



La

Corte dei conti

N. 4/SSRRCO/CCN/20

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

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Angelo Buscema
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Enrica Laterza, Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Fulvio Maria Longavita, Giovanni Coppola, Fabio Viola, Anna Maria Rita Lentini, Marco Pieroni;

Consiglieri:

Carmela Iamele, Stefano Siragusa, Enrico Flaccadoro, Antonello Colosimo, Massimo Di Stefano, Bruno Domenico Tridico, Cinzia Barisano, Luisa D'Evoli, Francesco Uccello, Luca Fazio, Clemente Forte, Giuseppe Imparato, Vincenzo Chiorazzo, Daniele Bertuzzi, Sergio Gasparrini, Elena Papa;

Primi Referendari:

Angelo Maria Quaglini, Marco Randolfi, Vanessa Pinto, Michela Muti;

Referendario

Marco Scognamiglio.

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 relativo al personale dell'area Funzioni centrali 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 19 febbraio 2020, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 2 marzo 2020;

TENUTO CONTO delle valutazioni del Nucleo tecnico "Costo del lavoro" contenute nel rapporto n. 1/2020;

UDITO, nella Camera di consiglio del 2 marzo 2020, il relatore Primo Referendario Angelo Maria Quaglini;

DELIBERA

di certificare positivamente l'Ipotesi di accordo in epigrafe, con le raccomandazioni e osservazioni formulate nel presente rapporto. Resta fermo che le dichiarazioni

congiunte non formano oggetto di certificazione, attesa la relativa natura non vincolante. Si rappresenta, al riguardo, che le dichiarazioni congiunte nn. 7-9-10-11, ove attuate, appaiono foriere di oneri allo stato non quantificati e che la dichiarazione n. 10, investendo la materia previdenziale, esula dagli ambiti di competenza della contrattazione collettiva nazionale.

ORDINA

la trasmissione della presente deliberazione all'ARAN - Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, 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 - IGOP.

IL RELATORE

Angelo Maria Quaglini

IL PRESIDENTE

Angelo Buscema

Depositato in segreteria il 26 marzo 2020

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

Rapporto di certificazione

Ipotesi di Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'Area Funzioni Centrali – Triennio 2016-2018.

1. L'Ipotesi di contratto in esame, sottoscritta il 9 ottobre 2019, è pervenuta alle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte in data 13 febbraio 2020, 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 delle Funzioni centrali, la quale, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del CCNQ del 13 luglio 2016, comprende i dirigenti dei Ministeri (inclusi quelli delle professionalità sanitarie del Ministero della salute e dell'Agenzia Italiana del Farmaco AIFA), delle Agenzie fiscali, degli Enti pubblici non economici e degli Enti *ex art. 70*, comma 4 del d.lgs. n. 165 del 2001 (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro - CNEL, Ente Nazionale per l'Aviazione Civile - ENAC e Agenzia per l'Italia Digitale - AGID), inclusi i professionisti dell'ENAC e degli Enti pubblici non economici (di seguito anche EPNE). Esso, quindi, si rivolge ad una platea di circa 6.694 unità.
3. L'Ipotesi in esame costituisce il terzo rinnovo contrattuale per il personale delle Aree della dirigenza (dopo quelli relativi all'Area Istruzione e Ricerca e all'Area Sanità, certificati, rispettivamente, con deliberazioni SSRRCO/13/2019/CCN e 1/SSRRCO/CCN/20), 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. Sul testo dell'Ipotesi di Accordo è stato rilasciato, il 6 febbraio 2020, il parere favorevole del Governo, specificando - in linea con le osservazioni formulate dal Ministero dell'economia e delle finanze in data 21 gennaio 2020 - che le Dichiarazioni congiunte nn. 7-9-10-11 non possono ritenersi vincolanti.

5. Sotto il profilo contenutistico, l'Ipotesi di contratto interviene in modo complessivo sulla disciplina della dirigenza, modificandone sia la parte normativa sia quella economica. In linea con l'Atto di indirizzo, emanato il 2 febbraio 2018, gli obiettivi di fondo dell'intervento sono quelli di: definire una disciplina comune e, per quanto possibile, omogenea per tutte le figure dirigenziali confluite nell'Area negoziale, anche nella prospettiva di semplificare la gestione e di agevolare la mobilità tra amministrazioni; pervenire ad un adeguamento delle disposizioni contrattuali al nuovo contesto normativo (in particolare ai dd.lgs. n. 74 e n. 75 del 2017); semplificare la struttura della retribuzione, nonché l'alimentazione e la gestione dei fondi nei quali confluiscono le risorse accessorie; perseguire l'obiettivo di equiparazione, nei limiti delle risorse disponibili per il rinnovo contrattuale, dei dirigenti sanitari del Ministero della salute e dell'AIFA alle corrispondenti qualifiche del Servizio sanitario nazionale, fatta salva l'applicazione dell'indennità di esclusività, in linea con quanto richiesto dall'art. 17 della legge n. 3 del 2018, come modificato dai commi 375 e 376 della legge n. 145 del 2018.

Analisi degli aspetti normativi

6. Quanto ai profili normativi, l'Ipotesi all'esame si compone di 100 articoli e di 11 dichiarazioni congiunte; essa è articolata in una parte comune, contenente le disposizioni applicabili indistintamente a tutti i dirigenti, e in ulteriori due distinte sezioni, una relativa ai dirigenti, ivi inclusi quelli sanitari del Ministero della salute e dell'AIFA e quelli dell'ENAC, l'altra dedicata ai professionisti degli EPNE e dell'ENAC. Attesa l'ampiezza degli ambiti regolamentari oggetto di

modifica, vengono di seguito analizzate le novità che presentano maggiore rilevanza o che si qualificano per i profili di onerosità.

6.1. Nella parte comune, particolarmente significativa risulta la riscrittura dell'intero assetto delle relazioni sindacali, in linea con i principi introdotti dall'Intesa Governo-Sindacati del 30 novembre 2016, con cui il Governo si era impegnato a ripristinare un rinnovato equilibrio tra legge e contrattazione collettiva, nonché con il d.lgs. n. 75 del 2017, attuativo della legge delega di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (legge n. 124 del 2015).

6.2. Tra i livelli di relazione sindacale previsti dal contratto collettivo in esame, 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 intenderà adottare.

6.3. All'art. 5-bis viene istituito un organismo paritetico con funzioni collaborative su progetti di organizzazione e innovazione, al fine di formulare proposte all'amministrazione o alle parti negoziali. Nella Dichiarazione congiunta n. 3 le parti concordano che tale organismo dovrà operare senza sovrapporsi al Comitato Unico di Garanzia (CUG), per evitare la duplicazione delle relative funzioni.

6.4. La contrattazione collettiva integrativa si dovrà svolgere ad un unico livello (art. 6), presso ciascuna amministrazione, con i soggetti espressamente individuati. L'Accordo recepisce quanto stabilito dall'art. 40, comma 3-ter del d.lgs. n. 165/2001, in tema di possibilità per l'Amministrazione di regolare autonomamente, in via provvisoria, le materie su cui non si è raggiunto un accordo, al fine di evitare pregiudizi alla funzionalità dell'azione amministrativa, fissando in 30 giorni il termine minimo di durata delle sessioni negoziali, eventualmente prorogabili di ulteriori 45.

6.5. 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: i congedi per le donne vittime di violenza (art. 12); le ferie e i riposi solidali (art. 15 che consente di poter utilizzare le ferie cedute da altri in caso di figli minori che necessitino di cure costanti); la disciplina delle assenze per malattia in caso di gravi patologie, per l'espletamento di terapie salvavita (art. 19). Sempre in tema di assenze per malattia legate alla necessità di effettuare esami e visite specialistiche, le sezioni dedicate ai dirigenti sanitari del Ministero della salute e dell'AIFA (art. 72) e ai professionisti medici degli EPNE (art. 93), estendono a tali soggetti la possibilità di fruire di permessi orari (per un massimo di 18 ore annue) senza decurtazione del trattamento economico, in analogia con quanto già previsto per i dirigenti sanitari del SSN. Il relativo onere viene dettagliatamente stimato nella Relazione Tecnica. Infine, in attuazione della legge n. 76/2016, viene disposta l'estensione delle norme previste dal CCNL con riferimento al matrimonio o ai coniugi anche in favore di ognuna delle parti dell'unione civile (art. 13).

6.6. La materia della responsabilità disciplinare dei dirigenti (artt. 33 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 75 del 2017. Riguardo al codice disciplinare (art. 34), è previsto l'inasprimento delle sanzioni in caso di recidiva nel biennio, che prevede il licenziamento con preavviso (prima la sospensione fino a sei mesi); sono altresì contemplate ipotesi di violazioni determinanti il licenziamento senza preavviso. Viene regolato il rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale (art. 37), confermando la possibilità di concludere il primo anche in pendenza del secondo.

6.7. Completano la parte comune dell'Ipotesi alcune disposizioni di carattere economico, tra le quali si segnalano l'art. 27 (Differenziazione della retribuzione di risultato) e l'art. 30 (Copertura assicurativa e patrocinio legale).

6.8. L'art. 27, specificando che la retribuzione di risultato corrisponde all'apporto del dirigente in termini di produttività (*performance* individuale), stabilisce che la stessa viene attribuita sulla base di percentuali diverse, legate ai diversi livelli di

valutazione (che deve essere, comunque, sempre positiva), i cui criteri verranno definiti in sede di contrattazione integrativa. Per le valutazioni più elevate, si prevede l'attribuzione di una retribuzione di risultato con importo più elevato di almeno il 30% rispetto al valore medio pro capite delle risorse complessivamente destinate a tale emolumento. La quota massima di personale cui può essere assegnata la citata remunerazione di risultato maggiorata deve essere individuata in sede di contrattazione integrativa, alla luce delle risorse disponibili. Al riguardo, queste Sezioni riunite sottolineano l'esigenza che i sistemi di valutazione della *performance* individuale delle amministrazioni siano effettivamente in grado di operare una differenziazione nei giudizi sui risultati ottenuti, quale riflesso di procedure di assegnazione di obiettivi che si qualifichino come sfidanti e del successivo esame del livello di conseguimento degli stessi a consuntivo. In questo modo la retribuzione di risultato può svolgere appieno la funzione di incentivo e di stimolo al miglioramento della *performance* dei manager pubblici e, in ultima istanza, favorire l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

6.9. L'art. 30 prevede che le amministrazioni assumano le iniziative necessarie per la copertura assicurativa della responsabilità civile del personale, ivi compreso il patrocinio legale, fatte salve le ipotesi di dolo e colpa grave; al riguardo, occorre precisare che l'articolo in commento fornisce una disciplina unitaria delle coperture assicurative, che le amministrazioni dovranno attuare nell'ambito delle risorse finanziarie destinate a tale finalità dai precedenti contratti. Conseguentemente, la Relazione tecnica non stima alcun onere associato a tale norma. Sarà quindi compito degli organi di controllo delle amministrazioni accertare che il costo delle coperture assicurative in esame non ecceda le risorse finanziarie già destinate a tale finalità, in applicazione dei precedenti contratti. Deve, inoltre, ritenersi esclusa dalla copertura assicurativa la responsabilità amministrativo-contabile, in coerenza con il divieto imposto dall'art. 3, comma 59, l. n. 244 del 2007.

6.10. In materia di conferimento degli incarichi dirigenziali, l'art. 43 della "Sezione Dirigenti" dell'Ipotesi in esame riconosce il diritto di tutti i dirigenti ad essere destinatari di un incarico¹, da conferirsi a tempo determinato (con durata minima di tre anni e massima di cinque) e con possibilità di rinnovo, in attuazione di quanto previsto dall'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001.

6.11. Quanto agli aspetti economici, gli artt. da 44 a 51 dell'Ipotesi disciplinano il trattamento retributivo dei dirigenti di I e di II fascia, con il riconoscimento degli incrementi contrattuali relativi sia alla componente fissa, sia a quella accessoria.

6.12. In tale ambito, l'art. 52 introduce alcune clausole di salvaguardia tese a tutelare, sotto il profilo economico, i dirigenti che, nell'ambito di processi di riorganizzazione dell'amministrazione ovvero in sede di ordinaria scadenza degli incarichi, si vedono destinatari di funzioni cui sono associate retribuzioni di posizione di livello inferiore rispetto a quelle in godimento. Dette clausole, attesi i delicati profili anche di rilievo finanziario dalle stesse posti, sono oggetto di specifico approfondimento nel successivo paragrafo 8.2.

6.13. Il Titolo V, Capo I, della sezione "Dirigenti" contiene, come sopra richiamato, le disposizioni speciali per i dirigenti sanitari (professionalità sanitarie) del Ministero della salute e dell'AIFA.

6.14. In dettaglio, si definisce (art. 53 e seguenti) lo stato giuridico ed economico di tali dirigenti, estendendo ad essi gli istituti previsti dal d.lgs. n. 502 del 1992 per le corrispondenti qualifiche del Servizio sanitario nazionale, ad eccezione dell'indennità di esclusività, sulla base di quanto prescritto dall'art. 17 della legge n. 3 del 2018, come modificato dall'art. 1, commi 375 e 376 della legge n. 145 del 2018. Tale ultima norma ha previsto l'istituzione del ruolo della dirigenza sanitaria del Ministero della salute e definito le norme di accesso a tale ruolo,

¹ La Corte di Cassazione (Cassazione civile, sez. lavoro, sentenza 20/06/2016 n. 12678) ha riconosciuto il diritto del dirigente pubblico ad essere impiegato in mansioni attinenti al proprio ruolo, non potendo l'amministrazione lasciare immotivatamente ed ingiustificatamente il dirigente pubblico senza incarico e senza compiti di natura dirigenziale; la violazione di tali principi espone l'amministrazione al rischio del risarcimento del danno alla professionalità del dirigente.

nonché ai relativi incarichi di direzione di uffici dirigenziali di livello non generale corrispondenti agli incarichi di struttura complessa previsti dal d.lgs. n. 502 del 1992, ai quali si può accedere in base ai requisiti previsti per la dirigenza sanitaria del SSN. Per le finalità di equiparazione di cui al citato art. 17, il comma 376 dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2019 ha destinato 3,9 milioni di euro, a decorrere dal 1° gennaio 2019.

6.15. In attuazione del richiamato quadro normativo, l'Ipotesi introduce l'orario di lavoro (art. 54), mutuandolo da quello previsto per i dirigenti del SSN privi di incarico di struttura complessa (pari a 38 ore); per quelli con incarico di struttura complessa, invece, viene disciplinato l'impegno di lavoro (art. 55) che presuppone la presenza in servizio per garantire il funzionamento della struttura. L'art. 59 riscrive la struttura della retribuzione dei dirigenti sanitari del Ministero della salute, inserendo l'indennità di incarico di direzione di struttura complessa, pari a 10.218 euro annui, a carico del Fondo risorse decentrate (art. 63).

6.16. Il Capo II del Titolo V (art. 74 e seguenti), invece, contempla le disposizioni inerenti al rinnovo contrattuale dei dirigenti dell'ENAC, disponendo gli incrementi retributivi sia per la componente di parte fissa sia per il trattamento accessorio.

6.17. Da ultimo, la Sezione Professionisti (art. 79 e seguenti) è riservata ai soggetti collocati nell'area dei professionisti e nell'area medica (già ricompresi nell'ex Area VI) e ai professionisti dell'ENAC, che rappresentano una risorsa fondamentale per gli enti, ferma restando la distinzione di ruoli e di funzioni. Vengono disposti gli incrementi contrattuali e, nelle norme finali (artt. 87, 94 e 100) vengono confermate alcune disposizioni dei precedenti contratti, in ragione delle peculiarità delle relative qualifiche e funzioni.

6.18. Va, infine, richiamata l'introduzione (art. 2, comma 6) della disciplina relativa alla tutela retributiva riconosciuta ai dirigenti destinatari del Contratto in esame, in caso di mancato rinnovo dello stesso entro i termini previsti.

Ricorrendo tale ipotesi, qualora non sia stata disposta l'erogazione di cui all'art. 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 sono state oggetto di un articolato *iter* normativo, che ne ha determinato il progressivo ampliamento.

7.1. In sintesi, la legge di stabilità per il 2016 (legge 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 (legge 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 (legge 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

Disponibilità (al lordo oneri riflessi)	<i>in milioni</i>		
	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, l'Atto di indirizzo del 2 febbraio 2018 ha quantificato le risorse utili per il rinnovo dell'Area Funzioni Centrali, come risulta dalla seguente tavola:

Tabella 2

RISORSE PER L'AREA FUNZIONI CENTRALI - TRIENNIO 2016-2018

in milioni

FUNZIONI CENTRALI	Unità di personale	Retribuzione media	Monte salari lordo o.r. 2015	0,36%	1,09%	3,48%
MINISTERI	3.108	93.568,34				
AGENZIE FISCALI	516	117.719,27				
SETTORE STATO	3.624	97.007,05	486	1,75	5,30	16,93
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	2.849	108.951,90				
CNEL	5	110.175,46				
ENAC	210	92.764,07				
AGID	6	103.990,00				
SETTORE PUBBLICO	3.070	107.836,88	454	1,63	4,94	15,78
TOTALE FUNZIONI CENTRALI	6.694	101.973,82	940	3,38	10,25	32,71

Dati Conto annuale 2015

Oneri riflessi: 38,38% per il Settore Stato e 37% per il settore pubblico.

7.9. Le risorse come sopra quantificate sono state destinate all'incremento degli stipendi tabellari, alla rivalutazione della retribuzione di posizione parte fissa e della retribuzione di risultato, all'incremento dei vari Fondi, nonché alla copertura degli oneri derivanti dalle assenze per malattia per gravi patologie, come risulta dalla tavola seguente.

Tabella 3

RIEPILOGO ONERI - TRIENNIO 2016-2018

milioni di euro

FUNZIONI CENTRALI	Unità di personale	Retribuzione media	2016	2017	2018	2018	2019	Onere a regime
			Incremento stipendi tabellari			Incremento Fondi	Clausole malattia	
SETTORE STATO	3.624	97.007,05	1,68	5,15	8,34	8,17	0,06	16,57
SETTORE PUBBLICO	3.070	107.836,88	1,51	4,59	7,01	8,40	0,17	15,58
TOTALE	6.694	101.973,82	3,2	9,7	15,4	16,6	0,23	32,15

7.10. Particolare attenzione merita la regolamentazione dei fondi contrattuali, atteso il ruolo centrale svolto dagli stessi nel favorire il perseguimento degli obiettivi dell'azione amministrativa, garantendo il miglioramento delle prestazioni e dei servizi pubblici. Sul punto, l'obiettivo di semplificazione nella gestione dei fondi contrattuali, richiesto dall'art. 40, comma 4-ter, del d.lgs. n. 165/2001 e recepito nell'Atto di indirizzo del 2 febbraio 2018, non ha potuto trovare piena attuazione, attese le differenze regolamentari e le disomogeneità che caratterizzano le figure dirigenziali e i professionisti disciplinati nell'Accordo in esame. Vengono, quindi, mantenuti in essere tutti i Fondi delle varie amministrazioni confluite nell'Area Funzioni centrali. Si fa riferimento: al Fondo

per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti di I fascia (art. 46), al Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti di II fascia (art. 49), al Fondo risorse decentrate per i dirigenti sanitari (art. 66), al Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti ENAC (art. 77), al Fondo dell'Area dei professionisti (art. 85), al Fondo dell'Area medica (art. 91) e al Fondo per le politiche di sviluppo dei professionisti ENAC (art. 98).

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, quella di mantenere una tendenziale proporzionalità degli incrementi tra componente fissa (tabellare e retribuzione di parte fissa) e componente variabile. In esito a detta ponderazione, il trattamento tabellare beneficia di una variazione positiva media dell'1,63%, mentre quello accessorio è rivisto in aumento dell'1,8%, all'interno del quale la parte più rilevante (1,43%) è stata destinata al rafforzamento della retribuzione variabile (in particolare di quella di risultato).

7.12. Al fine di verificare il rispetto dell'obiettivo di fondo indicato dal legislatore (art. 24 del d.lgs. n. 165/2001) di accrescere progressivamente l'incidenza della retribuzione premiale legata al conseguimento dei risultati assegnati, fino ad arrivare alla soglia del 30 per cento della retribuzione complessiva del dirigente (considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprensività), è stato valutato l'impatto del rinnovo contrattuale in esame sulle singole componenti retributive, per i soli dirigenti di I e II fascia, utilizzando i dati a tal fine forniti dall'ARAN, ad integrazione della Relazione Tecnica.

7.13. Il riscontro, i cui esiti sono riepilogati nella seguente tabella, ha dato esito positivo a livello medio complessivo; ciò riflette la scelta di destinare alla retribuzione di risultato tutta la quota degli incrementi del Fondo, eccedente

rispetto a quella necessaria per la copertura dell'aumento dell'indennità di posizione di parte fissa (artt. 46 e 49). Va, tuttavia, evidenziato come emergano differenze significative ove il dato venga disaggregato a livello delle varie categorie di amministrazioni. In particolare, si sottolinea come la quota di retribuzione di risultato si attesti su incidenze ancora basse per i dirigenti del CNEL e per quelli dell'Area dei Ministeri. Per tali realtà, queste Sezioni riunite richiamano l'attenzione delle parti, nelle future tornate negoziali, in merito alla necessità di accelerare il percorso di convergenza verso l'obiettivo di rafforzamento della remunerazione di risultato, chiaramente individuato dal legislatore, in funzione di incremento dell'efficienza amministrativa. Sul punto appare necessario sottolineare come il rinvio alla contrattazione integrativa, effettuato dall'art. 42, per l'eventuale definizione di un diverso criterio di riparto del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato tra quota destinata a retribuzione di posizione e quota destinata a retribuzione di risultato, ove attuato, debba necessariamente orientarsi nel senso di favorire la seconda rispetto alla prima, nella prospettiva chiaramente indicata dal legislatore; ciò senza peraltro incidere sull'allocazione delle nuove risorse derivanti dall'Ipotesi in esame (artt. 46 e 49).

Tabella 4

Quota delle singole componenti sulla retribuzione totale

	% al 31-dic-2015	% al 01-gen-2018
FUNZIONI CENTRALI:		
Tabellare	41,30	41,40
Retrib. Posizione parte fissa	13,50	13,50
Retrib. Posizione parte variabile	22,70	22,00
Retrib. Risultato	22,50	23,10
Altri istituti	0,00	0,00
MINISTERI:		
Tabellare	44,70	44,90
Retrib. Posizione parte fissa	14,60	14,60
Retrib. Posizione parte variabile	22,30	21,60
Retrib. Risultato	18,40	19,00
Altri istituti	0,00	0,00

AGENZIE:		
Tabellare	38,00	38,10
Retrib. Posizione parte fissa	12,70	12,70
Retrib. Posizione parte variabile	21,50	20,80
Retrib. Risultato	27,80	28,40
Altri istituti	0,00	0,00
EPNE:		
Tabellare	34,40	34,50
Retrib. Posizione parte fissa	11,50	11,50
Retrib. Posizione parte variabile	24,80	23,90
Retrib. Risultato	29,30	30,00
Altri istituti	0,00	0,00
CNEL:		
Tabellare	41,50	41,60
Retrib. Posizione parte fissa	15,40	15,40
Retrib. Posizione parte variabile	31,60	30,50
Retrib. Risultato	11,50	12,40
Altri istituti	0,00	0,00
ENAC:		
Tabellare	48,60	48,80
Retrib. Posizione parte fissa	10,90	10,90
Retrib. Posizione parte variabile	17,70	17,10
Retrib. Risultato	22,80	23,20
Altri istituti	0,00	0,00
AGID:		
Tabellare	41,60	41,80
Retrib. Posizione parte fissa	11,70	11,70
Retrib. Posizione parte variabile	13,20	12,80
Retrib. Risultato	46,70	46,50
Altri istituti	0,00	0,00

I dati riportati in tabella sono determinati tenendo conto della retribuzione complessiva senza escludere le componenti non prese in considerazione dall'art. 24 d.lgs. n. 165/2001. Essi forniscono comunque un'indicazione del trend nella composizione della retribuzione.

7.14. Per i dirigenti sanitari del Ministero della salute e dell'AIFA, in aggiunta al beneficio a regime del 3,48% e per finalità di equiparazione economica con quelli del SSN, l'Ipotesi all'esame riconosce, dal 1° gennaio 2019, un ulteriore incremento del Fondo risorse decentrate (3,9 milioni di euro), finanziato dalle risorse appositamente stanziare dalla legge di bilancio per il 2019 (art. 1, comma 376, legge n. 145/2018). Tali risorse aggiuntive sono utilizzate per corrispondere

i nuovi emolumenti del trattamento accessorio previsti per i dirigenti in discorso dalla nuova struttura della retribuzione (art. 59). In particolare, viene data copertura all'incremento della retribuzione di posizione di parte fissa (art. 61) rispetto ai valori rideterminati a decorrere dal 2018 dall'Ipotesi in esame, all'attribuzione del differenziale individuale di retribuzione di posizione, in aggiunta a quella di parte variabile, per i dirigenti biologi, chimici, farmacisti e psicologi con incarico di struttura semplice o con incarico professionale (art. 61, comma 4, che va da 2.500 a 2.815,67 euro annui in ragione della tipologia di incarico e dell'anzianità), all'aumento dell'indennità di specificità medico-veterinaria (art. 60) e all'introduzione dell'indennità di direzione di struttura complessa pari a 10.218 euro (art. 63).

7.15. Al fine di quantificare l'impatto economico delle predette misure, la Relazione tecnica riporta un incremento medio, calcolato sul numero massimo di incarichi conferibili (dotazione organica al 2019 di 768 unità), pari a 4.149,4 euro annui, corrispondente ad un onere complessivo lordo di 4,4 milioni, superiore ai 3,9 milioni integrativi stanziati. Per tale motivo, è stata disposta la contestuale riduzione dei valori di retribuzione - parte variabile (art. 61, comma 7), per un risparmio lordo complessivo pari a 0,5 milioni (stimato sulla base del personale in servizio a fine 2018), garantendo la sostenibilità finanziaria degli interventi a valere sulle predette risorse stanziata nella legge di bilancio per il 2019.

7.16. L'erogazione degli incrementi e dei nuovi istituti ai dirigenti sanitari del Ministero della salute e dell'AIFA deve ritenersi avente decorrenza non anteriore all'effettiva acquisizione al Fondo risorse decentrate di cui all'art. 66 delle disponibilità aggiuntive stanziata dalla legge di bilancio per il 2019.

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 offrono alcune considerazioni in merito alle disposizioni contrattuali che hanno costituito oggetto di approfondimento da parte della Corte, in ragione delle criticità emerse in sede di valutazione della relativa onerosità.

8.2. In primo luogo, appare necessario soffermare l'attenzione sull'art. 52 il quale contempla due tipologie di clausole di salvaguardia economica per i dirigenti.

8.3. La prima (commi 1 e 2) opera nelle ipotesi di revoca dell'incarico dirigenziale in corso, occasionata da processi di riorganizzazione, con conseguente attribuzione al dirigente di un nuovo incarico con retribuzione di posizione inferiore. Essa dà attuazione alle indicazioni formulate nell'Atto di indirizzo e trova fonte normativa nell'art. 1, comma 18, d.l. n. 138 del 2011 il quale prevede, al fine di assicurare la massima funzionalità e flessibilità, che, in relazione a motivate esigenze organizzative, *“le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono disporre, nei confronti del personale appartenente alla carriera prefettizia ovvero avente qualifica dirigenziale, il passaggio ad altro incarico prima della data di scadenza dell'incarico ricoperto prevista dalla normativa o dal contratto. In tal caso il dipendente conserva, sino alla predetta data, il trattamento economico in godimento a condizione che, ove necessario, sia prevista la compensazione finanziaria, anche a carico del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato o di altri fondi analoghi”*. Attraverso la norma citata il legislatore opera un bilanciamento tra l'esigenza di preservare la flessibilità organizzativa dell'amministrazione e quella contrapposta del dirigente a mantenere una continuità stipendiale per il periodo di durata dell'incarico in corso.

8.4. In coerenza con tale disposizione normativa, l'art. 52 prevede il riconoscimento di un differenziale che consenta di conseguire una retribuzione di posizione in una percentuale fino al 100% di quella prevista per l'incarico originario, sino alla data di scadenza inizialmente stabilita per quest'ultimo; per gli anni successivi, quale ulteriore tutela non espressamente disciplinata né nell'atto di indirizzo né nel citato d.l. n. 138/2011, è previsto il mantenimento del differenziale in misura decrescente, venendo lo stesso decurtato di un terzo ogni anno (dunque entro tre anni dalla data di scadenza del precedente incarico). L'allungamento del periodo di salvaguardia trova comunque ancoraggio nel contesto di riorganizzazione amministrativa previsto dal d.l. n. 138/2011.

8.5. Il CCNL definisce l'importo massimo del differenziale, rinviando alla contrattazione integrativa la definizione specifica dello stesso. A tal fine, tuttavia, devono essere contestualmente individuate le risorse a copertura, nell'ambito dei fondi per la remunerazione del trattamento accessorio, dando priorità alle eventuali somme destinate a retribuzione di posizione e di risultato rese disponibili in conseguenza dei processi di riorganizzazione ed a quelle non utilizzate a fine anno destinate a retribuzione di posizione.

8.6. Ad avviso di queste Sezioni riunite, l'individuazione delle risorse a copertura della clausola di salvaguardia, all'interno del Fondo, costituisce una necessaria fase preliminare, cui deve ritenersi subordinata la quantificazione percentuale del differenziale, in sede di contrattazione integrativa. A tal fine, come previsto dalla disposizione contrattuale, potrà farsi ricorso solamente ad eventuali risorse che si libereranno per effetto della riorganizzazione o a somme inutilizzate, senza intaccare le somme destinate alla retribuzione di risultato, come incrementate dal rinnovo contrattuale in esame.

8.7. La seconda ipotesi di salvaguardia (comma 7) appresta una tutela economica ai dirigenti anche nelle ipotesi di rotazione ordinaria degli incarichi, a prescindere dalla sussistenza di una specifica esigenza organizzativa, in caso di conferimento di un incarico con retribuzione di posizione di importo inferiore al

90% rispetto a quella precedente, in assenza di valutazione negativa. Ricorrendo tale circostanza, è rimessa alla contrattazione integrativa la definizione di un differenziale retributivo che consenta di conseguire, nel primo anno successivo, un complessivo valore di retribuzione di posizione fino al 90 per cento di quella connessa al precedente incarico. Detto differenziale si riduce in ragione di un terzo l'anno, nei due anni successivi, cessando di essere corrisposto dal quarto anno successivo.

8.8. Sotto il profilo dell'inquadramento normativo, la clausola in esame, da un lato, conferma la possibilità per l'amministrazione di conferire ai dirigenti incarichi di valore inferiore a quelli precedentemente ricoperti prevista dall'art. 9, comma 32, del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010; dall'altro lato, tuttavia, prevedendo un differenziale retributivo per tre anni, ripristina, seppur in termini quantitativamente e temporalmente limitati, forme di tutela economica ispirate alle disposizioni dei contratti collettivi antecedenti al 2010², espressamente disapplicate dal citato art. 9. Al fine di preservare la *ratio* alla base di quest'ultima norma, è essenziale che, in sede di definizione dei differenziali integrativi, venga quanto più preservata una coerenza tra livello retributivo e complessità dell'incarico assegnato.

8.9. La Relazione tecnica non effettua una stima dei costi aggiuntivi connessi a tale clausola, in quanto i differenziali dalla stessa previsti sono genericamente posti a carico dei fondi contrattuali di cui agli artt. 46, 49, 66 e 77, senza individuare le risorse a tal fine disponibili. Questa modalità di copertura, se, da un lato, garantisce che gli oneri scaturenti dalla clausola di salvaguardia debbano necessariamente mantenersi all'interno del *platfond* delle risorse dei fondi, dall'altro lato, impone alle parti, in sede di contrattazione integrativa, e agli organi di controllo, nell'esercizio delle rispettive funzioni di verifica, di

² A titolo esemplificativo, possono richiamarsi l'art 62 del CCNL Area I della dirigenza Ministeri del 21/04/2006 – Quadriennio 2002/2005, l'art. 63 del CCNL Area VI dirigenza dei comparti Agenzie fiscali e Enti pubblici non economici - Quadriennio 2002-2005, l'art. 62 del CCNL del CNEL - Personale dirigente 2002-2005, l'art. 59 CCNL dell'ENAC - Quadriennio normativo 2002-2005.

quantificare le percentuali dei differenziali in misura coerente con le risorse dei fondi a libera destinazione, ossia eccedenti quelle necessarie a coprire le indennità di posizione, la retribuzione di risultato e gli altri istituti posti a carico degli stessi. In particolare, appare necessario evitare il rischio che il riconoscimento dei differenziali integrativi vada a detrimento delle risorse destinate alla retribuzione di risultato. Tale esito, infatti, si porrebbe in contrasto con l'obiettivo posto dal legislatore di rafforzare l'incidenza della remunerazione di risultato rispetto alla retribuzione complessiva, specialmente nelle realtà amministrative in cui il livello minimo fissato dall'art. 24 del d.lgs. n. 165/2001 non sia stato ancora raggiunto.

8.10. Nella disamina del testo negoziale è stata riscontrata la presenza di una serie di disposizioni che introducono istituti onerosi la cui copertura è posta a carico dei fondi contrattuali. Si fa riferimento, in particolare, agli incentivi economici alla mobilità territoriale *ex art. 29* (da prevedersi in sede di contrattazione integrativa nel limite di un importo del 5% delle risorse complessivamente destinate a retribuzione di risultato) e, per i dirigenti sanitari, agli istituti della pronta disponibilità (art. 68), del lavoro straordinario (art. 69), delle turnazioni (art. 70) e delle attività prestate nel giorno di riposo settimanale o in giorno festivo infrasettimanale (art. 71). Trattasi di istituti che non hanno carattere obbligatorio, ma sono rimessi alla discrezionalità gestionale delle amministrazioni, le quali potranno decidere se e in che misura attivarli, subordinatamente alla presenza delle disponibilità finanziarie nei fondi. Non può, tuttavia, non rilevarsi come i richiamati istituti possano risultare utili al perseguimento delle finalità dell'azione amministrativa. Ne deriva la necessità di prestare adeguata attenzione, all'atto della definizione delle risorse dei fondi in sede di contrattazione integrativa, alla stima delle esigenze di attivare tali istituti da parte delle amministrazioni, al fine di predisporre le necessarie fonti di copertura. Gli organi di controllo delle amministrazioni, nelle rispettive attività, saranno chiamati a valutare la coerenza tra tali stime e le disponibilità finanziarie dei fondi.

8.11. Da ultimo, queste Sezioni riunite ritengono di richiamare l'attenzione sul contenuto delle dichiarazioni congiunte nn. 7, 9, 10 e 11. In dettaglio:

- la n. 7 concerne il superamento delle discipline in merito ai livelli economici dei professionisti;
- la n. 9 attiene all'inquadramento nella dirigenza dei segretari comunali e provinciali;
- la n. 10 riguarda le modalità di determinazione del trattamento di fine servizio;
- la n. 11 concerne la possibilità di applicare ai medici degli enti pubblici non economici istituti e disposizioni previste per i medici del SSN.

8.12. Sebbene per loro natura e per la relativa formulazione testuale, le dichiarazioni congiunte non assumano carattere vincolante e non siano oggetto specifico del controllo ai fini della certificazione, queste Sezioni riunite rilevano come dall'applicazione delle stesse possano derivare oneri per la finanza pubblica, non quantificati né coperti nell'Ipotesi di Contratto in esame. Inoltre, la dichiarazione congiunta n. 10, attenendo alle modalità di liquidazione del trattamento di fine servizio, oltre a recare un contenuto potenzialmente oneroso, incide sulla materia previdenziale che esula dalle competenze della contrattazione collettiva nazionale.

Valutazione della compatibilità finanziaria ed economica

9. Il procedimento di certificazione intestato alla Corte dei conti 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, i relativi oneri attesi sono stati esaminati in una duplice prospettiva.

9.2. In primo luogo, gli stessi sono stati messi a confronto con il *plafond* di risorse individuate nell'Atto di indirizzo del 2 febbraio 2018. Tale analisi comparativa (Tabella 5) mette in luce la sussistenza di un margine di garanzia tra risorse quantificate nell'Atto di indirizzo e impieghi contrattuali, complessivamente pari a circa 2 mln, di cui 0,79 nel 2018 e 0,56 a regime nel 2019. Gli oneri derivanti dal rinnovo contrattuale appaiono, quindi, non eccedere i limiti fissati in sede di indirizzo.

Tabella 5

RISORSE E IMPIEGHI 2016-2018

milioni di euro

	2016	2017	2018	2019
Risorse a carico bilancio Stato	1,75	5,30	16,93	16,93
Oneri	1,68	5,15	16,52	16,58
Differenza	0,07	0,15	0,41	0,35
Risorse a carico bilancio Enti	1,63	4,94	15,78	15,78
Oneri	1,51	4,59	15,40	15,57
Differenza	0,12	0,35	0,38	0,21

9.3. In secondo luogo, sono stati presi in considerazione gli enti del settore pubblico che devono finanziare attraverso il proprio bilancio gli oneri scaturenti dal rinnovo contrattuale per il triennio 2016-2018; attraverso un controllo a campione sulle realtà di maggiore dimensione, è stata verificata l'effettuazione dei necessari accantonamenti nei bilanci preventivi per il 2018 e 2019, come peraltro richiesto dalle circolari che la Ragioneria generale dello Stato emana ogni anno, al fine di fornire indicazioni per la predisposizione del bilancio di previsione (vedasi circ. MEF-RGS n. 33 del 2017 e 14 del 2018).

9.4. In una prospettiva evolutiva futura, queste Sezioni riunite ritengono opportuno sottolineare la necessità di integrare le rilevazioni SICO ai fini del Conto annuale con informazioni concernenti l'avvenuta effettuazione degli accantonamenti delle risorse per i rinnovi contrattuali da parte degli enti pubblici. Ciò consentirebbe un ampliamento del perimetro soggettivo della verifica sul rispetto dell'obbligo di accantonamento delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali, ricomprendendo nel controllo tutti gli enti del settore pubblico che devono trovare le necessarie coperture all'interno dei propri bilanci.

9.5. Quanto alla compatibilità economica, queste Sezioni riunite richiamano le considerazioni già svolte in occasione della certificazione di altre Ipotesi di Accordo riferite al medesimo triennio contrattuale (da ultimo, deliberazione n. 1/2020); in tale sede, infatti, si è ritenuto che la percentuale di aumento contrattuale del 3,48%, cui si somma quella dello 0,75% legata all'IVC, determina una dinamica della spesa di personale coerente con l'evoluzione, indicata nei documenti di programmazione finanziaria, delle principali variabili macroeconomiche (PIL, inflazione, spesa per il personale pubblico).

* * *

10. Tutto quanto sopra premesso, si certifica positivamente l'Ipotesi di accordo in epigrafe, con le raccomandazioni e osservazioni formulate nel presente rapporto. Resta fermo che le dichiarazioni congiunte non formano oggetto di certificazione, attesa la relativa natura non vincolante. Ad ogni buon fine si rappresenta che le dichiarazioni congiunte nn. 7-9-10-11, ove attuate, appaiono foriere di oneri allo stato non quantificati e che la dichiarazione n. 10, investendo la materia previdenziale, esula dagli ambiti di competenza della contrattazione collettiva nazionale.