



La

Corte dei conti

N. 21/SSRRCO/CCN/20

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

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Ermanno Granelli, Giovanni Coppola, Donata Cabras, Anna Maria Lentini, Enrico Flaccadoro;

Consiglieri:

Massimo Di Stefano, Bruno Domenico Tridico, Cinzia Barisano, Luisa D'Evoli, Luca Fazio, Daniele Bertuzzi, Rossana Rummo, Sergio Gasparrini;

Primi Referendari:

Angelo Maria Quaglini, Michela Muti;

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;

VISTO l'art. 85, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti 4 novembre 2020, n. 291, con il quale sono stati confermati i criteri per la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo fissati dal precedente decreto del Presidente della Corte dei conti 8 maggio 2020, n. 149, fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, come stabilito dal citato art. 85, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA l'Ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'Area Funzioni Locali - 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 2020, sono state convocate in videoconferenza le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 14 dicembre 2020;

TENUTO CONTO delle valutazioni del Nucleo tecnico "Costo del lavoro" contenute nel rapporto n. 5/2020;

UDITI, nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2020, i relatori Consigliere Sergio Gasparri e Primo Referendario Angelo Maria Quaglini;

DELIBERA

di certificare positivamente l'ipotesi di contratto in epigrafe, nella versione integrata secondo quanto richiesto nel parere del Governo del 2 dicembre 2020, con le osservazioni formulate nel presente rapporto.

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 - Ufficio relazioni sindacali, al Comitato di Settore per le Autonomie Locali presso ANCI, al Comitato di Settore Regioni - Sanità presso Cinsedo, 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.

I RELATORI

F.to digitalmente Sergio Gasparrini
F.to digitalmente Angelo Maria Quaglini

IL PRESIDENTE

F.to digitalmente Guido Carlino

Depositato in segreteria il 21 dicembre 2020

IL DIRIGENTE

F.to digitalmente Maria Laura Iorio

Rapporto di certificazione

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

1. L'Ipotesi di contratto in esame, sottoscritta il 16 luglio 2019, è pervenuta alle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte in data 4 dicembre 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 locali, la quale, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del CCNQ del 13 luglio 2016, ricomprende, oltre ai dirigenti delle amministrazioni del comparto delle Funzioni Locali¹, i dirigenti professionali, tecnici e amministrativi delle amministrazioni del comparto Sanità (di seguito PTA), nonché, in relazione a quanto previsto dalla legge n. 7 agosto 2015, n. 124, i segretari comunali e provinciali, raggiungendo così una platea complessiva di oltre 15mila destinatari (di cui, a fine 2015, 6.804 dirigenti locali, 5.089 dirigenti PTA e 3.224 segretari comunali e provinciali).
3. L'Ipotesi in esame costituisce il quarto rinnovo contrattuale per il personale delle Aree della dirigenza (dopo quelli relativi all'Area Istruzione e Ricerca, all'Area Sanità e all'Area Funzioni centrali, certificati, rispettivamente, con deliberazioni n. 13/2019, n. 1/2020 e 4/2020), 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

¹ Ai sensi dell'art. 4 del CCNQ del 13 luglio 2016, tale comparto comprende: Regioni, Province, Città metropolitane, Enti di area vasta, Liberi consorzi comunali, Comuni-Comunità montane, ex Istituti autonomi per le case popolari, Consorzi e associazioni, incluse le Unioni di Comuni, Aziende pubbliche di servizi alla persona (ex IPAB), Università agrarie ed associazioni agrarie dipendenti dagli enti locali, Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, Autorità di bacino.

proroghe, estensiva del blocco della contrattazione di parte economica fino a tutto il 2015 (art. 1, comma 254, legge 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 trasmesso è stato rilasciato il parere favorevole dei Comitati di Settore Regioni - Sanità e Autonomie locali, in data 8 settembre 2020, nonché la positiva valutazione del Governo, in data 2 dicembre 2020; quest'ultima è, tuttavia, subordinata all'integrazione del testo del contratto sulla base delle indicazioni formulate dal Ministero dell'economia e delle finanze, in data 18 novembre 2020, in tema di criteri per l'attribuzione dei compensi professionali degli avvocati degli enti del Servizio sanitario nazionale. In dettaglio, al fine di evitare la determinazione di ulteriori oneri a carico dei relativi bilanci, si richiede che all'art. 66, comma 1, lettera h), trovi espressa conferma la vigente disciplina contrattuale sugli onorari professionali prevista nei CCNL della preesistente Area III. Al riguardo, l'ARAN, nella richiamata nota del 4 dicembre 2020 di trasmissione dell'Ipotesi di contratto, ha precisato che, in sede di sottoscrizione definitiva, provvederà ad inserire tale integrazione nel testo proposto alle Organizzazioni sindacali.

5. In linea con l'Atto di indirizzo, emanato il 21 marzo 2019 e successivamente integrato con nota del 15 aprile 2020, i principali obiettivi di fondo dell'intervento sono quelli di: definire una disciplina comune e, per quanto possibile, omogenea per tutte le figure dirigenziali appartenenti all'Area negoziale, anche nella prospettiva di semplificare la gestione e di agevolare la mobilità tra amministrazioni, prevedendo anche forme di incentivo economico per la copertura di sedi meno appetibili; semplificare la disciplina del recesso per responsabilità dirigenziale a seguito di valutazione negativa della *performance*; 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, prevedendo l'incremento della quota di risorse da destinare alla retribuzione di risultato, in modo progressivo e graduale; collegare una parte della retribuzione di risultato al raggiungimento di obiettivi di impatto delle politiche pubbliche. Non risulta aver trovato attuazione nel testo dell'Ipotesi negoziale l'indicazione di rivedere la struttura salariale della dirigenza delle Funzioni locali, replicando la ripartizione tra retribuzione di posizione di parte fissa e parte variabile, né, di conseguenza, è stata prevista la possibilità di attribuire indennità di posizione nella sola parte fissa, in caso di conferimento di incarichi che non implicino compiti di gestione (ad esempio in assenza di attribuzione di un budget o di risorse umane).

6. Per la dirigenza PTA e per i segretari comunali e provinciali erano, poi, previste linee di indirizzo specifiche, in sostanza accolte nel testo negoziale. Per i primi, anche in vista della futura loro ricollocazione nell'area di contrattazione della sanità, a decorrere dalla tornata contrattuale 2019/2021, era richiesto di dedicare particolare attenzione alla definizione e al riordino dei fondi contrattuali per il salario accessorio, garantendone una disciplina compatibile con quella dell'area sanità. Per i secondi, venivano fornite indicazioni in merito all'equiparazione dello stipendio tabellare a quello dirigenziale (fatta eccezione per i segretari di fascia C, il cui emolumento deve parametrarsi all'80 per cento di tale valore), all'articolazione della retribuzione di posizione per fascia professionale e categoria anche dimensionale dell'ente, all'omogeneizzazione dei criteri per l'erogazione della retribuzione di risultato, nonché all'estensione a tali figure professionali dell'accesso al fondo negoziale di previdenza complementare.

Analisi degli aspetti normativi

7. Quanto ai profili normativi, l'Ipotesi all'esame si compone di 111 articoli e di 5 dichiarazioni congiunte; essa costituisce il frutto di un'articolata operazione di sintesi delle precedenti fonti contrattuali che regolamentavano categorie

professionali tra loro disomogenee. In tale contesto, in una prospettiva di semplificazione e razionalizzazione, la struttura del testo contrattuale si compone di una parte comune (Parte I), contenente le disposizioni applicabili a tutti i destinatari del CCNL, cui si aggiungono tre sezioni dedicate alla disciplina delle specifiche figure professionali (i dirigenti delle funzioni locali, quelli amministrativi, tecnici e professionali del SSN e, infine, i segretari comunali e provinciali).

8. 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.

9. *Parte comune*

9.1. Nella parte comune, particolarmente significativa risulta la riscrittura dell'intero assetto delle relazioni sindacali (dall'art. 3 all'art. 9), 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).

9.2. Tra i livelli di relazione sindacale previsti dal contratto collettivo in esame, al pari degli atti negoziali relativi alle aree già esaminate, 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.

9.3. All'art. 6 viene istituito, presso le sole amministrazioni pubbliche superiori ad una determinata soglia dimensionale (con almeno 12 unità di personale dirigenziale dell'area), un organismo paritetico con funzioni collaborative su

progetti di organizzazione e innovazione, al fine di formulare proposte all'amministrazione o alle parti negoziali.

9.4. La contrattazione collettiva integrativa, di durata triennale, si dovrà svolgere ad un unico livello (art. 7), presso ciascuna amministrazione, con i soggetti espressamente individuati e nelle materie specificate agli articoli 45, 66 e 99 delle distinte sezioni del testo negoziale. Per i dirigenti delle Funzioni locali viene riproposta la contrattazione integrativa territoriale, già prevista in precedenti contratti; per i segretari è prevista una contrattazione integrativa di livello nazionale che si svolge presso il Ministero dell'Interno, con la partecipazione anche di rappresentanti designati dall'Anci e dall'Upi.

9.5. 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.

9.6. 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: i congedi per le donne vittime di violenza (art. 14); le ferie e i riposi solidali (art. 17 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. 21). 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. 15).

9.7. La materia della responsabilità disciplinare dei dirigenti (artt. da 33 a 41) viene rivisitata alla luce delle nuove disposizioni, in coerenza con le norme del d.lgs. n. 165 del 2001 e dei successivi dd.lgs. nn. 74 e 75 del 2017. Riguardo al

codice disciplinare (art. 36), è previsto l'inasprimento delle sanzioni in caso di recidiva nel biennio; sono altresì contemplate ipotesi di violazioni determinanti il licenziamento senza preavviso. L'art. 39 regola il rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale, alla luce delle novità normative, confermando la possibilità di concludere il procedimento disciplinare anche in pendenza di quello penale, in attuazione dell'art. 55-ter del d.lgs. n. 165 del 2001. In linea con il quadro normativo e con i CCNL delle altre Aree, si introducono (art. 29) sistemi per disincentivare, sul piano economico, l'assenteismo, prevedendo che l'ammontare delle risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato non possa essere incrementato fino a quando gli obiettivi di miglioramento dei tassi di assenza non siano stati effettivamente conseguiti.

9.8. Completano la parte comune dell'Ipotesi alcune disposizioni di carattere economico, tra le quali si segnalano l'art. 30 (Differenziazione e variabilità della retribuzione di risultato) e l'art. 31 (Clausola di salvaguardia economica).

9.9. L'art. 30, 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. Nelle amministrazioni con oltre 5 dirigenti in servizio, per le valutazioni migliori, si prevede l'attribuzione di una retribuzione di risultato con importo più elevato di almeno il 30 per cento rispetto al valore medio pro capite delle risorse complessivamente destinate a tale emolumento. La maggiorazione percentuale e la quota massima di dirigenti cui può essere assegnata la superiore remunerazione di risultato deve essere individuata in sede di contrattazione integrativa, alla luce delle risorse disponibili. Al riguardo, queste Sezioni riunite tornano a sottolineare (cfr. deliberazione n. 5/2020) 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 qualificano 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.

9.10. In tale prospettiva, va positivamente accolta la novità contenuta nel comma 5 dell'art. 30 in discorso, il quale consente, in sede di contrattazione integrativa, di correlare l'effettiva erogazione di una quota delle risorse destinate al risultato dei dirigenti delle Funzioni locali al raggiungimento di uno o più obiettivi, riferiti agli effetti dell'azione dell'ente nel suo complesso, oggettivamente misurabili. In tal caso, può essere ridotto (dal 30 al 20 per cento) il livello minimo della maggiorazione del premio di risultato per il personale con valutazioni migliori. Trattasi di un importante passo in avanti nella direzione di ancorare l'erogazione delle risorse premiali ad elementi di *performance* organizzativa dell'amministrazione, potenzialmente in grado di rafforzare l'attenzione rivolta dall'azione amministrativa ai risultati ottenuti (*output*) e all'impatto delle politiche pubbliche sulle realtà di riferimento (*outcome*), in coerenza con gli obiettivi della programmazione e pianificazione.

9.11. L'art. 31 introduce una clausola di salvaguardia tesa a tutelare, sotto il profilo economico, i dirigenti che, a seguito di riassetto organizzativo, si vedano revocato l'incarico in corso, con conferimento di nuove funzioni cui sono associate retribuzioni di posizione di livello inferiore rispetto a quelle in godimento. Al ricorrere di tale ipotesi, si prevede il riconoscimento di un differenziale che consenta di conseguire un complessivo valore di retribuzione di posizione in una percentuale compresa tra il 50 e il 100 per cento di quella connessa all'incarico originario, sino alla data di scadenza inizialmente stabilita per quest'ultimo. Tale differenziale è previsto in misura decrescente, in quanto nei due anni successivi alla predetta scadenza si riduce di un terzo ogni anno, e cessa di essere corrisposto a partire dal terzo anno. La salvaguardia economica

non opera nei casi di valutazione negativa, né in favore dei segretari comunali e provinciali.

9.12. Si tratta di un meccanismo di salvaguardia che riprende, in parte, quello previsto per i dirigenti delle Funzioni centrali; esso trova fondamento 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”*.

9.13. Al riguardo, nella delibera di certificazione di tale contratto (n. 4/2020) era stato evidenziato che: *“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. In coerenza con tale disposizione normativa, l'art. 52 (del CCNL Area Funzioni centrali) prevede il riconoscimento di un differenziale che consenta di conseguire una retribuzione di posizione in una percentuale fino al 100 per cento 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”*.

9.14. In merito ai profili di quantificazione e copertura, in analogia con il precedente atto negoziale dell'Area Funzioni Centrali, l'art. 31 dell'Ipotesi in

esame definisce l'intervallo all'interno del quale potrà essere fissato il differenziale, rinviando alla contrattazione integrativa l'elaborazione dei criteri per la modulazione della percentuale. A tal fine, tuttavia, devono essere contestualmente individuate le risorse a copertura, da porsi a carico dei fondi per la retribuzione di posizione e di risultato (artt. 57 e 90); nell'ambito di tali fondi, va data priorità alle eventuali somme destinate a retribuzione di posizione e di risultato resesi disponibili in conseguenza dei processi di riorganizzazione e a quelle destinate a retribuzione di posizione, non utilizzate a fine anno.

9.15. Sul punto, si richiamano le osservazioni già formulate dalle Sezioni riunite nella deliberazione n. 4/2020, in base alla quale *“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”*.

9.16. Va, infine, richiamata l'introduzione della disciplina relativa alla tutela retributiva riconosciuta ai dirigenti destinatari del Contratto in esame (art. 2, comma 6), 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 per cento dell'indice IPCA al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati (la copertura sale al 50 per cento dopo 6 mesi di vacanza).

10. Sezione Dirigenti Funzioni locali

10.1. In materia di conferimento degli incarichi dirigenziali, l'art. 48 dell'Ipotesi in esame riconosce il diritto di tutti i dirigenti ad essere destinatari di un incarico², conferito con provvedimento dell'ente, in cui vengono individuati l'oggetto, la durata dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, nel rispetto della rotazione degli incarichi. Il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito "senza alcun vincolo di esclusività" anche al dirigente dell'avvocatura civica e della polizia municipale, per garantire una maggiore flessibilità e il corretto funzionamento degli uffici, così come previsto dall'art. 1, comma 221, della legge n. 208/2015.

10.2. Due norme della Sezione contrattuale in discorso recepiscono le indicazioni dell'Atto di indirizzo: l'art. 49 "Recesso per responsabilità dirigenziale", in cui si stabilisce che la responsabilità particolarmente grave del dirigente, a seguito di valutazione negativa, costituisce giusta causa di recesso; l'art. 52 che, al fine di incentivare la mobilità territoriale dei dirigenti verso sedi che presentino oggettive situazioni di difficoltà di copertura, contempla la possibilità di erogare uno specifico incentivo economico, stabilito in una misura non superiore a sei mensilità della retribuzione di posizione minima e, comunque, in misura non superiore alle mensilità di vacanza del posto stesso. Detto incentivo deve essere corrisposto ad integrazione della retribuzione di risultato e i relativi oneri sono posti a carico del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato, di cui all'art. 57. Nella Relazione tecnica non viene quantificato l'onere scaturente dalla clausola, attesa la difficoltà di stimarne l'effettiva attivazione e considerata la circostanza che la relativa copertura deve comunque essere garantita all'interno del *plafond* di risorse del Fondo.

² 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.

10.3. Quanto agli aspetti economici, gli artt. da 53 a 56 dell'Ipotesi disciplinano il trattamento retributivo dei dirigenti della Sezione, con il riconoscimento degli incrementi contrattuali relativi sia alla componente fissa, sia a quella accessoria.

11. *Sezione Dirigenti amministrativi, tecnici e professionali del SSN.*

11.1. Nella Sezione Dirigenti PTA (artt. da 63 a 96) l'Ipotesi tende a mantenere una disciplina conservativa, omogenea rispetto a quella del settore sanitario, anche in vista di un probabile reinserimento di tali figure professionali nell'Area Sanità. Viene, invece, estesa a tali dirigenti la disciplina dell'orario di lavoro di cui all'art. 13, superando l'attuale regolamentazione a 38 ore settimanali. In questa prospettiva, seppure la scelta operata appaia coerente con i principi generali che regolano il rapporto di lavoro della dirigenza, non può essere trascurato che l'eventuale futura rivendicazione del superamento del debito orario da parte anche delle organizzazioni sindacali dei medici e veterinari potrebbe rappresentare una criticità non secondaria.

11.2. Gli artt. 69 e 70 ridisegnano il sistema degli incarichi per tale personale, distinguendo, in linea con l'approccio adottato nell'Area sanità, tra incarichi gestionali e incarichi professionali. Le precedenti tipologie di incarico vengono automaticamente ricondotte alle nuove categorie, secondo una tabella inserita nell'Accordo. Anche ai dirigenti neoassunti è conferito un incarico, nonché ai dirigenti assunti con contratto di lavoro a tempo determinato, che, dopo il superamento del periodo di prova, abbiano prestato servizio per almeno 6 mesi. A ciascuna delle tipologie d'incarico di cui all'art. 70 è correlata una retribuzione di posizione, che è corrisposta con oneri a carico del fondo (art. 90 Fondo per la retribuzione di posizione).

11.3. Sul punto, occorre altresì sottolineare come l'art. 71, comma 14, regolamenti il procedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale ai PTA, in linea con quanto avviene nell'Area Sanità; si rileva, al riguardo, la necessità di evitare commistioni tra le competenze organizzative rimesse all'amministrazione, che,

in quanto tali, non possono formare oggetto di contratto, e gli aspetti legati al trattamento economico, i quali, viceversa, sono nella disponibilità dell'autonomia negoziale.

11.4. Quanto agli aspetti economici, gli artt. da 86 a 95 dell'Ipotesi disciplinano il trattamento retributivo dei dirigenti PTA, con il riconoscimento degli incrementi contrattuali relativi alla componente fissa, a quella accessoria e alle varie forme di indennità.

11.5. Sul punto, l'art. 89 dell'ipotesi CCNL introduce un'importante novità; nella prospettiva di semplificazione del sistema, viene rivista, a decorrere dal 2021, la struttura della retribuzione di posizione, riassorbendo gli emolumenti "quota fissa della minima contrattuale unificata" e "differenza sui minimi". Nello specifico la nuova retribuzione di posizione viene disciplinata in modo uniforme per tutta la categoria; essa si compone di una parte fissa (suddivisa su tre livelli in base al tipo di incarico) - coincidente con il suo valore minimo - e di una parte variabile; le due componenti sommate rappresentano il valore complessivo d'incarico, soggetto a tre corrispondenti massimali. La retribuzione di posizione complessiva è attribuita sulla base della graduazione delle funzioni definita in sede aziendale; ciò presuppone un'attenta programmazione, da parte delle strutture sanitarie, nell'attività di conferimento degli incarichi, garantendone la sostenibilità finanziaria e la compatibilità con le risorse stanziare nel Fondo per la retribuzione di posizione. Gli organi di controllo degli enti sanitari, nelle rispettive attività di verifica, saranno chiamati ad esaminare la coerenza tra l'assetto degli incarichi dirigenziali e le disponibilità finanziarie del fondo.

11.6. Viene, infine, semplificata la gestione dei fondi contrattuali, che si riducono da tre a due (il Fondo retribuzione di posizione di cui all'art. 90 e il Fondo retribuzione di risultato ed altri trattamenti accessori di cui al successivo art. 91). Il primo accoglie le risorse destinate alle politiche di carriera professionale, mentre il secondo quelle tese a supportare le politiche della premialità, cui deve essere destinato annualmente il 70 per cento delle risorse ivi disponibili.

11.7. Il testo negoziale specifica 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 due linee di politica gestionale.

11.8. Sono, da ultimo, declinati gli impieghi per i quali possono essere utilizzate le risorse assegnate ai singoli fondi. Al riguardo, occorre rilevare come la revisione della disciplina degli stessi, in una prospettiva di flessibilità, prevede forme di osmosi tra le relative risorse. In primo 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. 91, comma 10). Nella direzione inversa, invece, opera il comma 9 del medesimo art. 91, il quale prevede che confluiscono nel Fondo per la retribuzione di risultato, con un vincolo di destinazione alla premialità, le eventuali disponibilità residue rilevate nel fondo di cui all'art. 90.

11.9. Al riguardo, queste Sezioni riunite richiamano l'esigenza di preservare l'adeguatezza delle risorse destinate alla premialità, in linea con i principi dettati dall'art. 24 del d.lgs. n. 165 del 2001 circa la definizione del trattamento economico spettante al personale dirigenziale; in base a tale norma, infatti, la quota di trattamento accessorio collegata ai risultati dovrebbe costituire almeno il 30 per cento 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.

12. Sezione segretari comunali e provinciali

12.1. Per la sezione relativa ai segretari comunali e provinciali (artt. da 97 a 111), l'aspetto di maggior rilievo è rappresentato dall'assegnazione di importanti compiti di coordinamento per la figura del segretario (art. 101), così come richiesto dal Comitato di settore, che, nell'atto di indirizzo, aveva rappresentato la necessità di definire nell'Accordo i contenuti delle funzioni di sovrintendenza e coordinamento previste dall'art. 97, comma 4, del d.lgs. 267/2000.

12.2. Sotto il profilo economico, gli articoli da 105 a 109 dell'Ipotesi disciplinano il trattamento retributivo dei segretari della Sezione, con il riconoscimento degli incrementi contrattuali relativi allo stipendio tabellare e all'indennità di posizione.

12.3. Con riferimento a quest'ultima, va richiamato il comma 2 dell'art. 107, che disciplina il funzionamento della c.d. "clausola di galleggiamento", prevista dall'art. 41, comma 5, del CCNL del 16/5/2001. In dettaglio, l'art. 41, dopo aver fissato (comma 3) i valori della retribuzione di posizione, in relazione alla dimensione demografica degli enti sede di servizio, ha previsto due ulteriori interventi sulla stessa voce retributiva. Il primo (comma 4) consente agli enti locali, nell'ambito delle proprie risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, di corrispondere ai segretari in servizio una maggiorazione della retribuzione di posizione, allo scopo di remunerare eventuali funzioni e responsabilità affidate in aggiunta a quelle tipiche di tale figura professionale. Il secondo intervento è contenuto nel citato comma 5 dell'art. 41, in cui si stabilisce che gli enti assicurano, sempre nell'ambito delle risorse disponibili e delle proprie capacità di spesa, che la retribuzione di posizione del segretario non sia inferiore a quella stabilita per remunerare la funzione dirigenziale più elevata degli enti stessi, oppure, trattandosi di enti privi di dirigenza, quella del

personale incaricato della responsabilità della più elevata posizione organizzativa (c.d. “galleggiamento” o “allineamento stipendiale”). Il coordinamento tra le due norme, nel corso degli anni, è stato fonte di contenzioso, sollevando questioni interpretative definitivamente risolte dalla Corte di cassazione (cfr. sentenze della Corte di cassazione nn. 5284/2018³ e 4619/2019) e dal legislatore⁴, nel senso di calcolare l’allineamento stipendiale di cui al comma 5 sulla retribuzione di posizione complessiva, inclusiva dell’eventuale maggiorazione *ex* comma 4. Il testo negoziale in esame (art. 107, comma 2) risulta coerente con tale impostazione, disponendo che la retribuzione di posizione da porre a confronto ai fini della quantificazione dell’importo del galleggiamento deve essere quella comprensiva delle maggiorazioni previste dal comma 4, oltre che degli incrementi contrattuali.

12.4. Sul punto, occorre altresì sottolineare che la disciplina del galleggiamento subisce un’ulteriore revisione ad opera dell’Ipotesi in discorso. Infatti, si dispone il superamento, con riferimento al solo galleggiamento, della disposizione del biennio economico 2008-2009 (art. 3, comma 7, del CCNL 1/3/2011) che, ai fini del raffronto con la più elevata retribuzione di posizione nell’ente della dirigenza o del titolare di posizione organizzativa, richiedeva di considerare, in luogo dell’effettiva retribuzione del segretario, la più elevata retribuzione di posizione precedente all’operazione di conglobamento, nello stipendio tabellare, di una quota della retribuzione di posizione dei segretari comunali e provinciali, operata

³ Nella pronuncia della Corte di cassazione n. 5284 del 2018 si afferma il seguente principio di diritto: “*se, dunque, il riallineamento stipendiale di cui al comma 5 ha una funzione perequativa, distinta da quelle corrispettive delle maggiorazioni (solo eventuali) di cui al comma 4, appare logico e aderente alla “ratio” della disposizione, che alla perequazione si pervenga con riferimento alla retribuzione di posizione complessiva, ovvero comprendente anche le maggiorazioni di cui al comma 4*”.

⁴ In tema, l’art. 4, comma 26, legge n. 183/2011 aveva chiarito che “*Il meccanismo di allineamento stipendiale previsto dall’articolo 41, comma 5, del Contratto collettivo nazionale di lavoro dei Segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001, per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999 si applica alla retribuzione di posizione complessivamente intesa, ivi inclusa l’eventuale maggiorazione di cui al comma 4 del medesimo articolo 41. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è fatto divieto di corrispondere somme in applicazione dell’articolo 41, comma 5, del citato Contratto collettivo nazionale di lavoro del 16 maggio 2001 diversamente conteggiate, anche se riferite a periodi già trascorsi. È fatta salva l’esecuzione dei giudicati formati alla data di entrata in vigore della presente legge*”.

con lo stesso contratto (art. 3, comma 5, CCNL 1/3/2011)⁵. Tale meccanismo determinava un contenimento dell'integrazione dovuta al galleggiamento, in quanto portava a prendere in considerazione, ai fini del calcolo, un livello più alto di emolumento di posizione. Il superamento di questo meccanismo, ad opera dell'Ipotesi in esame, comporta, quindi, un onere dovuto alla circostanza che il riferimento all'effettiva retribuzione di posizione del segretario - ancorché comprensiva di maggiorazioni ed incrementi contrattuali - abbassa, mediamente, il livello di riferimento considerato ai fini del galleggiamento, con conseguente innalzamento della media di quanto riconosciuto ai segretari, a titolo di retribuzione di posizione, in virtù di tale istituto contrattuale.

12.5. Per mitigare gli effetti onerosi della richiamata rivisitazione della disciplina del galleggiamento, l'art. 107, comma 3, prevede, per i segretari titolari di segreteria convenzionata, che l'eventuale differenziale di retribuzione di posizione a tal fine riconosciuto assorba, determinandone la corrispondente riduzione, la quota parte della retribuzione aggiuntiva per segreterie convenzionate, fino a concorrenza dei valori massimi di 3.008 euro, per i segretari di fascia A e B, e di 1.964 euro, per quelli di fascia C.

12.6. Il nuovo meccanismo di funzionamento del galleggiamento ha reso necessaria un'articolata stima di onerosità, che, ponderando i citati effetti contrapposti, ha consentito una quantificazione attendibile del relativo costo netto (cfr. successivo par. 14.3).

12.7. Da ultimo, l'art. 110 contempla una disposizione di carattere programmatico, consistente nella costituzione di una Commissione Paritetica, con l'obiettivo di effettuare approfondimenti finalizzati alla revisione della

⁵ L'art. 3, comma 7, del CCNL 1/3/2011, biennio economico 2008-2009, aveva, infatti, disposto, da un lato, il conglobamento nello stipendio tabellare di una quota della retribuzione di posizione dei segretari comunali e provinciali; dall'altro lato, aveva stabilito che - ai soli fini dell'attuazione delle previsioni in materia di "galleggiamento" e di "maggiorazioni della retribuzione di posizione", rispettivamente disciplinate dai commi 4 e 5, dell'art. 41 del CCNL del 16 maggio 2001 - continuassero a trovare applicazione i più elevati importi della retribuzione di posizione, come definiti dall'art. 3, comma 2, del CCNL del 16 maggio 2001, relativo al biennio economico 2000-2001.

struttura retributiva dei segretari comunali e provinciali, in vista della successiva tornata contrattuale. Tale sede potrà rappresentare l'occasione per un'opera di semplificazione del sistema che governa il trattamento economico della categoria in esame, pervenendo altresì ad una sistematizzazione del quadro regolamentare, il quale si compone attualmente di norme derivanti da diverse fonti contrattuali, stratificatesi nel tempo.

Analisi degli aspetti economici

13. 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.

13.1. In sintesi, la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015, art. 1, comma 466), aveva 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.

13.2. 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.

13.3. 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.

13.4. 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.

13.5. 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 per cento, all'1,09 per cento per il 2017 e al 3,48 per cento a regime.

13.6. 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.

13.7. 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

in milioni

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

13.8. A fronte di tali disponibilità e dei criteri di definizione individuati nei richiamati dPCM, l'Atto di indirizzo del 21 marzo 2019 ha quantificato le risorse utili per il rinnovo dell'Area Funzioni Locali. In tale atto, per la dirigenza PTA, era stato garantito un incremento a regime, cioè nel 2018, pari all'1,99 per cento,

inferiore a quello degli altri dirigenti dell'Area. Per tale motivo si è reso necessario emanare l'Atto di indirizzo integrativo del 15 aprile 2020, con cui il Comitato di settore ha incrementato le risorse destinate ai dirigenti PTA, portandole al 3,02 per cento nel 2018 e al 3,48 per cento a regime nel 2019. Ciò riflette quanto già avvenuto per i dirigenti dell'Area Sanità, in considerazione del mancato incremento del Fondo Sanitario nazionale nel 2018 (su cui gravano gli oneri per i rinnovi contrattuali), che risulta, invece, aumentato nel 2019 di circa 1 miliardo.

13.9. In esito alle richiamate integrazioni, le risorse necessarie per corrispondere gli incrementi derivanti dal rinnovo 2016-2018 ammontano a circa 57 milioni nel 2018 e a circa 60 milioni nel 2019, come risulta nella tavola seguente:

TABELLA 2

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

in milioni

FUNZIONI LOCALI	Unità di personale	Retribuzione media (netto IVC)	Monte salari 2015	2016 (0,36%)	2017 (1,09%)	2018 (3,34%)	2019 (3,48%)
DIRIGENTI FUNZIONI LOCALI	6.804	89.340,17	832,78	3,00	9,08	28,98	28,98
DIRIGENTI PTA	5.089	76.752,49	535,10	1,93	5,83	16,16	18,62
- di cui Dirigenti SSN ruolo professionale	1.361	76.784,28	143,20	0,52	1,56	4,32	4,98
- di cui Dirigenti SSN ruolo tecnico	1.081	67.163,15	99,47	0,36	1,08	3,00	3,46
- di cui Dirigenti SSN ruolo amministrativo	2.647	80.653,32	292,43	1,05	3,19	8,83	10,18
Segretari comunali e provinciali	3.224	75.773,51	334,68	1,20	3,65	11,65	11,65
TOTALE AREA FUNZIONI LOCALI	15.117	82.209,31	1.702,57	6,13	18,56	56,79	59,25

Dati Conto annuale 2015
Oneri riflessi: 37%

13.10. Le risorse, come sopra quantificate, sono state destinate all'incremento degli stipendi tabellari, dei fondi per la retribuzione di posizione e della retribuzione di risultato, alla copertura degli oneri derivanti dalle assenze per malattia per gravi patologie e ad alcuni effetti indotti dalle norme contrattuali, come risulta dalla tavola seguente.

TABELLA 3

RIEPILOGO ONERI - TRIENNIO 2016-2018

in milioni

FUNZIONI LOCALI	Unità di personale	2016	2017	2018	2018	2019	2019	2018	2019	2019	2019	Onere a regime
		Incremento stipendi tabellari			Incremento Posizione e Risultato		Utilità IPS/TFR	Clausola galleggiamento		Clausole malattia	Riduzione licenziamento	
Dirigenti	6.804	2,99	9,08	15,15	12,74	12,74				0,05	0,12	28,06
Dirigenti PTA	5.089	1,93	5,83	11,33	4,53	6,25	0,53			0,05	-	18,16
Segretari comunali e provinciali	3.224	1,17	3,57	7,02	2,60	2,60		1,71	1,71	0,02	-	11,35
TOTALE	15.117	6,09	18,47	33,49	19,87	21,59	0,53	1,71	1,71	0,12	0,12	57,56

13.11. 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 posizione) e componente variabile. In esito a tale ponderazione, rispetto all'incremento a regime (pari al 3,38 per cento), la quota riferibile al beneficio sul trattamento tabellare ammonta all'1,97 per cento; nell'ambito dell'incremento sul trattamento accessorio (1,27 per cento), la parte più rilevante è stata destinata all'aumento della retribuzione di risultato (0,79 per cento).

13.12. Per quanto concerne i dirigenti PTA, appare necessario sottolineare come la nuova definizione della retribuzione di posizione fissa, stabilita in misura eccedente rispetto al livello della retribuzione minima contrattuale unificata e della differenza sui minimi in godimento, è posta a carico delle risorse del Fondo di cui all'art. 90; ciò determina un trasferimento di risorse dalla parte variabile alla parte fissa della retribuzione di posizione, stimato in media pari a 2.259,87 euro. In via prudenziale, sono espressamente individuate ulteriori fonti di copertura, sempre a valere sui fondi contrattuali, nel caso in cui la retribuzione di posizione variabile sopra richiamata non si mostri sufficiente a garantire il nuovo valore di retribuzione di posizione parte fissa.

Valutazioni in merito all'attendibilità della quantificazione degli oneri

14. 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).

14.1. 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.

14.2. In merito alla rideterminazione della struttura della retribuzione di posizione connessa agli incarichi dei dirigenti PTA (art. 89) - come già precisato al precedente par. 13.12 - 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 viene posto a carico delle risorse del Fondo per la retribuzione di posizione e, *in primis*, delle risorse oggi destinate alla parte variabile. Tuttavia, il trasferimento di risorse tra le diverse voci retributive comporta che l'incremento medio divenga utile ai fini dell'indennità premio di fine servizio (IPS). Lo stesso effetto si verifica in esito all'operazione di riassorbimento, nella retribuzione di posizione fissa, della componente "differenza sui minimi" (cfr. par. 11.5), anch'essa non utile ai fini dell'IPS. Conseguentemente, la Relazione tecnica opera una stima dell'onere indiretto scaturente da tali modifiche, in termini di maggior contribuzione a carico delle aziende sanitarie. Detta quantificazione (0,5 milioni) è operata secondo parametri giudicati attendibili in sede di controllo.

14.3. Quanto al nuovo regime del “galleggiamento” di cui all’art. 107, commi 2 e 3, il superamento del meccanismo previsto dall’art. 3, comma 7, del CCNL 1/3/2011 (cfr. par. 12.4 e 12.5) determina un impatto oneroso, dovuto al passaggio all’utilizzo, ai fini del calcolo del differenziale, della retribuzione di posizione effettiva del segretario, più bassa rispetto a quella precedente all’operazione di conglobamento operata nel 2011. Al riguardo, la Relazione tecnica effettua un’articolata stima di onerosità che si basa sull’esame di un sottogruppo di enti locali, rappresentato da quelli che, nell’ambito delle “schede informative” del conto annuale, hanno fornito risposta alla domanda in cui viene richiesto di indicare la retribuzione di posizione dell’incarico dirigenziale o dell’incarico di posizione organizzativa di livello più elevato (circa 2.700 unità). Per tale sottogruppo, è stato quantificato l’onere contrattuale (circa 1,71 milioni annui a partire dal 2018), corrispondente alla differenza tra il valore medio dell’importo annuale lordo che sarà eventualmente riconosciuto per effetto del galleggiamento, secondo le nuove regole e tenuto conto del riassorbimento di quota parte della retribuzione aggiuntiva per segreterie convenzionate, e il valore medio dell’importo annuale lordo attualmente corrisposto per la medesima finalità, in base al regime in essere. Sebbene il sottogruppo di enti analizzato non si qualifichi come campione statistico rappresentativo, né sia disponibile la distribuzione per fascia e tipologia degli enti che lo compongono, la relativa elevata numerosità consente di ritenere la stima adeguatamente attendibile e robusta.

Valutazione della compatibilità finanziaria ed economica

15. 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.

15.1. 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.

15.2. In primo luogo, gli stessi sono stati messi a confronto con il *plafond* di risorse individuate nell'Atto di indirizzo del 21 marzo 2019 e successivamente integrate il 15 aprile 2020. Tale analisi comparativa (TABELLA 4) mette in luce la sussistenza di un margine di garanzia tra risorse quantificate nell'Atto di indirizzo e impieghi contrattuali, a regime pari a circa 1,7 milioni. Gli oneri derivanti dal rinnovo contrattuale appaiono, quindi, non eccedere i limiti fissati in sede di indirizzo.

TABELLA 4

RISORSE E IMPIEGHI 2016-2018

	<i>milioni di euro</i>			
	2016	2017	2018	2019
Risorse a carico bilancio Enti	6,13	18,56	56,79	59,25
Oneri	6,09	18,47	55,07	57,56
Differenza	+0,04	+0,08	+1,72	+1,69

15.3. In secondo luogo, devono essere esaminate la copertura e la sostenibilità degli oneri scaturenti dal contratto con le risorse disponibili nei bilanci delle amministrazioni pubbliche interessate dallo stesso, in linea con quanto disposto dall'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

15.4. Sotto questo profilo, per quanto concerne i costi legati ai dirigenti PTA a carico delle strutture sanitarie, si osserva che 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 sanitario 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 marzo 2005, 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.

15.5. Con riferimento all'Ipotesi di contratto in esame, il riscontro operato sulla documentazione attestante la verifica positiva, da parte del Tavolo tecnico, della sussistenza degli accantonamenti per i rinnovi contrattuali 2016-2018 ha messo in luce che le risorse accantonate per la dirigenza del settore sanitario, al netto della quota già assorbita dalla sottoscrizione del contratto relativo all'Area Sanità, sono sufficienti a dare adeguata copertura all'Ipotesi in esame.

15.6. Quanto agli oneri legati al rinnovo contrattuale degli altri dirigenti e dei segretari comunali e provinciali, queste Sezioni riunite osservano che le amministrazioni del comparto funzioni locali sono sottoposte al vincolo dell'accantonamento degli oneri contrattuali, con particolare riferimento all'esercizio del bilancio di previsione cui la contrattazione si riferisce. Ciò in base al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (punto 5.2 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), secondo cui per le spese relative ai rinnovi contrattuali, in attesa della sottoscrizione dei contratti, l'ente è chiamato ad accantonare le risorse necessarie in appositi capitoli di bilancio, non impegnabili. Al riguardo, il Piano dei conti integrato (Piano finanziario uscite) contempla una specifica voce di IV livello (Fondo rinnovi contrattuali - U.1.10.01.04.000). In caso di mancata sottoscrizione dei contratti, a fine anno, le somme accantonate e non utilizzate concorrono alla determinazione del risultato di amministrazione. Per il triennio di riferimento (2016-2018), quindi, gli enti

avrebbero dovuto già accantonare le somme relative agli incrementi previsti per tali annualità.

15.7. In una prospettiva evolutiva futura, queste Sezioni riunite ritengono opportuno tornare a sottolineare la necessità (cfr. deliberazione n. 4/2020) 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 diversi dallo Stato. Ciò consentirebbe di agevolare la verifica sul rispetto dell'obbligo di accantonamento delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali, garantendone la copertura dei costi.

15.8. Quanto all'analisi di compatibilità economica, si precisa che, atteso il periodo temporale cui si riferisce l'Ipotesi contrattuale, la stessa è stata condotta avendo riguardo alla situazione di contesto fino al 2019, coerentemente con la linea di esame sviluppata per gli altri testi negoziali del medesimo triennio contrattuale. Non viene pertanto preso in considerazione, in questa sede, il rilevante mutamento delle variabili macroeconomiche e finanziarie causato dalla crisi pandemica. Ciò premesso, 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. 4/2020); in tale sede, infatti, si è ritenuto che la percentuale di aumento contrattuale del 3,48 per cento, cui si somma quella dello 0,75 per cento legata all'IVC, determina una dinamica della spesa di personale coerente con l'evoluzione delle principali variabili macroeconomiche (PIL, inflazione, spesa per il personale pubblico), indicata nei documenti di programmazione finanziaria.