



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

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

Presidenti di sezione:

Luciano Calamaro, Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Maria Teresa Polito,
Enrico Flaccadoro, Maria Elisabetta Locci, Massimiliano Minerva;

Consiglieri:

Giuseppe Maria Mezzapesa, Giuseppe Imparato, Rossana Rummo, Sergio
Gasparrini, Angelo Maria Quaglini, Marco Randolfi, Vanessa Pinto;

Referendari:

Ottavio Caleo, Laura Alesiani, Marinella Colucci, Stefania Calcari, Rosita Liuzzo.

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 della Corte
dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione 16 giugno 2000 n.
14/DEL/2000 e, in particolare, l'art. 6, comma 1, lettera b);

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

VISTA l'Ipotesi di Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale del
comparto Sanità. Triennio 2019 - 2021;

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 7 ottobre 2022, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 27 ottobre 2022;

TENUTO CONTO delle valutazioni del Nucleo tecnico "Costo del lavoro" contenute nel rapporto n. 9/2022;

UDITI, nella Camera di consiglio del 27 ottobre 2022, i relatori Consigliere Sergio Gasparrini e Consigliere Marco Randolfi;

DELIBERA

di certificare positivamente, con le osservazioni e raccomandazioni contenute nel rapporto allegato, l'ipotesi di accordo in epigrafe.

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 per le relazioni sindacali - Servizio contrattazione collettiva, al Comitato di Settore Comparto Regioni - Sanità presso Cinsedo, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - IGOP, al Ministero della Salute.

I RELATORI

F.to digitalmente Sergio Gasparrini

F.to digitalmente Marco Randolfi

II PRESIDENTE

F.to digitalmente Guido Carlino

Depositato in segreteria in data 21 dicembre 2022

IL DIRIGENTE

F.to digitalmente Maria Laura Iorio

RAPPORTO DI CERTIFICAZIONE

Ipotesi relativa al Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto Sanità – Triennio 2019-2021

PREMESSA

1. L'Ipotesi di contratto in esame, sottoscritta il 15 giugno 2022, è pervenuta alle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte in data 6 ottobre 2022, 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 il comparto della Sanità, che, ai sensi dell'art. 6 del CCNQ del 3 agosto 2021, comprende il personale non dirigente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato, dipendente da tutte le Aziende ed Enti del comparto. In totale il comparto è composto da una platea di circa 545mila unità distribuito nei vari ruoli: sanitario, professionale, tecnico ed amministrativo. Nell'ambito del comparto, il personale del ruolo sanitario è il più numeroso e comprende il personale infermieristico, quello tecnico-sanitario, quello di vigilanza e ispezione e il personale delle funzioni riabilitative, per un totale di oltre 334mila unità (278mila riferite al solo personale infermieristico).

3. In ottemperanza all'art. 47, comma 4, del d.lgs. 165/2001, il 20 luglio 2022 il Comitato di settore Regioni-Sanità ha espresso il parere positivo sull'Ipotesi di accordo. Parere positivo è altresì giunto dal Consiglio dei ministri che, nella seduta del 5 ottobre 2022, ha però posto come condizione il rispetto di quanto osservato dal MEF in occasione del parere positivo del 29 settembre 2022. Si tratta, in particolare, dell'art. 21 dedicato alle "norme di prima applicazione", relativamente alla progressione verticale nell'Area degli assistenti e degli operatori sociosanitari; dell'art. 56 relativo alle assenze per malattia; dell'art. 28, comma 2, che reca una modifica agli incarichi di funzione organizzativa e professionale; di alcuni istituti

del trattamento economico (artt. 92-93-99 e 107), nonché dell'Allegato "A" relativo alla declaratoria delle aree e dei profili. Nel rendere parere positivo, il MEF ha preso atto dei chiarimenti e degli elementi integrativi forniti dall'Aran sulle norme richiamate. A tale riguardo, l'Aran ha specificato che le competenze dell'Operatore sociosanitario senior contemplato nell'art. 21, sono le medesime del precedente profilo, cui si aggiungono autonomia e responsabilità che derivano da una esperienza minima decennale maturata nel profilo di appartenenza; relativamente all'art. 28, comma 2, viene specificato che per il conferimento degli incarichi di funzione organizzativa, è necessario il possesso della laurea e almeno cinque anni di esperienza lavorativa, mentre per la funzione di coordinamento è necessario il master di primo livello ed esperienza almeno triennale, nonché il certificato di abilitazione alle funzioni direttive nell'assistenza infermieristica. Da ultimo, va evidenziato che, accettando la modifica sul testo proposta dal MEF, sull'art. 56, comma 5, l'Aran ha messo in evidenza i dubbi interpretativi ed applicativi della precedente disposizione e della necessità di chiarezza nella norma attuale sulle conseguenze sull'inabilità assoluta.

4. L'Ipotesi in esame costituisce il secondo rinnovo della tornata contrattuale 2019-2021, successivo a quello delle Funzioni centrali e recepisce gli impegni contenuti nel Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale firmato il 10 marzo 2021 tra Governo e sindacati con cui è stato riconosciuto alla Pubblica Amministrazione un ruolo centrale di motore di sviluppo fondamentale per la ripresa conseguente all'emergenza pandemica (in particolare, è stato previsto che la riforma dovrà muoversi su due direttive: investimenti in connettività con anche la realizzazione di piattaforme efficienti e di facile utilizzo da parte dei cittadini; aggiornamento continuo delle competenze dei dipendenti pubblici, anche selezionando nelle assunzioni le migliori competenze e attitudini in modo rapido, efficiente e sicuro).

5. Gli atti propedeutici alla riapertura delle trattative per tutta la contrattazione pubblica, relativa al triennio 2019-2021, sono stati l'Accordo quadro sulle prerogative sindacali del 19 novembre 2019 (con cui si è proceduto all'accertamento

definitivo della rappresentatività nei comparti di contrattazione per il periodo 2019-2021, con conseguente rideterminazione e distribuzione delle prerogative sindacali) e l'accordo quadro sulla definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (con cui è stata confermata per il triennio 2019-2021 la suddivisione, già operata con il precedente CCNQ, in quattro comparti di contrattazione collettiva - Comparto delle Funzioni centrali, Comparto delle Funzioni locali, Comparto dell'Istruzione e della ricerca e Comparto della Sanità - e relative corrispondenti quattro aree, come previsto dall'art. 54, comma 2 del d.lgs. 150/2009). Per l'individuazione della cornice generale di riferimento dell'Ipotesi in esame, in data 19 aprile 2021, è stato emanato dal Ministro per la Pubblica amministrazione l'Atto di indirizzo quadro per i rinnovi contrattuali 2019-2021 per tutto il personale pubblico e per ciò che attiene più specificamente al settore in questione, il 7 luglio 2021, è stato, altresì, emanato l'Atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale del personale del comparto Sanità, relativo al medesimo triennio.

QUADRO DELLE RISORSE

6. Parallelamente a tale percorso, il legislatore ha stanziato le risorse necessarie per i miglioramenti economici del personale pubblico.

7. Con la legge di bilancio per il 2019 (art. 1, comma 436 della legge n. 145 del 30 dicembre 2018), sono stati stanziati risorse i per la contrattazione collettiva nazionale a carico del bilancio dello Stato, per il triennio 2019-2021, pari a rispettivamente 1.100, 1.425 e 1.775 milioni di euro. Per le restanti amministrazioni pubbliche, la stessa legge (comma 438) aveva previsto, in coerenza con l'art. 48, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001, la copertura di tali oneri a carico dei rispettivi bilanci, con rinvio della quantificazione delle relative risorse, con i medesimi criteri previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato, agli atti di indirizzo emanati dai comitati di settore.

8. Successivamente la Legge di Bilancio per il 2020 (art. 1, comma 127 della legge 160/2019), ha rivisto la dotazione complessiva stanziando ulteriori risorse, per una spesa totale di 3.375 milioni a regime.

9. Infine, la legge di bilancio per il 2021 (art. 1, comma 959 della legge 178/2020) ha stanziato 400 milioni aggiuntivi nel 2021, per un totale di risorse pari a 3.775 milioni a regime, di cui 1.100 per il 2019, 1.750 per il 2020 (Cfr. tavola 1). Il quadro complessivo così delineato consente, per le amministrazioni statali, un incremento delle retribuzioni medie complessive dell'1,3 per cento nel 2019, del 2,01 per cento nel 2020 e del 4,07 per cento a regime, calcolato sul monte salari 2018 (nell'importo percentuale a regime si somma all'incremento del 3,78 per cento anche la percentuale di incremento relativa all'elemento perequativo pari allo 0,29 per cento).

TAVOLA 1

DISPONIBILITÀ DESTINATE ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI
TRIENNIO 2019-2021

Disponibilità (al lordo oneri riflessi)	2019	2020	2021
Art. 1 c. 436 LB 145/2018	1.100	1.425	1.775
Art. 1 c. 127 LB 160/2019		325	1.600
Art. 1 c. 959 LB 178/2020			400
Totale	1.100	1.750	3.775

10. Le altre amministrazioni pubbliche, per le quali gli oneri contrattuali ricadono sui rispettivi bilanci, hanno l'obbligo di attenersi alle stesse indicazioni nell'accantonare le risorse occorrenti per garantire i medesimi incrementi delle retribuzioni dei propri dipendenti.

10.1. Per il settore non statale, le risorse occorrenti per garantire la corresponsione degli stessi incrementi contrattuali previsti per il settore statale, sono state stimate in 940 milioni di euro per il 2019, 1.418 milioni per il 2020 e 3.040 milioni per il 2021. Anche in questa circostanza, la stima include gli oneri per l'erogazione dell'anticipazione contrattuale IVC e per la conferma dell'elemento perequativo (circa 285 milioni). In totale, per il rinnovo dei CCNL 2019-2021 relativi a tutte le amministrazioni pubbliche, le risorse necessarie risultano pari a 6.815 milioni, di cui 3.775 a carico del bilancio Stato e 3.040 a carico del bilancio degli altri enti interessati (cfr. Tavola 2).

RIEPILOGO RISORSE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

TRIENNIO 2019-2021	2019	2020	2021
SETTORE STATALE	1.100	1.750	3.775
SETTORE NON STATALE	940	1.418	3.040
TOTALE	2.040	3.168	6.815

11. Tale quadro finanziario è stato ulteriormente integrato dalla Legge di bilancio per il 2022 (commi 604 e 612 della legge 234/2021), in seguito a quanto definito sia dal citato Patto per l’Innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, sia dall’art. 3 del d.l. 80/2021 (convertito con legge 113/2021), di modifica dell’art. 52, comma 1-*bis* del d.lgs. 165/2001, con cui sono stati indicati i requisiti minimi di base dei nuovi sistemi di classificazione professionale, le procedure per le progressioni tra le aree, nonché la possibilità di superare i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio.

11.1. In particolare, l’art. 1, comma 604, della Legge di bilancio 2022 ha previsto, a decorrere dal 2022, l’incremento delle risorse da destinare al trattamento accessorio del personale nei limiti di una spesa complessiva di 110,6 milioni, corrispondente allo 0,22 per cento del monte salari del 2018 delle amministrazioni statali; il comma 612 ha previsto l’integrazione delle risorse per i rinnovi contrattuali, con la finalità di favorire la ridefinizione dei nuovi ordinamenti professionali del personale appartenente alle amministrazioni statali, stanziando 95 milioni, a decorrere dal 2022, corrispondente allo 0,55 per cento del monte salari 2018 relativo al predetto personale.

Dal 2022, la Legge di Bilancio ha, pertanto, messo a disposizione della contrattazione collettiva nazionale ulteriori risorse pari a 205,6 milioni. Anche in questo caso, per le restanti amministrazioni non statali gli incrementi previsti con la Legge di Bilancio per il 2022 saranno a carico dei rispettivi bilanci, nei limiti delle medesime percentuali previste per il personale delle amministrazioni statali.

12. Nell’ambito delle risorse complessive previste per tutti i comparti di contrattazione, come sopra riportato, sono state definite le risorse occorrenti per il

rinnovo del comparto Sanità, sulla base della quantificazione effettuata dal Comitato di settore Regioni-Sanità, effettuata adottando i medesimi criteri previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato, a partire dall'Atto di indirizzo del 7 luglio 2021, successivamente integrato con quello trasmesso all'Aran il 15 giugno 2022, resosi necessario per il completamento delle risorse destinate ai trattamenti accessori. La tavola n.3 riporta le risorse quantificate con il primo Atto di indirizzo dal Comitato di settore, a carico dei bilanci degli enti, che, dal 2021, comprendono anche quelle per la corresponsione del citato elemento perequativo (0,60 per cento sul monte salari 2018) e corrispondono ad un incremento a regime del 4,38 per cento.

TAVOLA 3

RISORSE PER IL COMPARTO SANITÀ- TRIENNIO 2019-2021

(in milioni)

	Unità di personale 2018	Retribuzione media 2018	Monte salari lordo o.r. 2018	2019 (1,3%)	2020 (2,01%)	2021 (3,78%)	2021 (0,60%)	dal 2021 (4,38%)
Comparto sanità	544.482	31.095	23.195	301,54	466,22	876,77	139,17	1.015,94

CA 2018
Oneri riflessi al 37%

MODALITÀ PREVISTE DI UTILIZZO DELLE RISORSE

13. Le risorse di cui sopra, corrispondenti al 4,38 per cento, sono state destinate all'incremento degli stipendi tabellari, al conglobamento nello stipendio tabellare dell'elemento perequativo, all'accorpamento delle ex categorie A e B, all'incremento dei Fondi, agli effetti del conglobamento dell'elemento perequativo (anche sulla malattia), nonché alla copertura degli oneri derivanti dalle assenze per malattia e congedi parentali, come risulta dalla tavola 4.

TAVOLA 4

COMPARTO SANITÀ - RIEPILOGO ONERI - TRIENNIO 2019-2021

(in milioni)

	2019	2020	2021 e a regime
Incremento tabellari	153,08	317,63	746,57
Conglobamento elemento perequativo	136,52	136,52	125,42
Accorpamento ex categorie A e B	—	—	21,45
Incremento Fondi	—	—	63,03
Effetti indennità di funzione	—	—	9,98
Effetti conglobamento elemento perequativo	—	—	1,75
Clausole malattia e congedi parentali	—	—	5,92
Totale	289,59	454,15	985,21

13.1. Gli incrementi sui tabellari (art. 97, commi 1 e 2) sono previsti in tre tranches per i tre anni, ognuna con decorrenza 1° gennaio. Gli incrementi sono comprensivi della cosiddetta “indennità di vacanza contrattuale”, ovvero l’anticipazione erogata in applicazione dell’art. 47-bis, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001.

13.2. L’Ipotesi in esame opera il conglobamento nello stipendio tabellare dell’elemento perequativo (art. 97, comma 3), a decorrere dal primo giorno del mese successivo a quello di sottoscrizione del presente accordo. Tale conglobamento, come evidenziato dall’Aran nella relazione tecnica, avviene in regime di neutralità finanziaria, in quanto il valore medio dell’elemento perequativo dopo il conglobamento coincide con il valore medio riproporzionato su 12 mensilità di quello precedente al conglobamento. L’onere legato al predetto conglobamento è, altresì, conseguenza degli effetti sui trattamenti previdenziali e di fine servizio e della diversa contribuzione tra voci stipendiali e salario accessorio. Occorre considerare, poi, un onere (pari a 1,75 milioni, dal 2021, determinato sulla base dei dati Istat relativi alle assenze per malattia dei lavoratori dipendenti, stimando che si venga a determinare nel 60,25 per cento del totale dei casi di assenza per malattia), in ragione del fatto che sulle giornate di assenza per malattia non verranno più applicate, in base alla vigente normativa, sui trattamenti economici spettanti, le trattenute relative ai compensi accessori.

13.3. In raccordo con il nuovo sistema di classificazione, l’Ipotesi introduce, dal 1° gennaio 2023, un nuovo elemento nella struttura della retribuzione del personale del comparto, denominato “differenziale economico di professionalità” (art. 99, comma 3), legato alla carriera economica individuale, destinato ad incrementarsi nel tempo (in numero 0..massimo e predefinito), e che, in sede di prima applicazione, sarà costituito da un assegno “ad personam” finalizzato a riconoscere il differenziale retributivo stipendiale per il personale in servizio alla data del passaggio dal vecchio al nuovo sistema di classificazione. Il valore da riconoscere a titolo di differenziale economico di professionalità in prima applicazione per il personale in servizio corrisponde al maturato delle fasce economiche al 31/12/2022.

13.4. Le risorse citate vengono, inoltre, destinate a coprire l'onere derivante dall'accorpamento delle ex aree A e B in una nuova area denominata "Personale di supporto" (art. 17 dell'Ipotesi), per la quale si prevede uno stipendio tabellare corrispondente allo stipendio tabellare rivalutato dell'attuale area B. L'onere, dovuto all'adeguamento degli stipendi tabellari del personale attualmente inquadrato in A, risulta, a decorrere dal 2021, pari a 21,45 milioni.

13.5. Con l'art. 101, comma 1 dell'Ipotesi viene previsto, dal 1° gennaio 2021, l'incremento del "Fondo condizioni di lavoro e incarichi", che andrà a confluire dal 2023 nel "Fondo incarichi, progressioni economiche e indennità professionali". L'incremento del fondo, pari a 84,50 euro pro-capite su base annua, genera un onere pari a 63,03 milioni a decorrere dal 2021. Come già anticipato, l'art. 1, comma 293 della LB 2022 ha, inoltre, previsto un ulteriore incremento dal 1° gennaio 2022, che andrà ad alimentare il nuovo "Fondo incarichi, progressioni economiche e indennità professionali" (art. 103, comma 8), indirizzato a coprire l'onere per il riconoscimento dell'indennità di pronto soccorso, a titolo di anticipazione, da conguagliarsi con i valori che saranno successivamente attribuiti presso ciascuna azienda o ente. Per la copertura di tale aumento (cui corrisponde un onere di 63 milioni) si provvede a valere sul livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato. Altri oneri sono rappresentati dagli effetti sulla parte fissa dell'indennità di funzione (art. 32), che diventerà utile ai fini del TFS (9,98 milioni dal 2021), dall'applicazione dell'art. 54, comma 3, lett. b, che ha ridotto da 15 a 10 giorni il periodo di malattia in cui non compete il trattamento accessorio, con particolare riferimento a quello fisso e ricorrente (3,3 milioni dal 2021), dall'ampliamento del perimetro di applicazione della disciplina sulle patologie gravi richiedenti terapie salvavita (art. 57, commi 1 e 3), per un totale di 2,47 milioni dal 2021 e, infine, dai maggiori trattamenti retributivi derivanti dalla clausola dei parti plurimi (0,14 milioni dal 2021). Le norme relative alla malattia e ai congedi parentali generano un onere complessivo pari a 5,92 milioni dal 2021. La tavola 5 seguente mette a confronto le risorse disponibili con gli oneri, mostrando la compatibilità finanziaria dell'Accordo in esame. In termini generali, si osserva che

la parte prevalente dell'incremento (3,81 per cento) è stata destinata all'incremento della parte fissa della retribuzione, mentre solo lo 0,37 per cento è stata riservata alla rivalutazione dei trattamenti accessori, cui però saranno destinate le ulteriori disponibilità.

TAVOLA 5

COMPARTO SANITÀ - RISORSE E IMPIEGHI 2019-2021

<i>(in milioni)</i>			
	2019	2020	2021
Oneri	289,59	454,15	985,21
Risorse a carico bilancio Enti	301,54	466,22	1015,57
Differenza	11,94	12,07	30,36

14. Va ricordato, in proposito, che nella precedente tavola 3 sono riportate le disponibilità finanziarie destinate alla definizione degli incrementi riconosciuti alla generalità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, in quanto quelle specificamente previste per il comparto Sanità, rappresentano disponibilità ulteriori, disposte dalle leggi di bilancio o da specifici stanziamenti di legge.- In particolare, con esse si finanzieranno, dal 2023, gli incrementi del Fondo premialità e condizioni di lavoro (art. 103, comma 7), in attuazione dell'art. 1, comma 604 della LB 2022 (0,22 per cento), le progressioni tra le aree in fase di prima applicazione (art. 21, comma 3) e gli incrementi del Fondo incarichi, progressioni economiche e indennità professionali (art. 102, comma 5), con destinazione vincolata alla remunerazione degli incarichi, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 612 della LB 2022 (0,55 per cento).

15. Ulteriori incrementi sono stati previsti dalla LB 2021 (art. 1, commi 409 e 414 l. 178/2021) e sono relativi, rispettivamente, al riconoscimento dell'indennità di specificità infermieristica e a quella di tutela del malato e per la promozione della salute, nonché, dalla LB 2022, relativamente al riconoscimento dell'indennità per il personale assegnato ai servizi di pronto soccorso (art. 1, comma 293 LB 2022). Tutti gli incrementi derivanti dalle indennità sono a valere sul livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato. La tavola 6 dà conto degli ulteriori oneri coperti per le amministrazioni statali dalle disposizioni

della legge di bilancio 2022 e previsti per tutte le amministrazioni pubbliche con le medesime percentuali, in cui si riscontra un incremento complessivo sulla retribuzione pari allo 0,77 per cento del monte salari 2018.

TAVOLA 6

ONERI A CARICO BILANCI DEGLI ENTI DEL COMPARTO SANITÀ (ART. 1, COMMI 604-612 LB 2022)

	Unità di personale 2018	Retribuzione media (in euro) 2018	Monte salari lordo o.r. (in milioni) 2018	in euro				in milioni		
				art. 21, comma 3 (0,08%) annuo pro capite	Art. 102, comma 5 (0,47%) annuo pro capite	Incremento (0,55%) annuo pro capite	Art. 103, comma 7 (0,22%) annuo pro capite	Oneri per 0,55%	Oneri per 0,22%	Totale oneri
COMPARTO SANITA'	544.482	31.095	23.195	25,50	145,52	171,02	68,41	127,57	51,03	178,60

CA 2018

Oneri riflessi al 37%

La tavola 7 elenca gli oneri derivanti dalle indennità, disposte dalle citate leggi di bilancio, a valere sul FSN, per un totale di 498 milioni dal 2022. Gli oneri scaturenti da tutte le disposizioni di legge ammontano in totale a 676,6 milioni e generano un incremento delle retribuzioni pari al 2,91 per cento.

TAVOLA 7

ONERI DERIVANTI DALLE INDENNITÀ

(in milioni)

	Percentuale di incremento	Oneri 2022
Indennità di specificità infermieristica	1,44%	335
Indennità tutela del malato e promozione della salute	0,43%	100
Indennità per il personale assegnato ai servizi di pronto soccorso	0,27%	63
Totale	2,14%	498

LA COMPATIBILITÀ FINANZIARIA

16. Venendo ora a trattare la compatibilità finanziaria, queste Sezioni riunite hanno verificato 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 2018 (va detto, peraltro, che in seguito ad un approfondimento, è emerso che alle unità a tempo indeterminato e con rapporto di

lavoro flessibile risultanti nel CA 2018 sono state sommate 976 unità relative al personale della ricerca sanitaria, rilevate dal conto annuale solo a partire dal 2019). Per effetto dell'ipotesi in esame, l'incremento medio complessivo della retribuzione del personale del comparto risulta pari al 7,29 per cento, considerando anche le risorse messe a disposizione dalle leggi di bilancio.

17. Per quel che riguarda la copertura degli oneri contrattuali, per le amministrazioni pubbliche diverse da quelle statali (per le quali le risorse sono stanziare in legge di bilancio), è operante il già citato art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, ai sensi del quale tali oneri sono posti a carico dei rispettivi bilanci. Le amministrazioni sono poi sottoposte al vincolo dell'accantonamento degli oneri contrattuali. A tale proposito, nel primo Atto di indirizzo, il Comitato di Settore ha ribadito l'obbligo per gli enti del SSN di provvedere ad effettuare l'accantonamento degli oneri contrattuali nei rispettivi bilanci di previsione. Tale obbligo era stato introdotto dall'art. 9, comma 1 del d.l. n. 203/2005, convertito nella legge n. 248 del 2005, ed è stato riconfermato dall'art. 2, comma 17, della legge n. 191 del 2009. La verifica annuale del rispetto di tale previsione viene svolta dal Tavolo di verifica degli adempimenti, istituito presso il MEF ai sensi dell'art. 12 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005.

18. In sede di istruttoria, è stato appurato che, nell'ambito del predetto Tavolo, sono stati verificati positivamente gli esiti del controllo degli accantonamenti per i rinnovi contrattuali per il triennio 2019-2021. Ciò si evince da una comunicazione inviata dall'IGESPES (Ispettorato generale per la spesa sociale della Ragioneria Generale dello Stato) da cui risultano gli accantonamenti da parte delle Regioni per il suddetto triennio. Il Tavolo ha verificato che, a livello totale, risultano presenti accantonamenti pari a 42 milioni sul 2019; 138 milioni sul 2020 e 1.009 milioni sul 2021. Dalla nota risulta, inoltre, che il Tavolo ha impartito le stesse modalità di verifica alle regioni a statuto speciale che autofinanziano il proprio servizio sanitario regionale e che sono tenute al rispetto dei parametri della contrattazione nazionale.

LA DISCIPLINA CONTRATTUALE

20. Venendo ora ad esaminare i profili normativi, va detto che l'Ipotesi in esame si compone di 113 articoli e di 7 dichiarazioni congiunte. In considerazione degli ambiti oggetto di modifica, vengono di seguito analizzate le novità che presentano maggiore rilevanza o che si qualificano per i profili di onerosità.

20.1. Innanzitutto, in tema di relazioni sindacali, si segnala l'art. 6 dedicato al "confronto," che presenta alcuni aspetti innovativi., Vengono ampliati i tempi entro i quali possono confrontarsi l'Ente o l'Azienda e le parti sociali, che con l'attuale Ipotesi si potranno incontrare non oltre dieci giorni lavorativi dall'eventuale richiesta di confronto, nel caso in cui questa sia stata effettuata dai soggetti sindacali, e tra il quarto e il decimo giorno lavorativo dalla richiesta qualora, invece, l'incontro sia promosso dall'Azienda o dall'Ente (nel contratto 2016-2018, , si prevedevano 5 giorni lavorativi dalla richiesta, a prescindere da quale delle due parti ne fosse promotrice). Inoltre, particolarmente significativo è l'aumento delle materie oggetto del confronto, che con l'attuale ipotesi potranno anche riguardare gli andamenti occupazionali, le linee generali sulla pianificazione delle attività formative, le linee generali di indirizzo per l'adozione di misure finalizzate alla prevenzione delle aggressioni sul lavoro. Passando al confronto regionale (art. 7), il testo prevede la possibilità per le Regioni, entro 90 giorni dall'entrata in vigore del contratto in esame, e dopo essersi confrontate con le sigle sindacali firmatarie, di emanare linee generali di indirizzo per lo svolgimento della contrattazione integrativa su specifiche materie, tra le quali: il riparto tra le aziende e gli enti del territorio regionale delle risorse di cui all'art. 1, comma 293, della legge 234/2021; progetti di riorganizzazione collegati ai fondi del PNRR. Sotto quest'ultimo profilo, anche al fine di non pregiudicare il perseguimento degli obiettivi previsti dal PNRR, si raccomanda di non travalicare gli ambiti competenziali attribuiti. In proposito, vale la pena di evidenziare che il confronto in materia di PNRR non potrà riguardare le linee di definizione strategica di tipo "Top-Down", bensì soltanto le modalità di organizzazione dell'assistenza territoriale.

In tema di partecipazione sindacale merita di essere citato anche l'art. 8 che conferma la previsione di un organismo paritetico con funzioni collaborative su progetti di organizzazione e innovazione, al fine di formulare proposte all'amministrazione o alle parti negoziali. In assenza dell'istituzione di predetto organismo entro i termini previsti, il comma 6 del citato articolo prevede espressamente che le materie di competenza dell'organismo diventino oggetto del confronto di cui all'art. 6.

20.2. L'art. 9 individua, dettagliatamente, le materie oggetto della contrattazione integrativa, tra le quali particolare menzione meritano quelle relative alle linee di indirizzo in materia di salute e sicurezza sul lavoro e l'eventuale innalzamento dei tempi previsti per le operazioni di vestizione e di svestizione (c. d. "tempo tuta") di ulteriori e complessivi 7 minuti rispetto a quelli individuati dai commi 11 e 12 dell'art. 43 (rubricato "orario di lavoro"). In merito ai tempi ed alle procedure della contrattazione integrativa (art. 10), la novità principale introdotta dall'Ipotesi di contratto riguarda i tempi del negoziato che "per le materie oggetto di contrattazione integrativa annuale avviene entro il 31 gennaio dell'anno di riferimento".

20.3. Una novità è rappresentata dall'art. 11 dell'Ipotesi "Trattamento economico del personale in distacco sindacale", in cui vengono dettagliate le voci che lo compongono. Il trattamento economico di tale personale è stato disciplinato anche nel comparto Funzioni centrali 2019-2021 (art. 11), con alcune differenze sostanziali rispetto a quello dell'Ipotesi in oggetto. Si rileva, infatti, che nell'Ipotesi all'esame si fanno rientrare tra le voci retributive conservate anche le indennità specifiche di funzione che sebbene siano state incluse nel novero del trattamento fondamentale, sono finalizzate al riconoscimento e la valorizzazione della professione e dell'impegno di chi gestisce, in concreto ed in prima persona, la tutela dei malati. Tale problematica richiederà, in sede di esecuzione del contratto, una attenta ponderazione in quanto, per ragioni di coerenza sistematica, sarebbe opportuno riconoscere al personale in distacco sindacale soltanto le indennità che, ancorché ricomprese nel trattamento economico fondamentale, non siano legate a specifiche

attività e/o mansioni proprie del servizio lavorativo effettivamente e concretamente prestato a favore dei malati.

20.4. Particolarmente significativo, nell'Ipotesi in esame, è il nuovo sistema di classificazione del personale contenuto nell'art.15. Al riguardo, occorre premettere che il sistema previgente alla presente ipotesi contrattuale era articolato in quattro categorie denominate, rispettivamente, A, B, C e D. Nell'ambito della categoria D era prevista l'individuazione delle posizioni organizzative. All'interno di ogni categoria erano ricompresi i profili professionali, il ruolo professionale veniva, poi, distinto a seconda del ruolo di appartenenza: sanitario, amministrativo, tecnico. Con il CCNL 2016/18 vengono introdotti per la prima volta gli incarichi funzionali in sostituzione delle c.d. P.O. (posizioni organizzative) che vengono dunque assorbite anche per la parte economica da detti incarichi. L'accordo ha, come per il contratto delle funzioni centrali, operato una revisione del sistema di classificazione del personale prevedendo cinque aree di inquadramento ed accogliendo la recente innovazione legislativa di un'area di elevata qualificazione. Nel nuovo sistema, le Aree sostituiscono le Categorie; permane la distinzione tra i ruoli (sanitario, tecnico ed amministrativo). Le Aree non sono perfettamente sovrapponibili alle previgenti categorie in quanto, come accennato, si prevede l'istituzione di una quinta Area denominata "Area del personale di elevata qualificazione" in cui potrà accedere selettivamente il personale di tutti i ruoli già inquadrato nell' Area dei professionisti della salute e dei funzionari con incarichi di funzione di media o elevata complessità.

20.5. Parallelamente all'introduzione del nuovo sistema di classificazione, si è provveduto ad una completa rivisitazione del sistema degli incarichi; l'intento sembrerebbe quello di valorizzare maggiormente le professionalità presenti a fronte dell'attribuzione di maggiori responsabilità, al fine di migliorare l'efficacia dell'organizzazione aziendale mediante il riconoscimento di una maggiore autonomia operativa anche di natura professionale. Sono previste tre tipologie di incarichi: a) Incarico di posizione, per il solo personale inquadrato nell'area di elevata qualificazione; b) Incarico di funzione organizzativa, per il solo personale inquadrato nell'area dei professionisti della salute e dei funzionari; c) Incarico di

funzione professionale, per il personale inquadrato nell'area dei professionisti della salute e dei funzionari e nell'area degli assistenti e nell'area degli operatori. La nuova regolamentazione degli incarichi risulta più articolata della precedente e forse meno lineare, anche per quanto concerne la graduazione delle funzioni (base, media, elevata) ed il relativo trattamento economico. A titolo esemplificativo la nuova area di elevata qualificazione avrà un incarico di posizione, ricompreso tra 10.000 e 20.000 euro annui. Le indennità su menzionate saranno remunerate attraverso il relativo fondo denominato "Fondo incarichi" sulla base delle scelte organizzative e delle priorità definite dall'Azienda. L'incremento del "Fondo Incarichi", in ogni caso, è sufficiente a colmare il differenziale tra la vecchia indennità di funzione (930 euro pro capite) e la nuova indennità base (1000 euro pro capite). A proposito di tale sistema degli incarichi, si osserva che l'estensione, l'articolazione e la complessità dell'intero apparato degli incarichi da conferire dovrà essere gestito con la dovuta cautela da parte delle singole aziende sanitarie per evitare che si trasformi in un elemento di rigidità e/o di conflittualità interna per il riconoscimento degli emolumenti collegati all'incarico stesso, anche in relazione alla limitata capienza dei fondi che dovranno garantirne il relativo finanziamento. Peraltro, anche le indicazioni contrattuali sulle caratteristiche specifiche di tali incarichi prefigurano un compito altrettanto complesso in capo alle aziende sanitarie ed ospedaliere nella puntuale identificazione dei compiti da assegnare a ciascuna di tali figure professionali senza che ciò comporti il rischio di sovrapposizioni con le funzioni già svolte dalla generalità del personale. Sulla miglior funzionalità di tale nuovo sistema e sugli eventuali extracosti di tipo indiretto (connessi all'organizzazione e alla gestione degli incarichi), sarà opportuno che venga fatta una attenta verifica in corso di esecuzione contrattuale, al fine di correggere le possibili distorsioni che si potrebbero manifestare.

20.6. In tema di rapporto di lavoro, capo I (artt. 39-42), alcune modifiche sono state apportate alla disciplina del periodo di prova (art. 40), con la previsione di una nuova articolazione della durata di tale periodo, differenziata per area di afferenza del personale, con la specificazione che in sede di prima applicazione siano

considerati i periodi prestatati nelle categorie o livelli economici del precedente ordinamento professionale confluiti nelle nuove aree. Risulta integrata la disciplina della sospensione del periodo di prova – con l’aggiunta, tra le cause giustificatrici, dell’assenza per gravi patologie e per terapie salvavita – e più chiaramente esplicitate, rispetto al testo previgente, le ragioni di esonero (commi 11) e di esonerabilità (comma 12)³⁰. Con riferimento alle ferie e festività (capo III, art. 49), l’Ipotesi di contratto prevede una specificazione in merito alla determinazione del primo triennio di servizio – ai fini dell’individuazione dei giorni di ferie fruibili – che tiene conto anche dell’attività lavorativa prestata a tempo determinato o con profilo o inquadramento differente. L’ipotesi di contratto dispone la non monetizzabilità delle quattro giornate di riposo attribuite ex legge n. 937/1977, in linea con la vigente normativa.

20.7. In tema di permessi, assenze e congedi (artt. 50–62) si nota preliminarmente un adeguamento della disciplina dei permessi giornalieri retribuiti alle mutate esigenze di contesto, inserendo tra le casistiche giustificative anche l’aggiornamento professionale facoltativo svolto on line. Tra i permessi previsti da particolari disposizioni di legge (art. 52), le modalità di fruizione dei tre giorni di permesso di cui all’artt. 33, comma 3, della legge n. 104/1992, l’ipotesi di contratto consente ora la fruizione degli stessi anche ad ore, per un totale di 18 ore mensili, e prevede che il personale interessato effettui una programmazione mensile delle giornate e/o degli orari di fruizione di tale permesso; nel caso di personale turnista la comunicazione va effettuata entro il giorno 20 del mese precedente. Nel caso di fruizione ad ore, l’eventuale modifica della richiesta successivamente alla programmazione, è consentita solo a giornata intera. Il comma 6 dell’art. 52 prevede, poi, che “le Aziende ed Enti favoriscono la partecipazione del personale alle attività delle Associazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266 ed al regolamento approvato con d.P.R. 21 settembre 1994, n. 613 per le attività di protezione civile”. A proposito di tale istituto volto a favorire le attività di volontariato, al di là di alcune aporie normative rilevabili nella formulazione adottata, si osserva che sarebbe opportuno, in sede di applicazione del contratto, che

venga chiarito meglio che la fruizione di tali permessi può avvenire solo compatibilmente con l'organizzazione del lavoro, come del resto specificato nella norma di legge.

20.8. Per quanto concerne i permessi per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici (art. 54), fruibili su base sia giornaliera che oraria, nella misura massima di 18 ore annuali, ora fruibili anche per frazioni di ora dopo la prima ora, l'ipotesi ammette la compatibilità della fruizione dei medesimi con quella di permessi fruibili ad ore ex art. 33 della legge n. 104/1992 e d.lgs. n. 151/2001. Risulta, infine, esteso a due mesi (precedentemente 30 giorni) il termine entro il quale il dipendente è tenuto a recuperare le ore non lavorate per fruizione di permessi orari a recupero (art. 55). L'ipotesi di contratto prevede altresì delle modifiche alla disciplina dell'assenza per malattia (art. 56). Il comma 11 modifica la disciplina del trattamento economico spettante al dipendente che si assenti per malattia, facendo salvo quanto previsto dall'art. 71 del d.l. n. 112/2008. Con specifico riferimento alle assenze per malattia in caso di gravi patologie richiedenti terapie salvavita (art. 57) si segnala che (comma 4) il periodo di convalescenza post-intervento può essere certificato anche dal medico di medicina generale.

20.9. In maniera simile a quanto avvenuto anche nell'ambito della contrattazione per le Funzioni centrali 2019-2021, l'ipotesi di contratto prevede, inoltre, istituti volti a tutelare e garantire dipendenti pubblici in situazioni di particolare disagio: riconoscimento di un'identità alias in caso di transizione di genere (art. 41), perfezionamento della disciplina dei congedi per le donne vittime di violenza (art. 53), rafforzamento delle tutele per le assenze dovute a patologie gravi richiedenti terapie salvavita (art. 57) e delle tutele dei dipendenti in particolari condizioni psicofisiche (art. 61). In tema di diritto allo studio (art.62) l'ipotesi di contratto, riproponendo nella sostanza la disciplina già vigente, ha esteso la concessione dei permessi anche per la partecipazione a corsi svolti in modalità telematica, ivi compreso il ciclo di dottorato di ricerca non svolto in congedo.

20.10. In tema di mobilità (art. 63) l'ipotesi di contratto ha, in particolare, previsto la pubblicazione con cadenza annuale sul sito web aziendale delle necessità di

acquisizione, enucleato le ragioni di priorità nell'individuazione del personale da acquisire. È altresì convenuto che il personale ammesso a particolari corsi di formazione o di aggiornamento di durata superiore ad un anno (quali ad esempio corsi post - universitari, di specializzazione, di management e master) a seguito dei relativi piani di investimento dell'azienda o ente debba impegnarsi a non accedere alla mobilità volontaria se non siano trascorsi due anni dal termine della formazione.

20.11. Nell'ambito del capo VI, con riguardo alla formazione del personale, è stata dedicata specifica disposizione alla "pianificazione strategica di conoscenze e saperi" (art. 65), ove si sottolinea la rilevanza dell'attivazione di percorsi formativi differenziati per target di riferimento, volti a colmare lacune di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti, anche sui temi dell'etica pubblica, nonché di programmi finalizzati all'adozione di nuove competenze e di riqualificazione per i dipendenti anche in relazione al monitoraggio della performance individuale, al fine di incoraggiare i processi di sviluppo e trasformazione della Pubblica Amministrazione. Si prevede che le Aziende ed Enti favoriscano misure formative finalizzate alla transizione digitale nonché interventi di supporto per l'acquisizione e l'arricchimento delle competenze digitali, in particolare quelle di base.

20.12. L'art. 70 dell'Ipotesi prevede ipotesi ulteriori, rispetto alla legislazione vigente, attraverso le quali sarà possibile far ricorso al tempo determinato, superando il limite del 20 per cento del personale assunto a tempo indeterminato. Sebbene tale facoltà sia espressamente prevista dall'art. 23 del d.lgs. 81/2015, le ipotesi indicate appaiono incoerenti con il concetto stesso di esigenza temporanea, eccezionale, straordinaria: tale evidenza risulta chiara se si confrontano le ipotesi contrattuali su descritte con quelle previste dall'art. 23 del d.lgs. 81/2015, le quali, esse sì, sono tutte caratterizzate dal "fattore temporale"; tale elemento non è rinvenibile nelle ipotesi di cui si discute. Le ipotesi previste al comma 4 sub lettera a) dell'art. 70 ossia "l'attivazione di nuovi servizi o l'attuazione di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento di quelli esistenti" rappresentano "eventi" non temporanei e neanche eccezionali, bensì frutto di processi decisionali

complessi e caratterizzati da una programmazione regionale ed una fase autorizzatoria, anch'essa regionale. Si raccomanda la dovuta cautela nell'applicabilità dell'ipotesi prevista al comma 4 sub b) "particolari necessità delle Aziende ed Enti di nuova istituzione") per non incorrere in situazioni potenzialmente conflittuali collegabili alla genericità e indeterminatezza della relativa fattispecie. Da ultimo, l'acquisto di "nuove tecnologie" rientra nella categoria degli investimenti. Di norma, l'acquisto di nuove apparecchiature biomediche può essere effettuato (eccezion fatta per gli acquisti in urgenza), previa l'approvazione del Piano triennale/biennale degli investimenti (programmazione questa revisionabile annualmente/semestralmente); detta programmazione adeguatamente sostenuta da relazioni tecniche circa i costi diretti ed indiretti (ivi compresi quelli che abbiano "effetti sui fabbisogni di personale e sulle professionalità") deve esser approvata dai competenti Uffici regionali, i quali autorizzano i relativi capitoli di spesa in conto capitale. Alla luce di ciò, appare non coerente che l'ipotesi sub lett. c) comma 4, art. 70 del CCNL 2019/2021, possa esser ricompresa tra quelle che consentano il ricorso al lavoro temporaneo: non solo è assente l'elemento dell'eccezionalità e della straordinarietà vista la doverosa e preventiva programmazione degli investimenti, ma è assente anche l'elemento della temporaneità, se solo si considera la motivazione che dovrebbe giustificare il ricorso ad un contratto a termine. In una visuale più ampia, sebbene da un lato, sul piano generale, il ricorso ai contratti a tempo determinato così come normato dall'art.70 dell'Ipotesi CCNL sanità 2019/2021, rappresenta un utile strumento di flessibilità a disposizione della parte datoriale, dall'altro, la sua concreta applicazione richiederà un prudente apprezzamento in aderenza con i principi enunciati in proposito nel d.lgs. 165/2001 (contenente le "norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"). È noto che il ricorso ai contratti a tempo determinato, in particolare nel SSN, ha determinato, negli ultimi quindici anni, una notevole "precarizzazione" del lavoro che ha interessato non solo le categorie A, B, dei ruoli sanitari e tecnici ma anche, in taluni casi, il personale medico (profilo questo non di competenza dell'esame in oggetto). È importante quindi

ricorrere con le dovute cautele all'istituto in questione, al fine di evitare possibili interventi in sanatoria volti a "stabilizzare" il personale assunto a tempo determinato, la cui reiterazione può comportare il rischio di elusione della legislazione nazionale in materia di assunzioni nella P.A.

20.13. Nel Titolo VI dell'Ipotesi (artt. 76-81) viene disciplinato il lavoro agile. L'art. 76 sancisce che la prestazione lavorativa venga fornita senza particolari vincoli di orario o di luogo di lavoro e sulla base di un accordo tra le parti, da stipularsi tra lavoratore e datore di lavoro. L'accordo deve prevedere la durata, le modalità di recesso, le modalità di esercizio del potere direttivo e di controllo datoriale.

20.14. In ambito di responsabilità disciplinare (titolo VII, artt. 83 e 84), gli interventi contrattuali attengono prevalentemente all'adeguamento delle disposizioni alle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa a distanza; sono altresì estese, all'interno del Codice disciplinare, alcune fattispecie sanzionatorie anche ai casi di negligenza, oltre che alle ipotesi di insufficiente rendimento. Resta confermata la disciplina del CCNL 2016-2018, la quale, a fini di completezza e chiarezza espositiva, riportava anche istituti regolamentati direttamente dalla legge. Al riguardo, appare utile ribadire che per ipotesi di contratto di analogo contenuto è stato sottolineato il rischio che tale impostazione possa causare una sovrapposizione normativa tra fonti di natura diversa (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 1/2018 e, più di recente, n. 7/2022). Si richiama, pertanto, quanto già raccomandato in tali occasioni in merito all'opportunità di meglio precisare la natura innovativa o meramente ricognitiva delle norme contrattuali nella materia de qua, ferma restando l'espressa inderogabilità delle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 165/2001 da parte delle disposizioni recate dal CCNL.

20.15. Nell'ambito del Titolo IX, si segnalano gli artt. 86 (copertura assicurativa per la responsabilità civile) e l'art. 88 (in materia di patrocinio legale). In via generale, occorre preliminarmente evidenziare come le due disposizioni, disapplicando e sostituendosi rispettivamente agli artt. 25 e 26 del CCNL del 20 settembre 2001, integrativo del CCNL 7 aprile del 1999, introducano una disciplina caratterizzata da un contenuto più specifico e preciso che amplifica le garanzie in favore dei

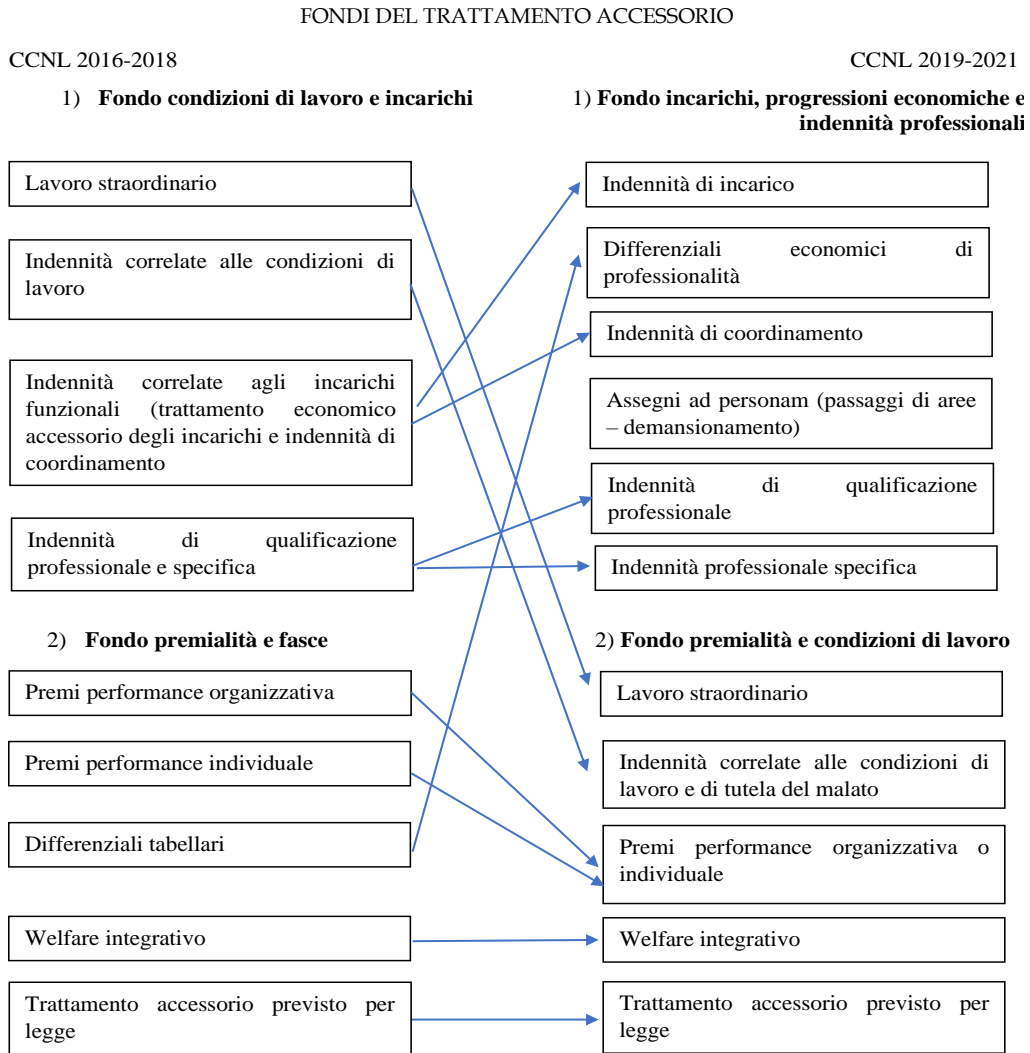
dipendenti del comparto sanità nello svolgimento del loro servizio, offrendogli ora maggiore tutela. Il contenuto degli artt. 86 e 88 è definito sulla falsariga delle analoghe norme come individuate nel CCNL per il personale dell'Area Sanità (dirigenza medica Ssn), sottoscritto il 19/12/2019 e delle quali, quindi, ne costituiscono una riproposizione (nella specie, l'art. 64 relativo alla copertura assicurativa per utilizzo di mezzo di trasporto proprio o aziendale e l'art. 65 relativo copertura assicurativa per la responsabilità civile; l'art. 67 sulla disciplina del patrocinio legale). In particolare, i commi da 1 a 3, dell'art. 86 (uniformati al testo dell'art. 65 CCNL della Dirigenza sanitaria), rispetto alla disciplina previgente, impiantano un articolato completo e particolareggiato nel quale, innanzitutto, è richiamato il carattere dell'adeguatezza della copertura assicurativa (o di altre misure analoghe) per la responsabilità civile; inoltre, tale copertura è garantita, a totale carico delle aziende o degli enti, a favore di tutti i dipendenti del comparto sanità. Infine, qualora terzi esperiscano azioni giudiziarie nei confronti dei dipendenti per le eventuali conseguenze derivanti dallo svolgimento della loro attività, è prevista l'estensione della copertura assicurativa a carico dell'azienda o ente anche alle spese per l'assistenza tecnica e non soltanto per quelle relative al patrocinio legale. Relativamente a tali istituti, si ritiene opportuno richiamare gli enti e le aziende ad effettuare una adeguata vigilanza, affinché ciò non comporti una deresponsabilizzazione del personale verso obblighi e doveri che sono previsti dalla legge a loro carico. In tal senso, quindi, la copertura assicurativa non solleva i dipendenti dal rispondere per i casi non previsti dalla polizza (ad esempio, nel caso di franchigie o massimali). Con riguardo alla disciplina del patrocinio legale di cui all'art. 88 dell'Ipotesi all'esame, inoltre, va segnatamente richiamato l'obbligo di motivazione nel caso di assunzione diretta della tutela legale del dipendente, con particolare riferimento all'assenza del conflitto di interesse, anche solo presunto. Qualora vi sia un conflitto di interesse con il proprio dipendente, infatti, l'ente o l'azione non potranno assumere le difese del proprio dipendente e bisognerà attendere l'esito favorevole del giudizio civile, penale o amministrativo contabile per procedere al rimborso (nel caso di giudizio penale, peraltro, come previsto dal

contratto, si potrà procedere al rimborso delle spese legali anche in presenza del solo decreto di archiviazione). A proposito della necessità che non vi sia conflitto di interesse, va adeguatamente considerata la circostanza che esso debba considerarsi immanente a tutti i casi di responsabilità amministrativo-contabile (e tanto più nella fase pre-processuale), motivo per cui la previsione di un patrocinio diretto per giudizio innanzi alla Corte dei conti risulterà, di fatto, *inutiliter data* e, quindi, non operante. In conformità della giurisprudenza prevalente, peraltro, il rimborso delle spese legali potrà avvenire soltanto qualora, sussistendone tutti i requisiti di legge, vi sia stata anche una preventiva e tempestiva comunicazione del difensore scelto. Infatti, in mancanza della previa comunicazione non è configurabile in capo all'amministrazione l'obbligo di farsi carico delle spese di difesa sostenute dal proprio dipendente che abbia unilateralmente provveduto alla scelta ed alla nomina del legale di fiducia; parimenti detto obbligo non sussiste nei casi in cui il lavoratore, dopo avere provveduto alla nomina, si limiti a comunicarla all'ente. Ciò in considerazione del fatto che il difensore nel processo dovrà farsi carico della necessaria tutela non del solo dipendente, ma anche degli interessi dell'ente, non essendoci nel nostro ordinamento un diritto generalizzato ed incondizionato al rimborso delle spese legali sostenute dal dipendente (in tal senso, cfr. ordinanza della Corte di Cassazione n. 32258/2021).

20.16. Nell'ambito del Titolo X relativo al trattamento economico, una parte importante è riservata ai Fondi del trattamento accessorio. Gli articoli che si occupano della materia sono l'art. 101 (Incremento fondi), il 102 (Fondo incarichi, progressioni economiche e indennità professionali) e il 103 (Fondo premialità e condizioni di lavoro). L'atto di indirizzo suggerisce che il contratto debba confermare il numero dei fondi attualmente previsti (due) valutando la possibilità di perseguire logiche perequative attraverso linee di indirizzo regionale e con riferimento alle nuove risorse previste dal contratto o da specifiche norme di legge. I fondi attualmente in essere, come previsti dal CCNL del 21/05/2018, sono: il fondo condizioni di lavoro ed il fondo premialità e fasce, i quali rimarranno in vigore fino al 31/12/2022. A decorrere dall'anno 2023 vengono istituiti due nuovi fondi, la cui

composizione, modalità di incremento e utilizzo sono contenute negli articoli sopra richiamati del presente accordo. Lo schema che segue illustra la struttura dei nuovi fondi rispetto a quella dei fondi del precedente contratto (CCNL Sanità 2016-2018).

TAVOLA 8



Come appare dallo schema esemplificativo di cui sopra, il nuovo contratto mantiene intatto il numero dei fondi previsti dal previgente contratto pur effettuando una parziale riconfigurazione degli stessi. Considerando che anche nel CCNL del 21/05/2018 i precedenti fondi erano di nuova costituzione, desta forti perplessità il susseguirsi di continue modifiche nella composizione degli stessi con conseguenti complessità gestionali che finiscono inevitabilmente per ricadere sulle aziende

tenute all'applicazione del contratto. La nuova articolazione dei fondi, pur tuttavia, persegue l'obiettivo di una parziale semplificazione degli stessi, prevedendo che il primo sia utilizzato per corrispondere emolumenti caratterizzati da aspetti di fissità e continuità, mentre il secondo andrà a finanziare in misura prevalente elementi aventi carattere di variabilità di anno in anno. In sede di applicazione del contratto, andrebbe valutato come e attraverso quali linee di indirizzo regionali si sarà in grado, nelle successive fasi di contrattazione, di perseguire le logiche perequative suggerite e indicate come obiettivo dall'atto di indirizzo. La tavola che segue evidenzia gli oneri relativi all'incremento del Fondo condizioni di lavoro e incarichi che rimarrà in vigore fino alla fine del 2022 e che successivamente alimenterà i fondi di nuova costituzione.

TAVOLA 9

INCREMENTO FONDO CONDIZIONI DI LAVORO E INCARICHI

(in milioni)

Unità	Retribuzione media	Incremento annuo del Fondo ⁽¹⁾	ONERE lordo o.r.		
			2019	2020	2021
C.a. 2018	al 31.12.18				
544.482	31.095	84,5			63

⁽¹⁾ Valore annuo pro-capite di incremento del fondo ai sensi dell'art. 101, comma 1

Va segnalato, inoltre, l'articolo sulla costituzione del Fondo premialità e condizioni di lavoro (art. 103) che ha disciplinato anche la facoltà, per le aziende o enti, di incrementare ulteriormente le disponibilità del suddetto Fondo, in attuazione dell'art. 1, commi 604 e 294 della legge di Bilancio per il 2022. In attuazione del predetto comma 604, l'art. 103, comma 7 dell'Ipotesi di accordo prevede, infatti, che ciascuna azienda o ente, per proprie esigenze organizzative o gestionali, possa ulteriormente incrementare la parte variabile del Fondo, oltre il limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, di un importo su base annua pari allo 0,22 per cento del monte salari dell'anno 2018, relativo al personale destinatario del CCNL. In attuazione del già menzionato comma 294, l'art. 103, comma 8 prevede, invece, la possibilità di un ulteriore incremento delle disponibilità del Fondo sulla base del piano di riparto tra le aziende e gli enti effettuato a livello regionale, previo

confronto di cui all'art. 7, comma 1, lett. G) (Confronto regionale), delle quote di risorse di pertinenza di ciascuna Regione. I conseguenti oneri trovano copertura sulle risorse appositamente stanziare dalle Aziende ed enti a carico dei rispettivi bilanci, in attuazione delle due norme di legge.

20.17. Anche il sistema delle indennità è stato oggetto di una profonda rimodulazione, rispetto al CCNL del 21/05/2018, con l'obiettivo di renderlo maggiormente adeguato ai nuovi sistemi organizzativi di Aziende ed enti. L'istituto è regolamentato dagli art. 104-111, i quali in parte confermano indennità già previste, in parte ne costituiscono di nuove che in alcune circostanze riassorbono le precedenti. Lo schema che segue illustra le indennità del contratto precedente e le nuove istituite da quello in oggetto.

TAVOLA 10

SISTEMA INDENNITARIO

CCNL 2016-2018

CCNL 2019-2021

Indennità per particolari condizioni di lavoro	Indennità di specificità infermieristica (dall'1/1/2021)
Indennità per l'assistenza domiciliare	Indennità tutela del malato e promozione della salute (dall'1/1/2021)
Indennità SERT	Indennità di turno, di servizio notturno e festivo
Indennità professionale specifica del personale del ruolo sanitario della categoria B	Indennità per l'operatività in particolari UO/Servizi
Indennità professionale specifica spettante al ruolo del personale sanitario – profili di infermiere, infermiere pediatrico, assistente sanitario e ostetrica	Indennità professionale specifica
Altre indennità professionali specifiche	Indennità di rischio biologico
Indennità di bilinguismo	Indennità di polizia giudiziaria
	Indennità di bilinguismo

Le indennità di nuova costituzione riguardano l'indennità di specificazione infermieristica (art.104) e l'indennità tutela del malato e promozione della salute

(art.105), previste dall'art.1, rispettivamente comma 409 e comma 414, della legge 178/2020. L'indennità di turno, di servizio notturno e festivo (art.106) è quella che incide sulle indennità del personale turnista sovrappesando il valore orario della fascia notturna di maggior disagio. Questa indennità, a decorrere dall'1/1/2023 sostituisce e disapplica le previgenti indennità per particolari condizioni di lavoro. L'indennità per l'operatività in particolari UO/Servizi (art.107) riassorbe alcune indennità previste dal precedente contratto (Indennità per particolari condizioni di lavoro) e riassorbe anche altre due indennità previgenti, ossia l'indennità per l'assistenza domiciliare e l'indennità SERT. L'indennità professionale specifica (art. 108) prevede alcune modifiche a partire dall'1/1/2023 in linea con i nuovi inquadramenti nonché le integrazioni derivanti dalla nuova classificazione del personale. L'indennità di polizia giudiziaria prevede, infine, l'adeguamento al valore previsto per la medesima funzione dal personale dell'area della dirigenza sanitaria.

21. Per quanto riguarda la compatibilità economica, che si riferisce alle complessive risorse contrattuali del triennio, si ritiene opportuno evidenziare la dinamica retributiva del settore pubblico, con riferimento ai principali aggregati di finanza pubblica (Pil, spesa corrente e spesa per consumi intermedi), aggiornando i dati alla luce dei più recenti documenti di finanza pubblica (Documento di economia e finanza 2022). La spesa di personale nel Pubblico Impiego, analizzata con riferimento all'arco temporale che va dal 2010 (anno di partenza del regime di sospensione della contrattazione collettiva) al 2022 (primo anno a regime della presente ipotesi di accordo), evidenzia il seguente andamento sia in termini assoluti che di incidenza rispetto al prodotto interno lordo.

L'ANDAMENTO DEL PIL E DEI REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE, ANNI 2010-2022⁽¹⁾

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Pil nominale	1.611,3	1.648,8	1.624,4	1.612,8	1.627,4	1.655,4	1.695,6	1.736,6	1.765,4	1.796,6	1.657,0	1.782,1	1.896,2
Redditi da lavoro dipendente	172,5	169,6	166,1	164,8	163,5	162,1	164,1	165,0	172,4	172,9	173,5	176,5	188,8

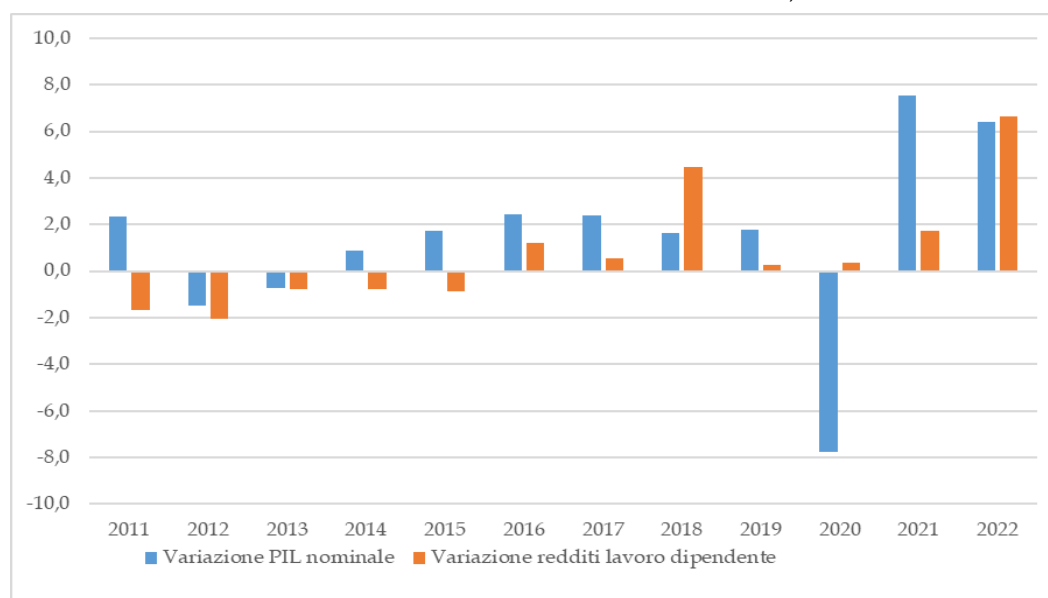
⁽¹⁾ Gli aggregati economici presi a riferimento per l'analisi della compatibilità economica del presente accordo sono stati aggiornati rispetto a quanto indicato nella relazione tecnica, stante il lungo periodo trascorso tra l'avvio della negoziazione, la sottoscrizione dell'ipotesi di accordo e l'invio alla Corte per la certificazione.

Fonte dati: NaDEF (ottobre 2022)

La spesa per il pubblico impiego, che a inizio del periodo si assestava intorno ai 172,5 miliardi, ha manifestato una diminuzione per cinque anni di seguito, toccando il minimo nel 2015 con un decremento, nel quinquennio, del 6 per cento. Ha ripreso a crescere a partire dal 2016 (2,0 miliardi) e negli anni successivi, raggiungendo nel 2018 il valore del 2010 e continuando a crescere nei successivi anni. Sulla base dei dati della Nota di aggiornamento al DEF 2022, i redditi da lavoro dipendente nel 2021 hanno raggiunto i 176,5 miliardi, facendo registrare un incremento nel periodo 2015-2021 dell'8,9 per cento. Le stime per il 2022 prevedono un'ulteriore crescita del 6,6 per cento, in conseguenza del perfezionamento dei rinnovi contrattuali della tornata 2019-2021 per alcuni comparti.

GRAFICO 1

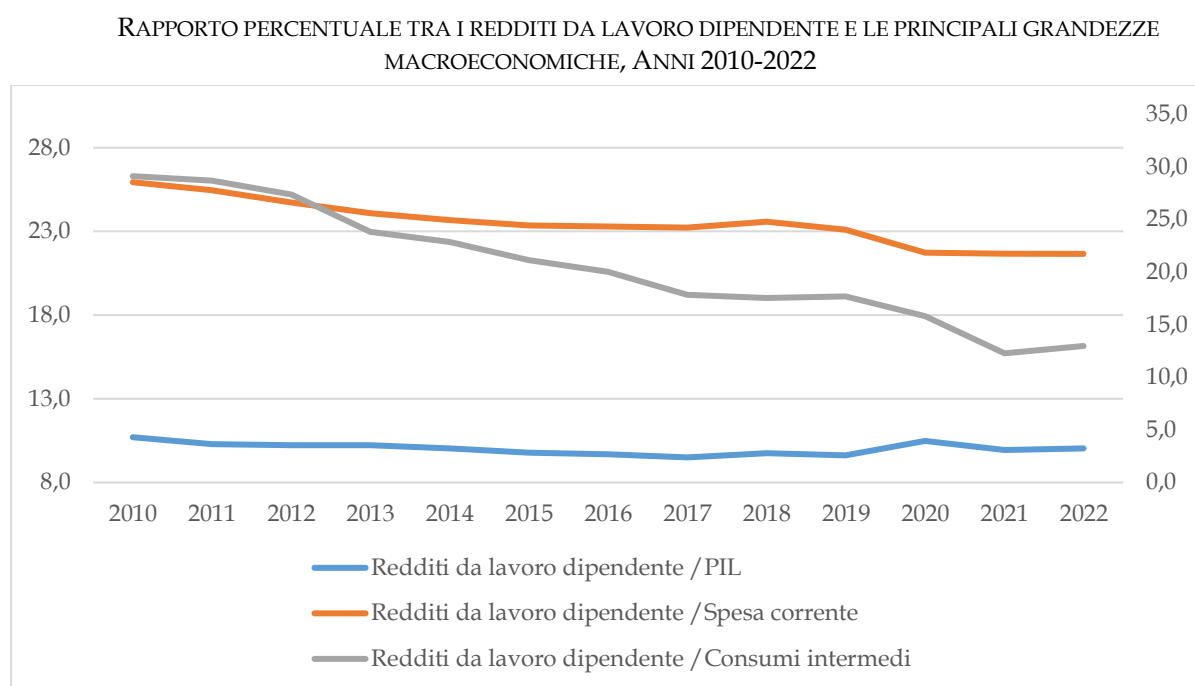
VARIAZIONE % DEI REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE E DEL PIL, ANNI 2011-2022



Fonte: Documento di economia e finanza (aprile 2022)

In termini di incidenza dei redditi da lavoro dipendente rispetto alle principali grandezze macroeconomiche di finanza pubblica (grafico che segue), si riscontra una progressiva riduzione del rapporto redditi su Pil, che passa da valori superiori al 10 per cento dell'inizio del periodo considerato (10,7 nel 2010) a valori inferiori ai dieci punti percentuali (con un minimo di 9,5 nel 2017), per poi crescere negli anni successivi e assestarsi intorno al 10 per cento nel biennio 2021- 2022. In progressiva diminuzione la quota dei redditi rispetto alla spesa corrente al netto degli interessi, che passa dal 25,9 per cento del 2010 al 21,7 nel periodo 2020-2022. Particolarmente significativa la variazione del rapporto della spesa per il pubblico impiego rispetto a quella per i consumi intermedi, che risente appunto dei differenti incrementi dei due aggregati. Se infatti nel primo anno del periodo considerato la prima era superiore alla seconda del 29 per cento, si assiste negli anni successivi a una progressiva riduzione del rapporto, il quale raggiunge il valore minimo nel 2021 (ogni 100 euro di spesa in consumi, si sono spesi circa 112 euro per i redditi da lavoro), per poi risalire di quattro punti percentuali nelle stime 2022.

GRAFICO 2



Fonte dati: Documento di economia e finanza (aprile 2022)

22. Conclusivamente, alla luce di tutto quanto sopra premesso e rappresentato, si certifica positivamente l'Ipotesi di accordo in epigrafe, con le raccomandazioni e osservazioni formulate nel presente rapporto, in particolare con riguardo: ai progetti di riorganizzazione collegati ai fondi del PNRR (par.20.1), per i quali si raccomanda di procedere esclusivamente all'interno degli ambiti competenziali riconosciuti in tema di organizzazione dell'assistenza territoriale; alle indennità ricomprese nel trattamento economico del personale in distacco sindacale (par.20.3), per i quali sarà opportuno procedere ad una attenta riflessione, a livello sistematico, circa le voci stipendiali che sarebbe opportuno lasciare di pertinenza esclusiva del personale in servizio attivo; al sistema degli incarichi (par. 20.5), per i quali sarà opportuno verificare che non determinino rigidità e/o conflittualità interne, anche al fine di prevenire eventuali distorsioni ed extracosti gestionali; ai permessi per attività di volontariato (par. 20.7), affinché non si verificino abusi e/o distorsioni rispetto all'organizzazione del lavoro disciplinata per legge; alla disciplina dei rapporti di lavoro a tempo determinato (par. 20.12), affinché siano attentamente valutati i presupposti di applicabilità dell'istituto, nonché per prevenire il rischio di una alterazione degli ordinari criteri di reclutamento del personale; alla responsabilità disciplinare (20.14) che, salvo gli interventi di dettaglio introdotti per alcuni specifici istituti, è opportuno che, nella disciplina fondamentale, resti ancorata alle previsioni contenute nel d.lgs. n. 165/2001; alla copertura assicurativa e al patrocinio legale (20.15), che non devono determinare un indebito sollevamento dal principio di responsabilità personale prevista per ciascun dipendente pubblico, né possono spingere gli enti e le aziende ad assumere la difesa diretta di dipendenti con cui siano in conflitto d'interesse (sempre presente nei casi di responsabilità amministrativo contabile), oppure a procedere all'effettuazione di rimborsi per spese legali in assenza della preventiva comunicazione del difensore e degli altri requisiti previsti; al trattamento accessorio (par. 20.16), per cui bisognerà verificare, in sede di applicazione del contratto e nelle successive fasi di contrattazione, la effettiva praticabilità delle logiche perequative suggerite ed indicate come obiettivo nell'Atto d'indirizzo.