalle regole del *Fiscal compact*, sia indispensabile la

fissazione condivisa di nuove regole per la crescita programmata della retribuzione.

9.12. Premesso quanto sopra, la relazione tecnica dell'Aran riporta, in un'apposita sezione, considerazioni ed elaborazioni indubbiamente utili ad una ponderata valutazione della compatibilità economica, valevoli non solo ai fini della certificazione dell'ipotesi all'esame, ma anche per un complessivo giudizio sull'intera tornata contrattuale.

9.13. L'analisi della spesa di personale delle pubbliche amministrazioni con riferimento all'arco temporale che va dal 2010 (anno di partenza del regime di sospensione della contrattazione collettiva) ad oggi, evidenzia il seguente andamento sia in termini assoluti che di incidenza rispetto al prodotto interno lordo.

Tabella 5

L'andamento del PIL e dei redditi da lavoro dipendente (Anni 2010-2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIL nominale	1.611,3	1.648,8	1.624,4	1.612,8	1.627,4	1.655,4	1.695,6	1.736,6	1.765,4	1.783,1
Redditi da lavoro dipendente	172,5	169,6	166,1	164,8	163,5	162,1	164,1	165,0	172,4	172,9

Fonte dati: ISTAT – Conti economici nazionali, settembre 2019, DEF e NADEF 2019

9.14. La spesa per il pubblico impiego, che nell'anno di partenza si assestava intorno ai 172,5 miliardi, è diminuita per cinque anni di seguito, toccando il minimo nel 2015 (162,1 miliardi, con un decremento, nel quinquennio, del 6 per cento); tale aggregato ha ripreso a crescere a partire dal 2016 (+2,0 miliardi) e negli anni successivi (0,9 miliardi nel 2017 e 7,2 miliardi nel 2018, anno nel quale si è riposizionata sul valore del 2010). Sulla base delle previsioni contenute nei documenti programmatici, la spesa per il personale pubblico dovrebbe crescere ulteriormente nel 2019 (+0,5 miliardi), facendo registrare un incremento nel quadriennio del 6,7 per cento.

9.15. In termini di incidenza sul PIL, si riscontra una progressiva riduzione del rapporto che dovrebbe passare da valori superiori al 10 per cento dell'inizio del

periodo considerato (10,8 nel 2010) a valori di poco superiori al 9 per cento (rispettivamente 9,8 nel 2018 e 9,7 secondo le previsioni per il 2019), in conseguenza di una progressiva crescita, seppur modesta nell'ultimo periodo, del prodotto interno lordo (avviata a partire dal 2014). Tale *trend* in discesa dell'incidenza della spesa del personale pubblico sul PIL dovrebbe trovare conferma anche negli anni successivi al 2019. Le stime pubblicate nei documenti di economia e finanza 2019 indicano una costante riduzione del rapporto nel triennio 2020-2021.

9.16. Si tratta di considerazioni che, ferma restando l'esigenza di definire un quadro programmatico di riferimento per la crescita della spesa di personale, consentono alla Corte di concludere per una positiva certificazione anche della compatibilità economica della presente Ipotesi di accordo, considerato che un incremento a regime del 3,48 per cento resta inferiore alla perdita del potere di acquisto intervenuta dal 2011, mentre risulta coerente con la difesa dei redditi dall'inflazione del triennio 2016-2018.

9.17. Torna, tuttavia, ad osservare la Corte (cfr. la già richiamata deliberazione n. 13 del 2019) che il parametro per certificare la compatibilità economica degli incrementi contrattuali, specie se superiori all'andamento dell'inflazione, non può prescindere da una valutazione degli effetti della contrattazione, in termini di recupero della produttività del settore pubblico. Sul punto si richiamano le considerazioni svolte nel precedente par. 7.16 in merito alla circostanza che la destinazione delle risorse operata dalla presente Ipotesi di contratto non risulta condividere pienamente l'obiettivo di un progressivo ampliamento del peso relativo del trattamento economico dedicato a remunerare i risultati raggiunti.

* * *

10. Tutto quanto sopra premesso, si certifica positivamente l'Ipotesi di accordo in epigrafe, con le raccomandazioni e osservazioni formulate nel presente rapporto.