



La Corte dei Conti

N. 6/SSRRCO/CCN/18

A Sezioni riunite in sede di controllo
Presiedute dal Presidente Angelo BUSCEMA
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Enrica LATERZA, Carlo CHIAPPINELLI,
Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Antonio FRITTELLA, Fabio VIOLA.

Consiglieri

Roberto BENEDETTI, Lucilla VALENTE, Antonello COLOSIMO, Vincenzo PALOMBA, Emanuela PESEL, Franco MASSI, Cinzia BARISANO, Maria Luisa ROMANO, Carmela MIRABELLA, Luisa D'EVOLI, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Maria Teresa D'URSO, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Francesco ALBO, Alessandro BENIGNI; Valeria FRANCHI.

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel testo modificato da ultimo dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150;

VISTA l'ipotesi di Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto Funzioni Locali per il triennio 2016-2018;

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

VISTA la comunicazione con la quale, in data 4 maggio 2018, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 15 maggio 2018;

TENUTO CONTO delle valutazioni del Nucleo tecnico "Costo del lavoro" contenute nel rapporto n. 2018_03;

UDITI, nella Camera di consiglio del 15 maggio 2018, i relatori Cons. Adelisa Corsetti, Cons. Valeria Franchi;

DELIBERA

di certificare positivamente l'ipotesi di accordo in epigrafe, con le osservazioni contenute nell'allegato rapporto di certificazione.

ORDINA

la trasmissione della presente deliberazione all'Aran, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, al Comitato di Settore per le Autonomie Locali e al Comitato di Settore Regioni-Sanità, al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – IGOP.

I RELATORI

Adelisa Corsetti

Valeria Franchi

IL PRESIDENTE

Angelo Buscema

Depositato in segreteria il 18 maggio 2018

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

Rapporto di certificazione

Ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Funzioni Locali per il triennio 2016-2018

1. Premessa e considerazioni introduttive.

1.1 L'Ipotesi di accordo oggetto del presente rapporto, sottoscritta il 21 febbraio 2018 e pervenuta alla Segreteria delle Sezioni riunite in sede di controllo in data 24 aprile 2018, riguarda il personale del comparto Funzioni locali, come precisato dal CCNQ del 13 luglio 2016 che, in attuazione dell'art. 40 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (come modificato dall'art. 54, comma 2, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150), ha aggregato i dipendenti delle amministrazioni pubbliche in quattro comparti, con le relative aree dirigenziali (Funzioni centrali, Istruzione e ricerca, Funzioni locali e Sanità), fermo restando il regime differenziato riconosciuto al personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 74, comma 3, d.lgs. n. 150 del 2009.

Ai sensi dell'art. 4 del citato accordo quadro sono ricomprese nel comparto Funzioni locali le seguenti amministrazioni: Regioni-Province-Città metropolitane-Enti di area vasta-Liberi consorzi comunali-Comuni-Comunità montane-ex Istituti autonomi per le case popolari-Consorti 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.

Al riguardo, ai sensi dell'art. 41, d.lgs. n. 165 del 2001 è stato costituito un Comitato di settore nell'ambito della Conferenza delle Regioni (per le Regioni, i relativi enti dipendenti, e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale) ed un comitato di settore nell'ambito dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Unioncamere.

Si tratta del terzo contratto di lavoro del settore pubblico per il triennio 2016-2018 (cfr. deliberazioni n. 1/2018, relativa al comparto Funzioni centrali e n. 4/2018, per il comparto Istruzione e Ricerca), intervenuto successivamente al "blocco" della contrattazione collettiva nazionale disposto dal d.l. n. 78 del 2010 e prorogato, da ultimo con la legge di stabilità 2014 fino al 31 dicembre 2015.

Come noto, il regime di sospensione della contrattazione collettiva è stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale, per violazione dell'art. 39 Cost., nel contesto di

un'articolata pronuncia che ha, contestualmente, confermato le ulteriori misure di natura vincolistica previste dalle citate disposizioni (cfr. sentenza 23 luglio 2015, n. 178).

Tra gli atti propedeutici alla riapertura delle trattative, si richiamano il CCNQ del 2016 e l'Accordo quadro sulle prerogative sindacali (entrambi certificati da queste Sezioni riunite, rispettivamente, con deliberazione n. 11/2016 e n. 13/2017).

Contemporaneamente a tale percorso, il legislatore ha provveduto, per le amministrazioni ricomprese nel settore statale, a stanziare le risorse necessarie per i miglioramenti economici del personale pubblico.

Con la legge di stabilità 2016 (art. 1, comma 466, l. 28 dicembre 2015, n. 208), sono stati stanziati 300 milioni per il personale dello Stato, compreso quello in regime di diritto pubblico. Tali risorse risultavano, peraltro, sufficienti a corrispondere la sola indennità di vacanza contrattuale.

Per le restanti amministrazioni pubbliche, la stessa legge aveva previsto, in coerenza con l'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 (come sostituito dall'art. 60, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 150 del 2009), la copertura di tali oneri a carico dei rispettivi bilanci. Il successivo d.P.C.M. 18 aprile 2016 ha definito i criteri di determinazione degli oneri, in coerenza con i parametri previsti per le amministrazioni statali.

Il 30 novembre 2016 il Governo ha sottoscritto un'Intesa con le parti sociali, in base alla quale si è impegnato a garantire l'implementazione delle risorse finanziarie da destinare ai rinnovi contrattuali, in modo da assicurare incrementi economici medi non inferiori a 85 euro mensili lordi, cifra analoga alla dinamica contrattuale del settore privato nel medesimo periodo.

In relazione a quanto sopra, l'art. 1, comma 365, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, ha, quindi, stanziato ulteriori risorse da destinare alla contrattazione collettiva, ripartite con d.P.C.M. del 18 febbraio 2017, il quale ha provveduto a fissare anche i criteri aggiornati di incremento per il personale dipendente dalle amministrazioni non statali.

Da ultimo, l'art. 1, comma 679 della legge di bilancio 2018 ha 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, percentuale quest'ultima che corrisponde ad 85 euro medi lordi mensili.

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 lordo degli oneri

riflessi e al netto della spesa per l'indennità di vacanza contrattuale, nei valori vigenti a decorrere dall'anno 2010.

1.2 L'ipotesi di contratto in esame va ad iscriversi in un quadro normativo mutato rispetto a quello che ha caratterizzato le precedenti tornate contrattuali, e che appare opportuno, preliminarmente, richiamare in quanto imprescindibile parametro di riferimento per le considerazioni che seguono.

Indubbio rilievo assumono, in tale contesto, le novità recate al d.lgs. 150 del 2009 ed al d.lgs. 165 del 2001, rispettivamente, dai decreti legislativi n. 74 e 75, entrambi emanati il 25 maggio 2017, in attuazione del processo di riorganizzazione del lavoro alle dipende delle pubbliche amministrazioni avviato con la c.d. Riforma Madia.

Detti interventi normativi hanno, tra l'altro, inciso sulla materia della contrattazione integrativa operando, in controtendenza rispetto alle direttrici della c.d. riforma Brunetta, una riconsiderazione del rapporto tra fonte normativa e fonte contrattuale che assegna valenza centrale al contratto collettivo nella regolazione del rapporto di lavoro pubblico, sia pure nelle materie affidate alla contrattazione collettiva (art. 2, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001).

Alla fonte pattizia il d.lgs. 75 del 2017 assegna, peraltro, un importante obiettivo di riordino, razionalizzazione e semplificazione delle procedure di quantificazione e di costituzione del fondo del salario accessorio anche al fine di *“consentirne un utilizzo più funzionale ad obiettivi di valorizzazione degli apporti del personale, nonché di miglioramento della produttività e della qualità dei servizi”* (cfr. art. 40, comma 4-ter d.lgs. 165 del 2001).

In coerenza con il disegno complessivo di superamento della frammentazione dei comparti di contrattazione e di conseguente omogeneizzazione delle regole contrattuali per tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, l'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017 dispone che *“la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione opera, tenuto conto delle risorse di cui al comma 2, la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione”*.

Allo stesso tempo, l'obiettivo di “armonizzazione dei trattamenti accessori” si coniuga con l'esigenza di tutela degli equilibri finanziari, sicché l'art. 23, comma 2, dello stesso decreto fissa, nelle more della prevista riorganizzazione, un limite all'ammontare

complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio (pari all'importo determinato per l'anno 2016).

In linea con tali previsioni risultano le specifiche indicazioni impartite dai Comitati di settore, nell'ambito delle competenze di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 165 del 2011 come novellato dall'articolo unico, comma 468, della legge di stabilità 2016.

Sul punto, nel fare rinvio all'atto approvato dai Comitati di settore Regioni-Sanità ed Autonomie locali nella seduta congiunta del 30 ottobre 2017, come modificato in data 5 febbraio 2018 a seguito delle osservazioni del Governo, si segnala che lo stesso, tra l'altro, pone i seguenti obiettivi:

- corretta definizione del modello delle relazioni sindacali attraverso l'individuazione delle relazioni partecipative rispetto alla contrattazione;
- perimetrazione priva di ambiguità delle materie oggetto di contrattazione integrativa;
- più efficace utilizzo delle risorse decentrate anche attraverso una semplificazione della struttura salariale attualmente caratterizzata da una eccessiva frammentazione tra i vari istituti che rende non agevole la gestione delle dinamiche salariali connesse alla ripartizione del fondo;
- superamento degli eccessivi tecnicismi gestionali che caratterizzano l'attuale sistema di costituzione e di utilizzo dei fondi per la contrattazione decentrata;
- rivisitazione del sistema delle posizioni organizzative oltre alla revisione della disciplina delle progressioni orizzontali;
- previsione di discipline differenziate in relazione a specifiche professionalità, segnatamente, al personale della Polizia locale;
- aggiornamento del procedimento di controllo sui fondi e sui contratti decentrati integrativi prevedendo modalità di collaborazione con gli organi di revisione ed i servizi di controllo interno finalizzate a semplificare gli interventi correttivi e ad acquisire la validazione dei fondi prima dell'avvio della contrattazione integrativa.

Per quanto attiene agli aspetti economici, l'Ipotesi all'esame destina le risorse disponibili agli incrementi tabellari (art. 64 dell'Ipotesi), al riconoscimento di un emolumento perequativo *una tantum* (art. 66), all'incremento del Fondo risorse decentrate (art. 67), in quest'ultimo caso a decorrere dal 31 dicembre 2018 e a valere dall'anno 2019. In particolare, quest'ultimo incremento (pari in valore assoluto a 83,20 euro annui pro capite) rappresenta lo 0,31% dell'incremento a regime.

Infatti, la parte prevalente (3,12%) del beneficio medio a regime previsto è stata destinata alla rivalutazione della retribuzione tabellare e soltanto una minima parte è stata finalizzata alla rivalutazione dei trattamenti accessori.

Ciò non appare in linea con gli atti di indirizzo, in cui si sottolineava che le risorse contrattuali avrebbero dovuto essere distribuite secondo un criterio di proporzionalità tra le voci retributive. Inoltre, la scelta risulta in controtendenza con gli obiettivi di valorizzazione della *performance* individuale e collettiva, che dovrebbe condurre ad un incremento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Infine, un piccolo onere aggiuntivo, stimato pari a 1,44 milioni nel 2019, è dovuto alla clausola ascrivibile alla previsione di assenze per terapie salvavita, associate a patologie gravi (art. 37).

2. Esame e valutazione delle singole disposizioni negoziali

Così ricostruito il quadro di riferimento, l'Ipotesi all'esame si compone di 73 articoli, di una serie di tabelle e di quattro dichiarazioni congiunte. Le osservazioni che seguono sono incentrate sulle più rilevanti previsioni ai fini delle valutazioni assegnate a questa Corte.

2.1 Relazioni sindacali: Organismo paritetico per l'innovazione. Soggetti, materie e procedure della contrattazione integrativa.

Sotto il profilo ordinamentale, particolarmente significativo risulta il nuovo sistema delle relazioni sindacali, che delinea le modalità relazionali tra parte datoriale e sindacati. Il sistema è improntato sulla partecipazione e sulla contrattazione integrativa. Nell'ambito della partecipazione, 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'Ente intenderà adottare.

Va segnalato l'art. 6, che istituisce un Organismo paritetico per l'innovazione, per gli enti con più di 300 dipendenti, allo scopo di attivare stabili relazioni aperte e collaborative su progetti di organizzazione e innovazione e miglioramento dei servizi. Le competenze di tale organismo, in taluni casi, peraltro, si sovrappongono a quelle già spettanti al Comitato unico di garanzia (CUG), di cui all'art. 57, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001. Come già osservato nelle richiamate certificazioni dell'attuale tornata contrattuale, è auspicabile che, in sede di attuazione dell'art. 6, sia evitata ogni interferenza tra le competenze spettanti ai due organi.

Sempre in tema di relazioni sindacali, l'art. 7 definisce le materie di competenza della contrattazione collettiva integrativa: tra queste si segnala la previsione di cui al comma 4 lett. u) che affida alla contrattazione integrativa ogni decisione in merito all'incremento delle risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative (art. 15, comma 5) - laddove allo stesso consegua la necessità di una riduzione delle risorse appostate nel Fondo risorse decentrate (art. 67) - al fine di assicurare il rispetto del vincolo di cui all'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017.

Di interesse è, altresì, l'art. 8. Detta disposizione, da un lato, conferma che la stessa si svolge a livello di ciascun ente del comparto, dall'altro, recepisce la disciplina innovativa dell'atto unilaterale prevista dall'art. 40, comma 3-ter del d.lgs. n. 165 del 2001, a mente del quale nel caso del protrarsi delle trattative che pregiudichino la funzionalità dell'azione amministrativa, l'Ente può provvedere, in via provvisoria, sulle materie del mancato accordo. L'art. 9 disciplina la contrattazione collettiva di livello territoriale, già prevista in contratti precedenti.

2.2. Ordinamento professionale. Commissione paritetica sui sistemi di classificazione professionale e istituzione delle nuove figure apicali.

Si segnala l'art. 11 dell'Ipotesi, che prevede l'istituzione, presso l'Aran di una specifica Commissione paritetica sui sistemi di classificazione professionale, al fine di valutare l'efficacia e l'appropriatezza dei vari sistemi, nella prospettiva di meglio valorizzare le competenze professionali, per una migliore gestione dei processi lavorativi. La stessa disposizione, al comma 4, prevede che i lavori della suddetta Commissione dovranno concludersi entro il mese di luglio 2018: tuttavia, ancor prima della attivazione di tale organismo (prevista entro 30 giorni dalla sottoscrizione del contratto), l'Ipotesi in esame prevede, all'articolo 64, comma 3, l'istituzione di quattro nuove figure apicali in corrispondenza delle categorie A, B, C e D (A6, B8, C6, D7), a cui si accede mediante progressione economica a carico delle risorse stabili del Fondo, come risulta dall'art. 68, comma 2, lett. j (v. par. 2.5).

L'istituzione delle nuove figure apicali finisce, inoltre, per generare elementi di discriminazione fra i comparti, in quanto non prevista per il comparto delle Funzioni Centrali ed attribuita in modo circoscritto (solo per le aree "funzionali") nel comparto Istruzione e ricerca. Ne consegue il rischio di alimentare eventuale contenzioso di tipo contrattuale.

2.3. *Segue. Area delle posizioni organizzative e relative disposizioni particolari.*

L'art. 13 della presente Ipotesi innova la materia delle posizioni organizzative sostituendo integralmente le norme contrattuali precedenti. Tutti gli incarichi conferiti ai sensi delle norme pregresse (sia l'art. 8 del CCNL 31 marzo 1999 sia l'art. 10 del CCNL 22 gennaio 2004) possono essere prorogati al massimo per un anno dalla data di sottoscrizione dell'Ipotesi in oggetto.

La disciplina viene semplificata con la previsione di due sole tipologie: 1) direzione di unità organizzative; 2) alte professionalità (art. 13, lett. a e lett. b). Non è più, quindi, prevista la possibilità di conferire posizioni organizzative connesse ad attività di staff e/o studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e di controllo, come precedentemente stabilito dall'art. 8, comma 1, lett. c) del CCNL del 31 marzo 1999, né incarichi per la valorizzazione delle alte professionalità di cui all'art. 10 del CCNL 22 gennaio 2004. L'incarico può durare al massimo 3 anni (anziché, 5 anni).

Per i Comuni privi di posizioni dirigenziali, invece, la fattispecie, storicamente, è stata disciplinata da interventi legislativi. L'attuale regolazione è posta dall'art. 109, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL), secondo cui *“Nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni di cui all'articolo 107, commi 2 e 3, fatta salva l'applicazione dell'articolo 97, comma 4, lettera d), possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione”*.

La formulazione dell'articolo 17, comma 1, nella parte in cui richiama entrambe le tipologie previste dall'art. 13, a una prima lettura, sembra consentire la possibilità di assegnazione della Posizione organizzativa al personale di categoria inferiore alla D, anche se non titolare di una posizione di responsabilità dell'ente. In questi termini, risulterebbe incrinata la correlazione tra P.O. e titolarità della responsabilità dell'ufficio o del servizio, scolpita dalla norma e costantemente riportata nei precedenti contratti, a partire dall'art. 11 CCNL 31 marzo 1999, con conseguente ampliamento della platea dei possibili fruitori della P.O.

Tale dubbio interpretativo risulta fugato alla luce delle modifiche apportate dall'Aran alla relazione illustrativa (aggiornata in data 9 maggio 2018 a seguito della riunione prevista dall'art. 47, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001), ove viene chiarito che *“la disciplina concernente le posizioni organizzative di cui all'art. 13, comma 1 lett. b),*

dell'Ipotesi di CCNL, non trova applicazione nei comuni privi di posizioni dirigenziali, in coerenza con l'art. 109, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000".

In ogni caso, la facoltà di assegnazione di P.O. a coloro che non hanno la responsabilità degli uffici è possibile solo una volta (art. 17, comma 4), reiterabile se sono *"già state avviate le procedure per l'acquisizione di personale della categoria D"*.

2.4. Segue. Retribuzione di posizione e retribuzione di risultato. Fondo risorse decentrate e principio di invarianza della spesa.

Dal punto di vista economico, i valori della retribuzione di posizione variano da un minimo di 5.000 euro ad un massimo di 16.000 (a fronte della precedente forbice che variava tra 5.164 euro e 12.912). Per gli enti privi di categoria D l'importo della retribuzione di posizione può variare da un minimo di 3.000 ad un massimo di 9.500 (prima oscillava tra 3.098 e 7.747 euro). Tale circostanza si desume dalla relazione illustrativa, nonostante la formulazione della norma dell'art. 13, comma 2 (disposizione richiamata dall'art. 15, comma 3 dell'Ipotesi in questione) faccia riferimento a tutte le categorie potenzialmente interessate e non soltanto agli enti privi di categoria D.

L'articolo 15, comma 4, dispone che alla retribuzione di risultato debba essere destinata *"una quota non inferiore al 20 per cento delle risorse complessivamente finalizzate alla erogazione della retribuzione di posizione e di risultato di tutte le PO previste dal proprio ordinamento"*. La disposizione innova rispetto al contratto precedente (22 gennaio 2004) il quale prevedeva (art. 10 comma 4) che tale retribuzione poteva *"variare da un minimo del 10% ad un massimo del 30% della retribuzione di posizione in godimento"*. La nuova disposizione sposta il parametro della retribuzione di risultato dalla remunerazione di posizione del singolo (*"in godimento"*) al totale delle risorse destinate (posizione e risultato) alle P.O. Ciò comporta una maggiore discrezionalità nel ripartire le due retribuzioni.

Nel caso di interim, viene attribuita una retribuzione di risultato aggiuntiva tra il 15% e il 25% della retribuzione di posizione prevista per la posizione oggetto dell'incarico ad interim. I titolari degli incarichi di posizione organizzativa sono soggetti a valutazione annuale. La valutazione positiva dà diritto anche alla corresponsione della retribuzione di risultato.

Tra le disposizioni particolari recate dall'art. 17 dell'Ipotesi si richiama il comma 6 che, nel dettare una disciplina di dettaglio relativa al personale utilizzato a tempo parziale in Convenzione ovvero presso Unione di comuni, riconosce una maggiorazione della

retribuzione di posizione e di risultato, di importo non superiore al 30% al predetto personale.

Ai sensi del comma 5 dell'art. 15 della presente Ipotesi, le risorse per le posizioni organizzative sono a carico del bilancio degli enti, anche per quelli dotati di personale dirigenziale. Tale nuova modalità di finanziamento impatta sulle modalità di costituzione del Fondo risorse decentrate. Al riguardo, l'art. 67, comma 1, dell'Ipotesi, dispone che le risorse in parola *“confluiscono nell'unico importo consolidato al netto di quelle che gli enti hanno destinato nel medesimo anno a carico del fondo alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative”*.

Ne consegue un sistema di “vasi comunicanti” di cui costituisce espressione l'art. 15, comma 7 dell'Ipotesi (in caso di riduzione delle risorse destinate alla retribuzione delle P.O.) e che trova il proprio limite nel principio di invarianza della spesa espressamente richiamato dall'art. 67, comma 7, secondo cui *“La quantificazione del Fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di posizione organizzativa di cui all'art. 15, comma 5 deve comunque avvenire complessivamente nel rispetto dell'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017”*.

Come già detto al punto 2.1, l'ipotesi speculare di incremento delle risorse destinate alla retribuzione delle P.O. – da cui consegue una decurtazione del fondo – costituisce materia di contrattazione decentrata.

La contrattazione decentrata è la sede naturale nella quale dovranno essere contemperate l'esigenza di un'equilibrata gestione del fondo e delle risorse destinate agli incarichi di posizione organizzativa, attesa la rilevanza di entrambe le voci ai fini del richiamato principio di invarianza della spesa (nei limiti di quanto complessivamente determinato per l'anno 2016).

2.5. Segue. Progressioni economiche all'interno della categoria.

L'art. 16 dell'Ipotesi disciplina le progressioni economiche orizzontali (PEO), prevedendo che le stesse sono attribuite in relazione alle risultanze della valutazione della *performance* individuale del triennio che precede l'anno in cui è adottata la decisione di attivazione dell'istituto, tenendo conto anche dell'esperienza maturata negli ambiti professionali di riferimento, nonché delle competenze acquisite e certificate a seguito di processi formativi.

Il comma 2, in particolare, richiama la natura selettiva dell'istituto che, a norma dell'art. 23, d.lgs. n. 150 del 2009 (come modificato dall'art. 15, comma 1, d.lgs. n. 74 del

2017), è riconosciuto ad una quota limitata di dipendenti. A presidio della selettività in parola, l'esito della procedura, a mente del comma 8, ha una vigenza limitata al solo anno per il quale è stata prevista l'attribuzione della posizione economica.

Inoltre, il comma 3 correla l'attribuzione della progressione economica *“alle risultanze della valutazione della performance individuale del triennio che precede l'anno in cui è adottata la decisione di attivazione dell'istituto”*.

Il riferimento, operato dalla norma, alle risultanze della valutazione della *performance* individuale, durante un ampio periodo, qual è il triennio precedente l'anno di attivazione dell'istituto, accentua la natura premiale e scevra da automatismi delle progressioni economiche orizzontali.

Le predette caratteristiche sono rimarcate dalla Relazione illustrativa aggiornata dall'Aran in data 9 maggio 2018, la quale, in coerenza con il carattere innovativo della disciplina – in termini di meritocrazia e selettività – specifica che la stessa *“trova applicazione solo a seguito della stipulazione, presso ciascun ente, del primo contratto integrativo”* escludendo *“pertanto, ogni possibile forma di efficacia retroattiva della nuova regolamentazione”*. In tal senso, sono stati recepiti i suggerimenti forniti dalla Ragioneria generale dello Stato (cfr. nota del 28 marzo 2018, allegata all'Ipotesi in esame).

Come per il passato, il comma 4 conferma che le progressioni economiche orizzontali sono a carico della componente stabile del Fondo risorse decentrate, in considerazione della natura intangibile dei diritti economici attribuiti ai beneficiari.

È, invece, del tutto innovativa la previsione del comma 7, che, superando un principio consolidato (cfr. il parere della Ragioneria generale dello Stato 24 marzo 2017, n. 49781 secondo cui le progressioni economiche orizzontali non possono retroagire oltre l'anno di approvazione delle graduatorie), fissa la decorrenza della progressione economica al primo gennaio dell'anno in cui viene sottoscritto il contratto integrativo anziché dell'anno in cui viene completata la procedura selettiva.

Alla luce del citato principio di armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni pubbliche (art. 23, comma 1, d.lgs. n. 75 del 2017), si impone un'interpretazione sistematica della nuova disciplina, non rinvenibile in alcun altro comparto di contrattazione. Ferma restando la necessità che il beneficio sia previsto dal primo contratto integrativo successivo alla stipulazione dell'Ipotesi in esame, occorre tuttavia che siano tempestivamente definiti i criteri per l'esperimento

delle procedure selettive, che siano assicurati i necessari requisiti di trasparenza e che le predette procedure siano concluse celermente.

2.6. Trattamento economico. Elemento perequativo.

L'art. 66 prevede il riconoscimento di un emolumento perequativo mensile da corrispondere, per il solo periodo marzo-dicembre 2018, al personale già destinatario delle misure di cui all'art.1, comma 12, della legge n. 190/2014, collocato nei livelli più bassi (ossia con reddito complessivo non superiore ai 26.000 euro, elevati a 26.600 euro dalla legge di bilancio 2018).

Nell'Ipotesi in questione l'elemento, seppure in maniera regressiva, viene corrisposto a tutte le fasce (A, B, C e D nonché alle alte specializzazioni), di fatto ampliando la platea dei destinatari sulla base del criterio reddituale.

Ciò a differenza di quanto previsto rispetto agli altri comparti, nei quali i destinatari dell'istituto sono stati selezionati applicando rigorosamente i principi della citata norma, o per area di appartenenza (per Funzioni centrali solamente il personale appartenente all'area B e all'area A, per Università solo fino alla posizione D2 con esclusione di tutta la fascia EP) o per anzianità di servizio (per il comparto Istruzione e ricerca, ad esempio, è stato escluso il personale con più di 21 anni di anzianità). Ciò premesso, la scelta di erogare l'emolumento a tutto il personale non comporta maggiori oneri.

2.7. Segue. Costituzione del fondo risorse decentrate.

Come già accennato, i Comitati di settore, nell'atto di indirizzo del 30 ottobre 2017, avevano manifestato l'esigenza di semplificazione dei fondi, anche alla luce della normativa introdotta dal d.lgs. n. 75 del 2017, che ha aggiunto il comma 4-ter all'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001.

La creazione del fondo unico, nel quale sono confluite tutte le risorse decentrate stabili relative all'anno 2017, al netto di quelle che gli enti hanno destinato nello stesso anno alla remunerazione delle posizioni organizzative, non sembra, tuttavia, aver centrato il previsto obiettivo di semplificazione, per le ragioni esposte al par. 2.4.

L'art. 67, comma 2, include, tra le fonti suscettive di incrementare stabilmente il fondo, gli importi corrispondenti agli “*eventuali minori oneri che deriveranno dalla riduzione stabile di posti di organico del personale di qualifica dirigenziale*”. Detta facoltà è esercitabile soltanto dalle Regioni, una volta acclarato l'effettivo risparmio. Specularmente, è prevista la possibilità per gli enti di destinare apposite risorse “*in caso*

di incremento delle dotazioni organiche, al fine di sostenere gli oneri dei maggiori trattamenti economici del personale”. Anche in questa circostanza è necessario che le nuove posizioni corrispondano alle effettive necessità dell’ente.

In applicazione della norma primaria (art. 23, comma 4, d.lgs. n. 75 del 2017), l’art. 67, comma 8, dell’Ipotesi prevede la possibilità di incrementare, dal 1° gennaio 2018 e sino al 31 dicembre 2020, in via sperimentale, l’ammontare della componente variabile del Fondo, da parte delle regioni a statuto ordinario e delle città Metropolitane che rispettino determinati requisiti.

In merito agli incrementi al Fondo risorse decentrate previsti dalla lettera a) dell’art. 67, comma 2 (aumenti determinati dal Ipotesi contrattuale), si dà atto della dichiarazione congiunta, oggetto di specifico *errata corrige* all’Ipotesi in esame, tendente a precisare che tali nuovi oneri “*in quanto derivanti da risorse definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, non siano assoggettabili ai limiti di crescita dei Fondi previsti dalle norme vigenti*”.

2.8. Altre disposizioni di rilievo.

L’art. 69 dell’Ipotesi (Differenziazione premi individuali) recepisce quanto stabilito in materia dal d.lgs. n. 74 del 2017 (Valutazione delle *performance*). Viene confermata l’abolizione delle cd. fasce di merito, con previsione di attribuire ai dipendenti che conseguono valutazioni più elevate una maggiorazione del premio individuale, che non potrà essere inferiore al 30% del valore medio pro capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente.

La contrattazione integrativa dovrà definire la misura della maggiorazione e la “limitata” quota di personale cui spetta tale beneficio.

Altre norme presenti anche negli altri Comparti, sono quelle relative ai congedi per le donne vittime di violenza (art. 34) e l’applicazione delle norme previste dal CCNL riferite al matrimonio o ai coniugi, anche in favore di ognuna delle parti dell’unione civile (art. 48), come previsto dalla legge n. 76/2016. L’Accordo prevede, poi, una serie di norme che evidenziano una particolare attenzione per le situazioni di maggiore disagio dei lavoratori pubblici.

Si tratta della disciplina delle assenze per l’espletamento di terapie ed esami diagnostici, della tutela dei lavoratori in particolari condizioni psicofisiche e dell’introduzione, come già visto, di una perequazione della retribuzione in favore delle categorie più deboli (cd. elemento perequativo), di cui si è già detto.

Sono, infine, previste anche le ferie e i riposi solidali, nonché il “Welfare integrativo”, cioè la possibilità di riconoscere ai dipendenti prestazioni integrative, a sostegno del reddito della famiglia, a supporto dell’istruzione dei figli, polizze sanitarie, ecc. Gli oneri derivanti da tale norma dovrebbero trovare copertura nelle disponibilità già stanziare dagli enti per tali finalità.

Nell’art. 36, comma 10 dell’Ipotesi (assenze per malattia), vi è un mero richiamo alla normativa vigente, da intendere come riferito all’art. 71 del d.l. n. 112 del 2008, secondo cui nei primi 10 giorni di assenza per malattia è corrisposto il solo trattamento fondamentale.

La responsabilità disciplinare dei dipendenti (artt. 57 e seguenti) viene rivisitata alla luce delle nuove disposizioni intervenute attraverso il d.lgs. n. 116 del 2016 e il d.lgs. n. 74 del 2017.

Il testo negoziale riporta, a fini di completezza e chiarezza espositiva, anche istituti regolamentati direttamente dalla legge, con il rischio di determinare una sovrapposizione tra fonti di natura diversa. Ferma restando la prevalenza delle prescrizioni di rango normativo (primario o secondario) rispetto alle disposizioni recate dal CCNL, la Corte reputa opportuno che venga meglio precisata la natura innovativa o meramente ricognitiva delle norme contrattuali in materia di responsabilità disciplinare.

Per la Dichiarazione congiunta n. 1 si richiamano le delibere n. 7/2017, n. 24/2017 e, da ultimo, n. 6 del 2018 della Sezione delle autonomie, che ha enunciato il seguente principio di diritto: *“Gli incentivi disciplinati dall’art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 nel testo modificato dall’art. 1, comma 526, della legge n. 205 del 2017, erogati su risorse finanziarie individuate ex lege facenti capo agli stessi capitoli sui quali gravano gli oneri per i singoli lavori, servizi e forniture, non sono soggetti al vincolo posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti degli enti pubblici dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017”*. Peraltro, di tale sopravvenienza si dà atto nella Relazione illustrativa aggiornata al 9 maggio 2018.

3. Valutazione di compatibilità economica e finanziaria

3.1. Compatibilità finanziaria

L’Atto di indirizzo del 30 ottobre 2017 dei due Comitati di settore ha quantificato le risorse disponibili per il rinnovo del contratto all’esame, i cui oneri sono a carico dei bilanci degli enti del Comparto. In proposito, i Comitati di settore specificano che gli

enti devono provvedere ad effettuare l'accantonamento degli oneri contrattuali nei rispettivi bilanci di previsione 2018.

L'atto di indirizzo è stato oggetto di una successiva integrazione (in data 5 febbraio 2018), con la quale è stato aggiornato il quadro finanziario di riferimento per i rinnovi contrattuali del comparto Funzioni locali.

La tavola seguente dà conto degli oneri derivanti dal rinnovo del contratto per il comparto Funzioni Locali.

Oneri del rinnovo contrattuale				
	<i>milioni di euro</i>			
	2016	2017	2018	2019
Incrementi tabellari	63,63	192,68	498,92	554,60
Elemento perequativo			115,71	
Incremento Trattamento accessorio				53,28
Clausole malattia			0,96	1,44
Totale	63,63	192,68	615,59	609,32

È stata verificata la correttezza delle quantificazioni effettuate dall'Aran, sulla base dei dati relativi alla consistenza, alla distribuzione e alla retribuzione media del personale, riportati nel Conto annuale 2015.

Riguardo alla copertura degli oneri contrattuali, si ribadisce che per le amministrazioni pubbliche, diversamente da quelle statali, per le quali le risorse sono stanziare in legge di bilancio, è operante l'art. 48, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001, ai sensi del quale tali oneri sono posti a carico dei rispettivi bilanci. Tali amministrazioni sono poi sottoposte al vincolo dell'accantonamento degli oneri contrattuali, con particolare riferimento all'esercizio del bilancio di previsione cui la contrattazione si riferisce (nella specie, il 2018).

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 deve procedere 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, le somme accantonate e non utilizzate concorrono alla determinazione del risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo prevista dalla contrattazione collettiva nazionale. Per il 2016 e il 2017

gli enti avrebbero già dovuto accantonare le somme relative agli incrementi previsti per quegli anni.

Gli incrementi contrattuali rappresentano una voce di spesa ricorrente che deve essere finanziata da entrate correnti ricorrenti e non può essere finanziata da avanzo, pena la violazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio e dei principi di armonizzazione contabile posti dal d.lgs. n. 118/2011 e recepiti nel TUEL.

In ogni caso, spetta agli Organi di revisione degli enti del comparto verificare il puntuale adempimento dell'obbligo di accantonamento delle risorse occorrenti per i rinnovi contrattuali, secondo le disposizioni recate dal TUEL, nonché in applicazione delle norme sul controllo di legittimità-regolarità affidato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, dal momento che tali verifiche si giovano anche delle relazioni dei revisori (cfr. art. 1, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, e art. 1, comma 166, l. 23 dicembre 2005, n. 266).

Sottolinea, anzi, il citato principio contabile che *“Le verifiche dell’Organo di revisione, propedeutiche alla certificazione prevista dall’art. 40, comma 3-sexies, del d.lgs. 165/2001, sono effettuate con riferimento all’esercizio del bilancio di previsione cui la contrattazione si riferisce”*.

La delicatezza dei compiti affidati all’Organo di revisione rileva anche per i profili correlati al rispetto del principio di invarianza di cui all’art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75 del 2017 – attesa la previsione di un unico limite per il Fondo risorse decentrate e per la remunerazione delle posizioni organizzative, come esposto al par. 2.4 – nonché ai fini delle verifiche sull’applicazione, in sede decentrata, dei parametri di selettività e di premialità, con particolare riferimento alle progressioni economiche (art. 40-bis, comma 3 del d.lgs. n. 165 del 2001).

La stessa disposizione intesta specifiche competenze alla Corte dei conti - cui sono trasmesse le predette informazioni, certificate dall’Organo di revisione - che le utilizza anche ai fini del referto sul costo del lavoro, *“ferme restando le ipotesi di responsabilità eventualmente ravvisabili”*.

3.2. Compatibilità economica

Il contratto in questione prevede un incremento a regime del 3,48 per cento, importo coerente con quanto stabilito in occasione dell’Accordo del 30 novembre 2016, stipulato direttamente tra il Governo e le Parti sociali, che delineava, per le amministrazioni statali, incrementi retributivi medi mensili pari a 85 euro lordi.

È stato, così, superato quanto stabilito nell'Intesa Governo-Sindacati sugli assetti contrattuali del settore pubblico del 30 aprile 2009, secondo cui il calcolo delle risorse da destinare agli incrementi contrattuali, per il triennio 2009-2011, sarebbe stata effettuata assumendo la previsione dell'indice IPCA (Indice dei prezzi al consumo armonizzato), al netto dei prodotti energetici importati, quale parametro di riferimento per l'individuazione dell'indice previsionale, da applicarsi ad una base di calcolo costituita dalle voci di carattere stipendiale. Tale previsione non ha trovato attuazione anche per effetto della citata normativa sul blocco della contrattazione.

Il citato Accordo del 2016 rappresenta, dunque, il nuovo parametro valevole *una tantum* per la compatibilità economica dell'Ipotesi all'esame, in attesa della ridefinizione di un nuovo accordo sulla politica dei redditi.

Si tratta di importi superiori a quelli previsti nel caso in cui si fosse applicato l'indice IPCA, previsto nell'Accordo del 2016, o il TIP (Tasso di inflazione programmato), previsto nel precedente accordo del luglio 1993 sulla politica dei redditi.

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

Pur considerando che nel breve periodo non sono evidenti spinte inflazionistiche tali da rendere necessario un nuovo accordo quadro sulla politica dei redditi, valevole sia per il settore privato che per quello pubblico, ritiene la Corte che, con riferimento ai dipendenti pubblici, in relazione al contesto macroeconomico di riferimento, caratterizzato da un progressivo ma ancora lento superamento della crisi economica da tempo in atto e, soprattutto, dalla necessità di rispettare i vincoli imposti alla crescita della spesa pubblica dalle regole del *Fiscal compact*, sia indispensabile la fissazione condivisa di nuove regole per la crescita programmata della retribuzione.

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

Osserva la citata relazione che, già a partire dal 2016, l'andamento dell'economia ha mostrato segnali di ripresa, con una crescita del PIL nel 2017 pari all'1,5 per cento (valore che si ritiene possa essere raggiunto anche nell'anno successivo), mentre la spesa per redditi da lavoro dipendente nel settore pubblico ha evidenziato, sin dal 2010, una significativa inversione di tendenza derivante dalla adozione di severe misure restrittive, alcune delle quali, come la riduzione degli organici, di carattere strutturale.

In tale contesto, il rapporto tra redditi da lavoro dipendente e prodotto interno lordo si attesta costantemente negli ultimi anni su valori inferiori al 10 per cento, con la previsione di un'ulteriore riduzione, anche tenendo conto degli effetti complessivi della avviata tornata contrattuale, in relazione al sopradescritto più sostenuto andamento del PIL, confermato dalle stime per il biennio 2018-2019.

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

Osserva, tuttavia, la Corte che il parametro per certificare la compatibilità economica di incrementi contrattuali, specie se superiori all'andamento dell'inflazione, non può prescindere da una valutazione degli effetti della contrattazione, in termini di recupero della produttività del settore pubblico.