



Corte dei Conti

N. 33/CONTR/CL/05

a

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

III COLLEGIO

Nell'adunanza del 7 ottobre 2005 composta dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE di SEZIONE: dott. Rosario Elio BALDANZA

CONSIGLIERI: dott. Maurizio MELONI, dott. Franco TURINA, dott. Paolo NERI, dott. Giuseppe COGLIANDRO, dott. Gaetano D'AURIA, dott. Carlo CHIAPPINELLI, dott. Ermanno GRANELLI, dott. Gabriele AURISICCHIO, dott. Fabio VIOLA, dott. Mario NISPI LANDI, dott. Giovanni MARROCCO, dott. Vincenzo PALOMBA (**relatore**), dott. Cinzia BARISANO;

I REFERENDARI: dott. Quirino LORELLI; dott. Luisa D'EVOLI (**relatore**);

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

VISTE le ipotesi di accordo relative al CCNL dell'area della dirigenza medica e veterinaria e al CCNL dell'area della dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio economico 2002-2003, pervenute alle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 47, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 in data 22 settembre 2005;

VISTA la comunicazione, in data 28 settembre 2005, con la quale sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte per il giorno 7 ottobre 2005;

UDITI, in data 5 ottobre 2005, 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 4, del d.lgs. n. 165 del 2001;



VISTO il rapporto del Nucleo tecnico "Costo del lavoro pubblico";
UDITI i relatori cons. Vincenzo Palomba e il 1° Ref. Luisa D'Evoli;

DELIBERA

di rendere certificazione non positiva con le motivazioni di cui all'allegato rapporto in
ordine alle ipotesi di accordo in epigrafe.

ORDINA

la trasmissione della presente deliberazione all'ARAN, al competente Comitato di settore,
alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero
dell'economia e delle finanze e al Ministero della salute.

Il Presidente

Pres. Sez. Rosario Elio Baldanza

R. Elio Baldanza

1 Relatori

Cons. Vincenzo Palomba

V. Palomba

1° Ref. Luisa D'Evoli

L. D'Evoli

Depositata in Segreteria il **17 OTT. 2005**

PER COPIA CONFORME ALL' **ORIGINALE**
DALLA SEGRETERIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE **DI CONTROLLO**
ROMA, **17 OTT. 2005**

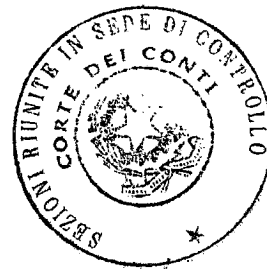
Il Dirigente

Antonio Fusco

IL DIRIGENTE

dott. Antonio Fusco

Antonio Fusco



RAPPORTO DI CERTIFICAZIONE

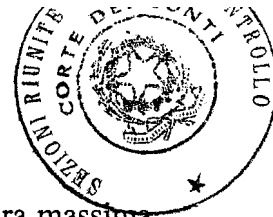
Ipotesi di accordo relativa al CCNL dell' 'area della dirigenza dei ruoli sanitario, professionale, tecnico e amministrativo e ipotesi di accordo relativa al CCNL dell' 'area della dirigenza medica e veterinaria del Servizio sanitario nazionale – parte normativa quadriennio 2002/2005 e parte economica biennio 2002-2003 – sottoscritte entrambe in data 21 luglio 2005.

1. Le ipotesi di accordo collettivo indicate in epigrafe, sottoscritte il 21 luglio 2005, sono pervenute all'esame delle Sezioni riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 47, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, in data 22 settembre 2005 e costituiscono il primo rinnovo contrattuale afferente la dirigenza pubblica contrattualizzata, rispettivamente Area III e Area IV, per il biennio economico 2002-2003.

2. Tali ipotesi chiudono una lunga vicenda negoziale che ha dato luogo ad una serie di proposte, decisioni tecniche, autorizzazioni e pareri che hanno interessato il Comitato di settore, il Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e finanze e l'ARAN.

Con il primo atto di indirizzo del 17 giugno del 2004, valutato positivamente dal Consiglio dei ministri, il Comitato di settore dettava le linee generali per attivare le procedure del rinnovo contrattuale. Sotto il profilo giuridico, accanto al consolidamento dei contenuti acquisiti nella contrattazione 1998-2001, le modifiche introdotte, in coerenza con le modifiche del quadro normativo, miravano, in particolare: a rafforzare il coordinamento regionale già introdotto con l'art. 7 del precedente contratto; a migliorare i sistemi di valutazione della dirigenza cui subordinare la corresponsione della retribuzione di risultato; a rendere maggiormente coerente, l'orario di lavoro dei dirigenti con l'organizzazione aziendale e con gli obiettivi di attività istituzionale affidati all'unità operativa diretta; ad introdurre, infine, assieme alle modifiche della disciplina dell'indennità di esclusiva, azioni positive per la riduzione delle liste di attesa.

Sotto il profilo economico, il Comitato di settore: (a) individuava le risorse disponibili sulla base delle disposizioni della legge finanziaria per il 2004 (in misura non superiore al 5,66% del monte salari 2001); (b) confermava, anche per il biennio



2002-2003, le risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa nella misura massima dell' 1% della massa salariale 1997; (c) finalizzava le risorse all'incremento della retribuzione fondamentale secondo la dinamica inflativa e al finanziamento, per la restante parte, degli istituti affidati alla contrattazione integrativa; (d) confermava l'indennità di esclusiva come definita nei precedenti CCNL dell'8 giugno 2000 e ne demandava il finanziamento alla verifica in essi prevista (art. 10 del CCNL dell'area III e art. 11 del CCNL dell'area IV) circa le risorse risparmiate e la consistenza delle relative disponibilità.

L'avvio delle trattative evidenziava le richieste delle OO.SS. aventi ad oggetto: (a) l'adeguamento stipendiale ai livelli già raggiunti dalla restante dirigenza pubblica attraverso i CCNL relativi al biennio economico 2000-2001 rivalutati del tasso di inflazione programmata prevista per il biennio 2002-2003 (38.257,98 euro annui lordi) da ottenere con l'accorpamento di preesistenti voci retributive (IIS, retribuzione di posizione fissa e variabile minima, quota della retribuzione di risultato) nonché con l'utilizzo di ulteriori risorse pari allo 0,32% del monte salari 2001 (analogamente a quanto concesso al personale non dirigenziale del SSN); (b) la retribuzione forfettaria dei servizi di guardia e l'adeguamento delle indennità notturna e festiva alle misure previste per il personale appartenente al comparto.

Con la nota integrativa del 1° dicembre 2004, il Comitato di settore prendeva atto delle richieste delle OO.SS. e consentiva l'allineamento con l'utilizzo di tutte le voci salariali fisse e ricorrenti e quelle del trattamento accessorio di fatto garantite secondo determinati e distinti importi minimi alle varie aree contrattuali della dirigenza.

L'eventuale impiego delle risorse aggiuntive (0,32%) veniva invece ritenuto utilizzabile solo se assolutamente indispensabile per il ristoro dei costi contrattuali complessivi.

Nel ribadire l'assoluta indisponibilità di ulteriori risorse regionali, veniva infine evidenziato nella nota medesima che la destinazione di tutto l'aumento contrattuale alla voci stipendiali fisse rappresentava di fatto un arresto del processo di valorizzazione della contrattazione integrativa aziendale e non si poneva in modo coerente con l'impegno ad incentivare il pieno esercizio della responsabilità dirigenziale.



Il prosieguo della negoziazione ha avuto ad oggetto principalmente la definizione delle modalità tecniche con cui realizzare l'allineamento stipendiale richiesto dalle OO.SS.

La soluzione proposta, confermata dal Comitato di settore nella nota del 14 marzo 2005 e adottata nelle ipotesi contrattuali in esame, ha previsto: (a) l'utilizzo di tutte le risorse contrattuali, pari al 5,66%, per incrementare lo stipendio tabellare e la retribuzione di posizione minima contrattuale; (b) il conglobamento nello stipendio tabellare dell'indennità integrativa speciale, della quota della retribuzione di posizione minima contrattuale e di una quota della retribuzione di risultato calcolata come il minimo comune a tutta la dirigenza; (c) l'utilizzo di ulteriori risorse al fine di consentire il riallineamento ai dirigenti con anzianità inferiore ai 5 anni ed in particolare: α) per i dirigenti dell'area IV l'utilizzo della RIA ancora disponibile per il 2003 (il precedente contratto utilizzava la RIA per finanziare il riallineamento dei dirigenti appartenenti all'ex IX livello con quelli dell'ex X livello); β) per i dirigenti dell'area III l'utilizzo della RIA ancora disponibile per il 2003 e parte delle risorse pari allo 0,32% del monte salari 2001.

Veniva inoltre disposta la finalizzazione alla parte variabile dello stipendio delle risorse aggiuntive pari allo 0,32% del monte salari 2001 e, con riferimento all'organizzazione dei turni di guardia e alla relativa remunerazione mediante l'utilizzo dell'art. 55, comma 2 del CCNL dell'8 giugno 2000, se ne raccomandava una prudente formulazione.

Tali ultimi punti hanno trovato ulteriore conferma nei successivi atti integrativi del Comitato di settore del 19 maggio 2005 e nella pronuncia del Consiglio dei ministri del 18 luglio 2005, nella quale si prende atto della disponibilità dichiarata dal Comitato di settore ad integrare le risorse in misura pari allo 0,32% citato precisando nel contempo che tali ulteriori oneri "restano a totale carico delle Regioni le quali dovranno provvedere alla relativa quantificazione e copertura finanziaria".

3. Sulla base di tali atti di indirizzo, sono state sottoscritte, in data 21 luglio 2005, le ipotesi di accordo indicate in epigrafe, poi approvate dal Comitato di settore in data 25 luglio 2005.



In sede di valutazione della compatibilità finanziaria delle ipotesi di accordo in relazione all'eventuale concorso dello Stato alla copertura delle spese derivanti da disposizioni contrattuali oggetto di osservazioni (art. 47, comma 3, come modificato dall'art. 17 della legge n. 448 del 2001), il Ministero dell'economia e delle finanze, in data 5 agosto 2005, ha formulato, in una relazione tecnica, alcune osservazioni circa la mancanza di quantificazione di numerosi istituti contrattuali cui l'ARAN ha fornito puntuali chiarimenti in una scheda tecnica integrativa del 9 settembre 2005.

Il Consiglio dei ministri, nella successiva e definitiva pronuncia, ha espresso, in data 16 settembre 2005, parere favorevole limitatamente agli istituti contrattuali finanziati con le risorse destinate agli incrementi retributivi del 5,66% del monte salari 2001 e con quelle aggiuntive poste a totale carico dei bilanci regionali (0,32%), confermando le osservazioni, già formulate dal Ministero dell'economia e delle finanze, in ordine agli istituti che si prestavano a determinare maggiori oneri diretti e indiretti non considerati nella relazione tecnica.

4. Riscontro dell'attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali.

Ai fini delle valutazioni di compatibilità economica e finanziaria degli oneri derivanti dalle ipotesi di accordo in oggetto, la Corte ribadisce che il giudizio di compatibilità postula innanzitutto una valutazione sulla attendibile quantificazione degli oneri.

Sotto questo profilo, queste Sezioni riunite ritengono non del tutto complete le relazioni tecniche prodotte dall'ARAN circa la quantificazione dei costi relativi ai benefici riconosciuti dagli accordi all'esame sotto i seguenti aspetti:

4.1. Diversa stima della base di calcolo. La quantificazione del personale destinatario delle presenti ipotesi di accordo è stata effettuata sulla base delle informazioni contenute nel Conto annuale 2000 predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, mentre ai fini della determinazione degli assetti retributivi pregressi, da valere come riferimento per il calcolo degli incrementi, è stato assunto il monte salari al 31 dicembre 2001.



In generale, la Corte ha più volte avuto modo di segnalare che i dati che compongono le basi di calcolo per la corresponsione degli incrementi dovrebbero essere desunti dalle fonti più aggiornate al momento della quantificazione dei costi.

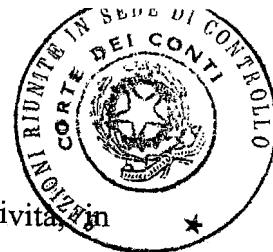
Nella fattispecie, si sarebbe pertanto dovuto fare riferimento ai dati più recenti, e comunque definitivi, desumibili dal Conto annuale 2001 e 2002. Lo scarto tra i dati 2000 e i dati 2001 rileva un aumento nell'area III di 300 unità (+ 1,3%) e nell'area IV di circa 3.500 unità (+3,1%) mentre lo scarto tra i dati 2000 e i dati 2002 rileva un aumento nell'area III di oltre 700 unità (+3,5%) e nell'area IV di 5.500 unità (+5%) .

Il significativo aumento di personale in entrambe le aree, in controtendenza rispetto alle aspettative poste a base del precedente contratto, determina pertanto una maggiore stima degli oneri derivanti dalle presenti ipotesi di accordo, i quali non sono considerati nella relazione tecnica.

Non vale osservare, al riguardo, che, al momento della quantificazione delle risorse da parte del Comitato di settore, i dati del personale allora definitivi erano quelli riferiti all'esercizio 2000, giacché la fase procedimentale di quantificazione delle risorse è diretta essenzialmente ad individuare in valori assoluti il tetto di risorse entro il quale la contrattazione può svolgersi. Diverso è invece il momento della quantificazione degli oneri, che non può non tenere conto dei dati ufficiali via via più aggiornati, secondo un principio di attendibilità dei costi.

4.2. Errato calcolo delle tranche medie di incremento della retribuzione di posizione narte fissa relativo ai dirigenti non in esclusiva. Tale errore determina valori delle tranche medie della indennità di posizione tali da consentire la ripartizione di risorse superiori al 5,66% della massa salariale 2001 (5,77% per l'area III e 5,72% per l'area IV).

4.3. Oneri previdenziali non quantificati in relazione al conglobamento di narte della retribuzione di risultato nella retribuzione tabellare. Non risultano quantificati nella relazione tecnica gli oneri previdenziali derivanti dal conglobamento di una parte della retribuzione di risultato nello stipendio tabellare, al quale attualmente si applica una aliquota contributiva inferiore del 2,88% rispetto a quella applicata alle altre voci retributive a carico del datore di lavoro (37%). Tale operazione - oltre che arrestare il



processo di valorizzazione della contrattazione integrativa e della produttività, in contrasto peraltro con la filosofia del nuovo contratto che esplicita la connessione tra il momento della valutazione della dirigenza e il momento dell'erogazione della retribuzione di risultato – determina un onere aggiuntivo di oltre 4,57 milioni di euro a partire dal 1° gennaio 2004.

4.4. Oneri indiretti non quantificati conseguenti all'incremento della spesa pensionistica. Non può non rilevarsi inoltre che nella fattispecie attraverso disposizioni pattizie le parti vengono ad incidere in un ambito di disciplina, quello previdenziale, riservato interamente alla legge. L'inglobamento di parte della retribuzione accessoria nella retribuzione tabellare potrebbe, infatti, essere suscettibile di determinare un aggravio della spesa pensionistica in relazione all'incremento della base pensionabile.

4.5 Utilizzo della RIA (Retribuzione individuale di anzianità) del personale cessato dal servizio per la rideterminazione dello stipendio tabellare dei dirigenti con meno di 5 anni. Per i dirigenti con meno di 5 anni di anzianità l'operazione di conglobamento della retribuzione di posizione minima contrattuale rivalutata e della quota di retribuzione di risultato non ha consentito di raggiungere lo stipendio tabellare di € 38.198,00.

E' stato pertanto necessario utilizzare anche la quota residua della RIA dei dirigenti cessati dal servizio – che già confluiva nel fondo di posizione delle aziende (art. 50 del CCNL dell'8 luglio 2000 per l'area III e per l'area IV) ed era destinata a finanziare l'operazione di equiparazione retributiva dei dirigenti appartenenti all'ex livello IX con i dirigenti appartenenti all'ex livello X ai sensi dell'art. 9 del CCNL dell'8 giugno 2000 – nonché, solo per l'area III, di quota parte delle ulteriori risorse regionali (0,32% della massa salariale 2001) da destinare alla contrattazione integrativa.

La dimostrazione della necessaria disponibilità si riconduce alla scheda tecnica predisposta dall'ARAN in occasione della precedente tornata contrattuale ove venivano ipotizzate, al netto delle risorse necessarie per l'equiparazione, quote residue per il 2003 pari a circa 19,42 milioni di euro per l'area IV e a 2,57 milioni di euro per l'area III, crescenti negli esercizi successivi.



Sul punto osservano queste Sezioni riunite che, in mancanza di una più aggiornata stima, il fondo di cui all'art. 50 del CCNL 1998-2001 potrebbe verosimilmente non presentare la necessaria disponibilità qualora le somme in esso confluite siano state interamente utilizzate dalle singole aziende, anche in relazione a quanto previsto nel comma 4 del citato articolo in base al quale le relative risorse dovevano essere interamente utilizzate o, eventualmente, versate nel fondo per il finanziamento della retribuzione di risultato per poi essere nuovamente riassegnate al fondo di cui all'art. 50 a decorrere dall'esercizio successivo.

Tale possibilità, anche alla luce del finanziamento della formazione e dell'aggiornamento professionale ancora affidato ai risparmi provenienti dalla RIA, è stata presa in considerazione dal Comitato di settore – che ne ha previsto, in caso di esaurimento, una possibile compensazione dinamica negli esercizi successivi – e dallo stesso contratto (art. 54, comma 5) che, nel disporre la decurtazione del fondo di cui all'art. 50 del CCNL 1998-2001 degli importi della RIA utilizzata per i dirigenti con meno di 5 anni a rapporto esclusivo, ne ha consentito il prelevamento, in caso di indisponibilità, anche negli esercizi successivi, ponendo di conseguenza il relativo onere a carico dei bilanci aziendali.

Al riguardo, va inoltre ricordato, da un lato, che l'equiparazione spettante ai dirigenti di ex IX livello con meno di cinque anni di anzianità ovvero assunti dopo il 6 dicembre 1996 non risulta ancora conclusa e, dall'altro, che nei confronti del personale dirigenziale appartenente all'area III, già in applicazione del precedente contratto, attesa la insufficienza dei risparmi provenienti dalla RIA, erano state individuate risorse aggiuntive.

Si deve infine censurare, alla luce del costante orientamento seguito da queste Sezioni riunite, la prassi di finanziare con risorse del tutto aleatorie (a causa dell'incertezza e disomogeneità delle cessazioni) voci retributive fisse e continuative o, come nel caso in esame, addirittura parte del trattamento tabellare.

4.6. Mancanza di stime circa il finanziamento della indennità di esclusività.

Manca nella scheda tecnica predisposta dall'ARAN ogni riferimento agli esiti della verifica, prevista espressamente dall'art. 11 del contratto 2000-2001 per il personale dirigente appartenente all'area IV e dall'art. 10 del contratto 2000-2001 per il personale

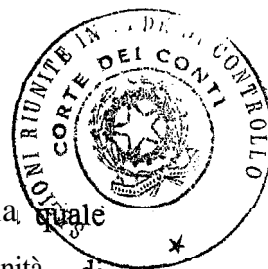


dirigente appartenente all'area **III** e richiamata espressamente dal Comitato di settore nell'atto di indirizzo del 17 giugno 2004, volta a garantire, anche per il futuro, il finanziamento dell'istituto con le stesse voci di risparmio previste nel precedente contratto senza aggravii per il SSN.

Tale valutazione, alla quale queste Sezioni riunite avevano subordinato la certificazione del precedente contratto (delib. n. 15 del 10 luglio 2000), si rendeva ancor più necessaria nelle ipotesi in esame in relazione alla nuova disciplina contrattuale dettata in attuazione della legge 26 maggio 2004, n. 138, art. 2-septies, che, nel modificare la normativa preesistente, ha, da un lato, restituito la possibilità al dirigente con rapporto esclusivo di optare per il rapporto di lavoro non esclusivo entro il 30 novembre dell'anno in cui è effettuata l'opzione, con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo e, dall'altro, ha eliminato la preclusione per i dirigenti con contratto non esclusivo al mantenimento o al conferimento di incarichi di direzione di struttura semplice o complessa.

La disciplina contrattuale, nel recepire tali modifiche normative, ha inoltre previsto: (a) che, ai fini della determinazione della misura della indennità spettante ai dirigenti che opteranno per il rapporto esclusivo, deve essere calcolata tutta l'esperienza professionale maturata entro il termine previsto per l'opzione (art. 10, comma 4); (b) che il passaggio dei dirigenti al rapporto di lavoro non esclusivo non preclude il mantenimento o il conferimento di incarico di direzione di struttura semplice o complessa (art. 12, comma 1); (c) che, in caso di ritorno dei dirigenti all'opzione per il rapporto di lavoro esclusivo, l'attribuzione della retribuzione di posizione e di risultato viene disciplinata ai sensi dell'art. 48 del CCNL dell'8 giugno 2000 (integrato dall'art. 10, comma 3, e dall'art. 58 del CCNL all'esame) mentre l'indennità di esclusiva viene corrisposta nella medesima misura già percepita all'atto del passaggio a rapporto di lavoro non esclusivo.

Alla luce di tali disposizioni, le prime stime effettuate dall'ARAN circa gli esiti della liberalizzazione del rapporto di lavoro, in mancanza delle più attendibili proiezioni demandate alla verifica prevista al termine della precedente tornata contrattuale, non forniscono idonee indicazioni del processo attuativo di tale istituto e del relativo finanziamento né consentono di superare le osservazioni formulate dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Consiglio dei ministri circa l'esistenza di oneri, non



quantificati, dovuti sostanzialmente allo spostamento in avanti della data alla quale valutare l'anzianità utile per il collocamento nelle diverse fasce di indennità di esclusività.

Si può al riguardo solo osservare che il maggiore addensamento di unità di personale attualmente a rapporto di lavoro non esclusivo si posiziona nelle fasce di anzianità superiore a 15 anni cui si attribuisce, in caso di opzione, la fascia più alta di indennità mentre non è dato sapere se la possibilità di mantenere l'incarico di struttura semplice o complessa sia in grado o meno di influenzare le scelte inverse.

In mancanza di una stima che consenta di quantificare il fenomeno, queste Sezioni riunite non possono non rilevare che la nuova disciplina contrattuale, a fronte di una sicura contrazione di una fonte di finanziamento dell'indennità di esclusività conseguente al conglobamento nello stipendio tabellare di una parte della indennità di risultato (che sulla base dei dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato contribuisce per circa un terzo al suo finanziamento), non garantisce un saldo attivo tra gli oneri derivanti dalle nuove opzioni per l'esclusività del rapporto e i risparmi derivanti dalla ipotesi inversa.

4.7. Non corretta quantificazione degli oneri derivanti dall'incremento del compenso per l'indennità notturna. Si segnala al riguardo un mero errore di calcolo nella quantificazione dei costi derivanti dall'incremento della misura delle indennità per le guardie notturne svolte in orario di lavoro. La relazione tecnica riporta, al riguardo, un onere al lordo degli oneri riflessi pari a 4,4 milioni di euro. Il costo esatto, al lordo degli oneri riflessi, risulta invece pari a 8,4 milioni di euro.

4.8. Oneri diretti e indiretti derivanti dall'utilizzo dell'istituto dell'art. 55, comma 2. del CCNL dell'8 giugno 2000. Tale disposizione considera nell'ambito delle tipologie di attività libero professionali le prestazioni richieste, in via eccezionale e temporanea, ad integrazione dell'attività istituzionale, dalle aziende ai propri dirigenti allo scopo di ridurre le liste d'attesa o di acquisire prestazioni aggiuntive soprattutto in presenza di carenza di organico e di impossibilità anche momentanea di coprire i relativi posti con personale in possesso dei requisiti di legge in accordo con le equipe interessate e nel rispetto delle direttive regionali in materia.



Il contratto interviene nella materia definendo una tariffa oraria (€ 60) a livello nazionale (art. 14, comma 6) per tali prestazioni ed integrando la disciplina dettata dall'art. 55, comma 2, del CCNL dell'8 giugno 2000 al fine di consentire, in particolari condizioni, la libera professione aziendale anche per i turni di guardia notturna eccedenti le prestazioni concordate (art. 18). In relazione agli oneri derivanti dall'applicazione delle citate clausole queste Sezioni riunite non ritengono di formulare valutazioni di merito trattandosi di disposizioni che esulano dalla materia contrattuale,

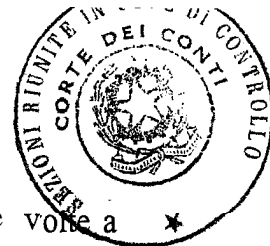
Se ne sottolinea in ogni caso, in linea con quanto precisato dall'ARAN, la natura onerosa in quanto suscettibili di determinare costi indiretti a carico dei bilanci aziendali, non coperti con le risorse destinate dal Comitato di settore ai rinnovi contrattuali.

5. Valutazione di compatibilità finanziaria degli oneri contrattuali.

Queste Sezioni riunite, pur confermando, in coerenza con la giurisprudenza consolidata (v., tra le tante delib., Sez. riun. n. 10 del 2002), il concetto di compatibilità finanziaria intesa come corretta individuazione delle fonti di finanziamento idonee a supportare il costo dei rinnovi contrattuali relativi al personale, all'interno di un quadro di sostenibilità dei bilanci delle singole amministrazioni, non possono non prendere atto, nella fattispecie, delle modifiche apportate dalla legge n. 31 del 2004 (legge finanziaria 2005) al finanziamento della spesa sanitaria, cui concorre lo Stato per 88.195 milioni di euro per il 2005 (89.960 per il 2006 e 91.759 per il 2007).

L'accesso al finanziamento integrativo, rispetto al livello definito in sede di accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, si coniuga infatti ad un'assunzione di responsabilità maggiore e più precisa da parte delle Regioni che, previa stipula di una intesa con lo Stato, assumono specifici adempimenti ai fini del contenimento della dinamica dei costi tra i quali risulta di particolare rilievo l'obbligo di garantire in sede di programmazione l'equilibrio economico-finanziario delle proprie aziende ed enti sanitari, realizzare forme di verifica trimestrale della coerenza degli andamenti con gli obiettivi di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e prevedere l'obbligatorietà dell'adozione di misure per la riconduzione in equilibrio della gestione ove si prospettassero situazioni di squilibrio.

Tali impegni, formalizzati nell'intesa firmata in sede di Conferenza Stato-Regioni del 23 marzo 2005 e previsti a partire dal 2005, si collocano su una linea diretta



a garantire in via prioritaria l'equilibrio generale del sistema mediante misure volte a realizzare recuperi interni di efficienza ed assicurare l'appropriatezza delle prestazioni (monitoraggio della spesa sanitaria, razionalizzazione della rete ospedaliera e vincolo alla crescita dei costi di produzione).

La possibilità riconosciuta dalla legge n. 311 del 2004 alle Regioni di ricorrere, nella propria autonomia, alla leva fiscale al fine del rispetto dell'equilibrio economico finanziario e per la copertura dei disavanzi di gestione accertati o stimati nel settore sanitario costituisce, in sostanza, una misura residuale di salvaguardia del sistema, idonea a garantire la continuità del servizio e gli *standards* di prestazioni concordate e, pertanto, non esime da una analisi volta a verificare la coerenza degli oneri contrattuali con gli andamenti generali della spesa sanitaria in un quadro programmatico regionale in linea con gli obiettivi di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Alla luce di un sistema così delineato, si conferma che una corretta applicazione dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 presuppone, secondo un orientamento ormai consolidato della giurisprudenza di queste Sezioni riunite, l'onere, a carico della parte pubblica, di dimostrare, in modo attendibile e documentato, la sostenibilità dei costi contrattuali sia pure facendo ricorso ad analisi, dati statistici, elaborazioni e proiezioni dei dati desumibili dai documenti contabili.

5.1. Nelle ipotesi in esame il Comitato di settore si limita soltanto ad indicare in valori assoluti l'entità degli incrementi retributivi annui in ragione del 5,66%.

A prescindere dai profili attinenti alla non esaustiva quantificazione degli oneri contrattuali, manca soprattutto da parte del Comitato di settore una corretta individuazione dei parametri su cui fondare la sostenibilità complessiva dei costi contrattuali (pari a circa 2.571 milioni di euro, compresi gli arretrati, a carico dell'esercizio 2005), che, nella nuova cornice disegnata nel settore dagli accordi dell'8 agosto 2001 e del 23 marzo 2005, debbono trovare copertura all'interno delle risorse destinate al finanziamento della sanità.

E' vero, come in alcuni casi affermato dalla Corte, che una situazione di disavanzo, anche consolidata nel tempo, non è di per sé ostativa al rinnovo della contrattazione per aumenti retributivi in linea con i tassi di inflazione programmati. Ciò, tuttavia, vale allorché vengano date, da parte di tutti i soggetti coinvolti nel



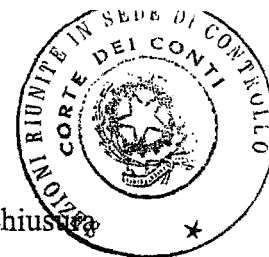
procedimento di contrattazione, ciascuno per la propria competenza, assicurazione e contezza, anche sulla base di stime prudenziali, che i bilanci previsionali dell'esercizio su cui vengono a gravare gli oneri della contrattazione consentano spazi tali comunque da permettere - sulla base di precise politiche di contenimento della spesa e/o di miglioramento delle voci di entrata - la sostenibilità degli oneri stessi, e consentire un riassorbimento, anche graduale, dei disavanzi pregressi.

In tale sede non è ovviamente richiesta una puntuale analisi sull'andamento dei singoli bilanci, ma la ricostruzione di un complessivo scenario evolutivo dei conti dell'intero settore, attraverso la costruzione di indicatori che diano conto dei margini di flessibilità gestionale, del grado di autonomia finanziaria, del livello di dipendenza da trasferimenti erariali, della capacità degli enti di implementare risorse proprie, dell'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente, della possibilità concreta di recuperi di efficienza e produttività attraverso una complessiva politica del personale.

5.2. Nella fattispecie, pertanto, una valutazione di sostenibilità non può prescindere dagli esiti che il monitoraggio della spesa sanitaria ha dato in termini di tenuta del patto di stabilità in materia sanitaria con l'accordo dell'8 agosto 2001. A questo riguardo, come la Corte ha già sottolineato nella Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario per gli anni 2002-2003 (delib. Sez. aut. n. 9/2004), le verifiche del tavolo tecnico di monitoraggio della spesa sanitaria non hanno consentito l'erogazione dell'integrazione dei finanziamenti per il 2001 e per il 2002 a tutte le Regioni, molte delle quali, peraltro, sono state dichiarate adempienti al patto dell'8 agosto 2001 dietro dimostrazione della copertura dei disavanzi sanitari 2001 e 2002 con risorse di competenza dell'esercizio successivo.

Secondo i dati della Corte, ad oggi il disavanzo regionale imputabile alla sanità per gli anni 2001-2003 ammonta ad oltre 11,1 miliardi di euro, a copertura dei quali lo Stato ha riconosciuto nella legge finanziaria 2005 (art. 1, comma 164, della legge n. 31 del 2004) un contributo alle Regioni di 2 miliardi di euro per l'anno 2005, di cui 50 milioni di euro finalizzati al ripiano dei disavanzi della regione Lazio per l'anno 2003 derivanti dal finanziamento dell'Ospedale "Bambino Gesù".

Con riferimento all'esercizio 2004, in attesa degli esiti del tavolo di monitoraggio, il risultato di contabilità nazionale relativo alle aziende sanitarie



(ISTAT), pur scontando l'incidenza solo di una parte degli oneri derivanti dalla chiusura dei rinnovi contrattuali, indica spese correnti superiori a 87.232 milioni di euro a fronte di 80.423 milioni di euro di entrate correnti.

I dati di preconsuntivo relativi al IV trimestre 2004, trasmessi dalle Regioni al Sistema informativo sanitario e peraltro disponibili presso la Conferenza Stato-Regioni, evidenziano, per l'anno 2004, una spesa complessiva pari a 88.934 milioni di euro a fronte di risorse complessive del sistema, comprensive dunque delle entrate reperite localmente dalle Regioni, pari a 85.484 milioni di euro, con un disavanzo, pertanto, di 3.530 milioni di euro.

I più recenti dati della Corte (delib. Sez. aut. n. 7/2005), che fanno riferimento ai dati di pieconsuntivo relativi al IV trimestre 2004, evidenziano per il 2004 un disavanzo pari a 3.554 milioni di euro.

Come evidenziato dalla Corte, i costi relativi all'esercizio 2004 non comprendono i costi relativi al rinnovo del contratto della dirigenza (bienni economici 2002-2003 e 2004-2005) e quelli relativi al personale del comparto per il biennio 2004-2005 e quelli infine relativi al rinnovo delle convenzioni dei medici con il Servizio sanitario nazionale.

Come ribadito di recente dalla Corte in sede di referto al Parlamento per la mancata certificazione degli accordi collettivi relativi al rinnovo delle convenzioni dei medici di medicina generale e degli specialisti con il Servizio sanitario nazionale (v. delib. Sez. riun. n. 12/2005), al di là dei dati e delle informazioni rinvenibili nell'ambito dei principali sistemi informativi pubblici, ad oggi non confortanti, si ritiene, in ogni caso, non ulteriormente rinviabile l'impegno a rendere disponibili per la Corte effettive e verificabili informazioni in base alle quali costruire indici significativi in ordine alla sostenibilità finanziaria degli effetti di natura economica dei singoli contratti non essendo sufficiente fare riferimento alla sola quantificazione delle risorse. Tanto più che, nella nuova cornice disegnata dall'accordo Stato-Regioni del 23 marzo 2005, in armonia con quanto stabilito dalla legge finanziaria 2005, risulta ora ulteriormente implementata l'attività di monitoraggio della spesa sanitaria rispetto agli originari indirizzi al riguardo fissati dall'accordo dell'8 agosto 2001 e successivamente integrati nelle annuali leggi finanziarie.



In tale direzione sarebbe opportuno acquisire dati certi circa l'accantonamento nei bilanci preventivi degli enti del comparto sanitario delle risorse necessarie per sostenere i rinnovi contrattuali non ancora stipulati, gli esiti delle verifiche circa il rispetto degli adempimenti già previsti nella vigente legislazione e quelli contemplati nell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, unitamente all'attivazione di un serio monitoraggio degli andamenti della spesa derivante dai rinnovi contrattuali, tenuto conto del fatto che le spese del personale si innestano in un complesso quadro caratterizzato da ricorrenti squilibri gestionali.

E' da segnalare, peraltro, che di recente è intervenuto in materia il decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 che ha previsto che ciascuna Regione provveda alla costituzione di accantonamenti nel proprio bilancio delle somme necessarie alla copertura degli oneri derivanti dal rinnovo dei contratti di lavoro e delle convenzioni con il Servizio sanitario nazionale, dando evidenza di tali accantonamenti nel modello CE riepilogativo regionale di cui al decreto del Ministro della sanità 16 febbraio 2001.

Si tratta, evidentemente, di una norma di trasparenza contabile che risponde al principio della competenza economica e che si inserisce dunque, sul versante regionale, nel quadro della programmazione delle risorse destinate alla contrattazione.

6. Valutazione di compatibilità economica degli incrementi retributivi.

Complessivamente i costi contrattuali determinano a regime una crescita retributiva di poco superiore al 6% rispetto alla retribuzione media complessiva al 31 dicembre 2001.

Gli incrementi tendono a concentrarsi quasi interamente sulle voci retributive fisse a scapito della retribuzione accessoria. Si tratta di una scelta negoziale che trova per un verso fondamento nella medesima ratio posta alla base dei contratti del settore statale, per i quali è stata la stessa legge finanziaria 2003, cui hanno fatto seguito espresse indicazioni governative, a supportare la scelta di concentrare i benefici nelle voci retributive fisse, e per altro verso trova ragione nell'operazione di rideterminazione dello stipendio tabellare.

Restano tuttavia ancora valide, in termini generali, le osservazioni, sollevate dalla Corte in precedenti deliberazioni (n. 5 del 13 dicembre 2002 e n. 30 del 3 luglio 2003) secondo cui il tasso di inflazione programmato costituisce un preciso vincolo di crescita della retribuzione fissa la quale non può, a rigore, ricevere incrementi attraverso quote



dell'accessorio **ovvero** attraverso risorse aggiuntive, eventualmente previste, ~~dalle~~ **che** queste ultime, per loro naturale destinazione, devono essere utilizzate per emolumenti connessi a recuperi di produttività e comunque legati all'andamento economico degli enti.