



C

La

dei Conti

N. 7/CONTR/CL/04

a

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
III COLLEGIO

Nell'adunanza del 30 marzo 2004 composta dai seguenti magistrati:

PRESIDENTI di SEZIONE: dott. Rosario Elio BALDANZA
prof. Massimo VARI

CONSIGLIERI: dott. Laura DI CARO, dott. Giuseppe BELLISARIO,
dott. Claudio IAFOLLA, dott. Paolo NERI, dott.
Giuseppe COGLIANDRO, dott. Carlo CHIAPPINELLI,
dott. Simonetta ROSA, dott. Gaetano D'AURIA, dott.
Mario D'AMICO, dott. Gabriele AURISICCHIO, dott.
Fabio VIOLA, dott. Mario NISPI LANDI, dott.
Giovanni MARROCCO; dott. Vincenzo PALOMBA
(**relatore**);

PRIMO REFERENDARIO: dott. Cinzia BARISANO;

REFERENDARI dott. Quirino LORELLI, dott. Luisa D'EVOLI
(**relatore**), dott. Rosa FRANCAVIGLIA;

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

VISTA l'ipotesi di accordo relativa al contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto del personale del servizio sanitario nazionale, parte normativa quadriennio 2002/2005 e parte economica biennio 2002/2003, pervenuta alle Sezioni riunite della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 47, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, in data 15 marzo 2004;

VISTA la comunicazione, del 22 marzo 2004, con la quale sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte per il giorno 30 marzo 2004;

144



UDITO, in data 25 marzo 2004, l'esperto designato 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 ref. Luisa D'Evoli;

DELIBERA

di rilasciare, con le motivazioni e le osservazioni di cui all'allegato rapporto, certificazione non positiva allo stato degli atti per l'ipotesi di accordo in esame;

ORDINA

la trasmissione della presente deliberazione, di cui costituisce parte integrante il rapporto di certificazione, all'ARAN, al competente Comitato di settore, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Il Presidente

Pres. Sez. Rosario Elio Baldanza

I Relatori

Cons. Vincenzo Palomba

Ref. Luisa D'Evoli

Depositata in Segreteria il **5 APR. 2004**

PER COPIA CONFORME ALL' ORIGINALE
DALLA SEGRETERIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
ROMA, **5 APR. 2004**

Il Dirigente
Giovanni Sforza

IL DIRIGENTE
(G. Sforza)



RAPPORTO DI CERTIFICAZIONE

Ipotesi di accordo relativa al CCNL del comparto sanità per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003, sottoscritta in data 11 dicembre 2003 e pervenuta alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 47, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, in data 15 marzo 2004.

1. Viene all'esame di queste Sezioni riunite, per la certificazione prevista dall'art. 47, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, l'ipotesi di accordo relativa al Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto sanità per il quadriennio normativo 2002-2005 ed il biennio economico 2002-2003.

2. L'ipotesi di accordo indicata in epigrafe chiude una complessa vicenda negoziale, che ha avuto inizio nel luglio 2003 con l'emanazione dell'atto di indirizzo, cui hanno fatto seguito una serie di atti integrativi e di precisazione alle direttive originariamente emanate dal Comitato di settore.

In particolare, con l'atto di indirizzo del 29 luglio 2003, il Comitato di settore provvedeva a definire e a quantificare le risorse destinate alla contrattazione per il biennio economico 2002-2003, sulla base dei criteri enunciati, per il settore statale, dalle leggi finanziarie 2002 e 2003 e sulla base delle direttive enunciate, sempre per il settore statale, nell'accordo Governo-Sindacati del 4-6 febbraio 2002. Le risorse individuate dal Comitato di settore venivano pertanto quantificate in ragione del 5,66% del monte salari 2001, componendo per l'anno 2003 i tassi di crescita per l'anno 2002 (1,7% in relazione al t.i.p. 2002, 1,4% in relazione al t.i.p. 2003, 0,52% per il recupero del differenziale tra inflazione reale e programmata registrato nel precedente biennio, 0,5% per la contrattazione integrativa per ciascuno degli anni del biennio, 0,99% in relazione a quanto indicato nell'accordo del 4-6 febbraio 2002). Nella destinazione delle risorse derivanti dallo 0,5% e dallo 0,99% dell'anno 2003 all'incentivazione della produttività si sarebbe comunque tenuto conto di quanto stabilito dalla legge finanziaria 2003 e dall'accordo Governo-Sindacati del 4-6 febbraio 2002. Sulla base di questi criteri, le risorse individuate a regime in ragione del 5,66% venivano quantificate in 1.050,40 milioni di euro al lordo degli oneri riflessi.

Il medesimo atto di indirizzo prevedeva poi la conferma anche per il biennio economico 2002-2003 delle risorse regionali aggiuntive destinate alla contrattazione



integrativa in ragione dell'1,6% (1,2% + 0,4%), già previste dall'art. 4 del CCNL del 20 settembre 2001, nonché le risorse aggiuntive aziendali pari all'1% in presenza di utili o avanzi di amministrazione o pareggio di bilancio, già previste dall'art. 38, comma 4, lett. b), del CCNL del 7 aprile 1999.

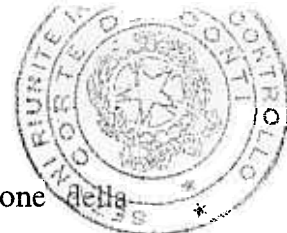
Tra gli obiettivi del contratto, il Comitato indicava quali linee di riferimento: il superamento di eventuali automatismi di rivalutazione dei fondi derivanti da aumenti di personale, lasciando alla sfera dell'autonomia aziendale e del coordinamento regionale l'istituto della produttività e la rivalutazione delle risorse; il rafforzamento del meccanismo di riduzione dei fondi conseguente alle riduzioni di organico determinate da processi di riorganizzazione; il superamento del vigente meccanismo contrattuale di integrare i fondi a seguito di riduzione stabile di personale.

L'atto di indirizzo così formulato veniva approvato dal Governo in data 31 luglio 2003.

Successivamente, il Comitato di settore, con lettera del 15 ottobre 2003, si dichiarava disponibile a verificare, dando a tal fine mandato all'ARAN, la possibilità di erogare ulteriori risorse aggiuntive in ragione dello 0,32% del monte salari 2001 per il finanziamento degli obiettivi strategici regionali di miglioramento dei sistemi organizzativi, professionali e formativi, anche in coerenza con le priorità e gli obiettivi aggiuntivi fissati nel Piano sanitario nazionale 2003-2005. Tale disponibilità veniva confermata dal Comitato di settore con la lettera del 3 dicembre 2003.

RN

3. Nel merito l'accordo pone la disciplina degli istituti giuridici per il quadriennio 2002-2005 e l'adeguamento del trattamento economico per il biennio 2002-2003. Tra le novità del contratto figura un maggiore ruolo di visibilità delle Regioni soprattutto in sede di coordinamento della contrattazione integrativa a livello aziendale. L'art. 7 della ipotesi di accordo, fermo restando il principio di autonomia aziendale nella definizione della contrattazione integrativa, prevede infatti che le Regioni possano emanare linee generali di indirizzo per lo svolgimento della contrattazione integrativa nelle materie relative all'utilizzo delle risorse regionali aggiuntive ed in particolare per quelle destinate alla produttività e nelle materie relative alle modalità di utilizzo dei fondi in caso di aumento della dotazione organica del personale o dei servizi e alle metodologie di utilizzo da parte delle aziende di una quota dei minori oneri derivanti dalla riduzione stabile della dotazione



organica del personale, come anche nelle materie relative alla realizzazione della formazione continua.

Per quanto riguarda l'ordinamento professionale, l'accordo prevede all'art. 18 l'istituzione nella categoria C, con le procedure previste dall'art. 37, comma 2, del CCNL del 7 aprile 1999, di nuovi profili di esperti per alcune figure professionali già previste nella categoria B, livello economico BS (puericultrice, infermiere generico e psichiatrico e massaggiatore). I passaggi, che comportano la soppressione del corrispondente posto della categoria B, non avverrebbero in modo automatico ma selettivamente secondo i criteri fissati dall'art. 16 del CCNL del 7 aprile 1999 e sarebbero in parte autofinanziati mediante le fasce economiche già attribuite agli interessati dai passaggi e in parte finanziati mediante risorse fresche assegnate al fondo.

L'art. 19 prevede, poi, per il personale inquadrato nella categoria D e che già alla data del 31 agosto 2001 era incaricato delle funzioni di coordinamento, il passaggio automatico nel livello economico DS, mentre per quello incaricato delle funzioni di coordinamento successivamente al 31 agosto 2001 ed in tale posizione all'entrata in vigore del contratto, il medesimo articolo prevede l'inquadramento nella posizione economica DS mediante idonee procedure selettive.

Per quanto riguarda la parte economica, il contratto prevede, oltre l'adeguamento dello stipendio tabellare e la rideterminazione degli importi delle fasce economiche già definite nelle tabelle D ed E del CCNL del 20 settembre 2001, anche una ulteriore fascia retributiva denominata A5, B5 e BS5, C5 nelle categorie A, B e C, mentre nella categoria D prevede l'ulteriore posizione economica D6 e DS6.

Il contratto prevede inoltre l'incremento delle indennità per turni notturni e festivi e la istituzione di due nuove indennità: l'indennità di assistenza domiciliare e l'indennità SERT.

4. Sull'ipotesi di accordo indicata in epigrafe, il Comitato di settore esprimeva parere favorevole in data 15 gennaio 2004, confermando anche in questa sede la disponibilità ad assumere gli oneri aggiuntivi di competenza.

In data 20 febbraio 2004, il Governo, nell'esaminare l'ipotesi di accordo indicata in epigrafe ai fini delle valutazioni ai sensi dell'art. 47, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, condivideva il parere favorevole del Comitato di settore relativamente agli istituti contrattuali comportanti benefici nel limite del 5,66% previsto per la generalità del



pubblico impiego, fermo restando l'apporto dello Stato al rinnovo contrattuale nei termini previsti dall'art. 3, comma 52, della legge finanziaria 2004. Nel prendere, tuttavia, atto del maggiore impegno finanziario gravante sulle Regioni in relazione all'ulteriore incremento dello 0,32% della retribuzione, assunto direttamente dal Comitato di settore in considerazione della peculiarità del comparto, riteneva necessario che il Comitato stesso valutasse anche i maggiori oneri, non quantificati ad avviso del Governo nella relazione tecnica dell'ARAN, derivanti dall'applicazione dell'art. 30, comma 3, lett. c), dell'art. 33, comma 1, e dell'art. 35, comma 4, dell'ipotesi di accordo.

Su richiesta dell'ARAN, il Comitato di settore replicava alle osservazioni del Governo, con lettera dell'8 marzo 2004, rappresentando che, in relazione all'applicazione dell'art. 30, comma 3, lett. c) e dell'art. 33, comma 1, dell'ipotesi di accordo, i maggiori oneri derivanti dall'aggiornamento della base di calcolo (monte salari 2001 invece del monte salari 1999) cui applicare le percentuali delle risorse aggiuntive dell'1% e dell'1,6% erano da considerarsi eventuali in relazione alla discrezionalità di applicazione dell'istituto a livello regionale e rappresentavano comunque un tetto massimo teorico all'interno del quale l'effettiva erogazione poteva essere graduata in diversa misura, restando in ogni caso inteso che, qualora le suddette risorse aggiuntive fossero state in precedenza destinate in contrattazione integrativa al finanziamento del fondo di cui all'art. 39 del CCNL 1998-2001, le stesse sarebbero risultate consolidate nel relativo fondo con copertura assicurata da quanto previsto dall'art. 31, comma 2.

An

5.1. Ai fini delle valutazioni di compatibilità economica e finanziaria degli oneri derivanti dalla 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, la relazione tecnica dell'ARAN quantifica gli oneri a regime derivanti dalla ipotesi di accordo in esame in 1.106,84 milioni di euro al lordo degli oneri riflessi, a fronte di risorse quantificate a regime in 1.109,78 milioni di euro, ivi compresi 328 milioni di euro circa a regime quale quota del contributo statale previsto dall'art. 3, comma 52, della legge finanziaria 2004 in relazione alla necessità di garantire anche per il comparto sanità le risorse aggiuntive pari allo 0,99% del monte salari 2001 accordato dalla legge finanziaria 2003 al settore statale.



Il costo complessivo del contratto, secondo le stime esposte dall'ARAN, ammonta a tutto il 2004 in termini di cassa, compresi quindi gli arretrati 2002 e 2003, ad oltre 2,6 miliardi di euro al lordo degli oneri riflessi.

5.2. Non risulterebbero invece quantificati dall'ARAN, come peraltro evidenziato dallo stesso Governo in sede di valutazione dell'ipotesi di accordo, gli oneri derivanti dall'art. 33, comma 1, dell'ipotesi di accordo medesima, né il Comitato di settore, nella citata lettera dell'8 marzo 2004, sembra aver dato idonea dimostrazione della quantificazione e dell'assunzione dell'onere.

L'art. 33, comma 1, dell'ipotesi di accordo all'esame prevede, infatti, che dal 1° gennaio 2002 sono confermate le risorse aggiuntive pari all'1,2% del monte salari annuo calcolato con riferimento al 2001 nonché le ulteriori risorse pari allo 0,4% del medesimo monte salari, già messe a disposizione dalle Regioni ai sensi dell'art. 38, comma 5, del CCNL del 7 aprile 1999 come integrato dall'art. 4 del CCNL del 20 settembre 2001.

Ne consegue, pertanto, che, prevedendo le norme da ultimo citate il riferimento alla base di calcolo relativa al monte salari 1999, l'art. 33, comma 1, della presente ipotesi di accordo non può ritenersi meramente confermativo delle precedenti disposizioni contrattuali, la cui modifica si ritiene suscettibile di determinare ulteriori oneri contrattuali sia pure di difficile quantificazione.

Pur valendo il principio secondo cui, in sede di quantificazione degli oneri, in caso di norme suscettibili di diverse applicazioni, la quantificazione andrebbe operata ipotizzando l'applicazione della norma che risulta più onerosa per l'erario, queste Sezioni riunite ritengono che, in via prudenziale, l'ARAN avrebbe dovuto quantificare almeno il costo a carico delle Regioni derivante dall'ampliamento della base di calcolo, pari nella specie allo 0,16% del monte salari 2001 e corrispondente in valore assoluto a 21,09 milioni di euro.

6.1. Ai fini della valutazione della compatibilità finanziaria della presente ipotesi di accordo, occorre premettere che, sulla base della giurisprudenza consolidata di queste Sezioni riunite (v., tra le tante delib., Sez. riun. n. 10 del 2002), la valutazione di "compatibilità finanziaria" dei contratti collettivi consiste nella "verifica della compatibilità dei costi (*rectius* degli oneri) della contrattazione (collettiva) con i vincoli di bilancio", sostanziandosi in un riscontro della copertura e della sostenibilità degli oneri



derivanti dal contratto, con riguardo alle allocazioni delle correlative disponibilità finanziarie nel bilancio dello Stato per gli enti ricompresi nel settore statale (cui si provvede con apposita norma da inserire nella legge finanziaria, ai sensi dell'art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001) ovvero nei bilanci dei rispettivi enti per le altre amministrazioni pubbliche (art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Trattandosi nella specie di un comparto che comprende enti diversi dal settore statale, la Corte ribadisce che una corretta applicazione dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 richiede che gli oneri derivanti dalla contrattazione trovino sì copertura in risorse economiche predeterminate, e necessariamente quantificate, come ora esplicitato dall'art. 16, comma 7, della legge n. 448 del 2001; tuttavia, detto adempimento – che costituisce, peraltro, un presupposto necessario, ma non sufficiente, ai fini delle valutazioni di compatibilità, rimesse a tutti i soggetti coinvolti nel procedimento di contrattazione – non esime la parte pubblica (e cioè, il Comitato di settore, il Governo e l'ARAN, ciascuno per la propria competenza) dall'essenziale onere di dimostrare, in modo attendibile e documentato, la sostenibilità dei costi contrattuali, mediante l'individuazione delle fonti di copertura all'interno dei bilanci degli enti, sia pure facendo ricorso ad analisi, dati statistici, elaborazioni e proiezioni dei dati desumibili dai documenti contabili.

Tale assunto trova conferma proprio nell'assetto procedimentale complessivo della contrattazione collettiva nazionale e integrativa come razionalizzato dagli artt. 16 e 17 della legge finanziaria 2002, la cui *ratio* si riconduce alla necessità di tenere sotto controllo la relativa spesa assicurando, sia in sede di indirizzo sia nella fase successiva, che le disposizioni contrattuali non determinino oneri non coerenti con gli andamenti generali della finanza pubblica.

In tale logica, spetta pertanto in primo luogo al Comitato di settore il compito di individuare nell'ambito delle disponibilità dei bilanci degli enti di cui all'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 le risorse necessarie per i rinnovi contrattuali ed indicarne le relative forme di copertura, mentre spetta al Governo, nella veste di garante degli equilibri di finanza pubblica, la valutazione sia della coerenza delle indicazioni contenute nell'atto di indirizzo con i parametri di compatibilità economica previsti nei documenti di programmazione economico-finanziaria, sia della compatibilità finanziaria dell'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).

Spetta, infine, all'ARAN il compito di condurre le trattative nei limiti delle compatibilità economiche e finanziarie così individuate e di quantificare i relativi oneri, diretti ed indiretti, derivanti dall'applicazione del contratto.

6.2. Ciò premesso, sotto lo stretto profilo di copertura, intesa nella fattispecie come raffronto tra le risorse quantificate nell'atto di indirizzo dal Comitato di settore e gli oneri derivanti dal contratto, occorre evidenziare che, a fronte di risorse quantificate a regime in relazione tecnica pari a 109,78 milioni di euro al lordo degli oneri riflessi, il computo degli oneri non quantificati dalla relazione tecnica derivanti dall'art. 33, comma, 1 dell'ipotesi di accordo (pari a 21,09 milioni di euro), determina la mancanza di copertura degli oneri contrattuali a regime per un importo di 25,96 milioni di euro al lordo degli oneri riflessi.

6.3. A prescindere dai profili attinenti alla copertura in senso stretto, manca, poi, da parte del Comitato di settore una corretta individuazione delle fonti di finanziamento idonee a supportare il costo dei rinnovi contrattuali relativi al personale, all'interno di un quadro di soddisfacente sostenibilità dei bilanci delle singole amministrazioni. Il Comitato di settore si limita, nella fattispecie, soltanto ad indicare la fonte di legittimazione del riconoscimento dei benefici contrattuali, senza dare alcuna indicazione dei mezzi di copertura e dei parametri su cui avrebbe dovuto fondare, ai sensi dell'art. 16, comma 7, della legge n. 448 del 2001, la quantificazione delle risorse necessarie per il rinnovo contrattuale. Tanto più che, nella nuova cornice disegnata nel settore dall'accordo dell'8 agosto 2001, la sostenibilità degli oneri derivanti per il comparto sanità dalla nuova tornata contrattuale avrebbe dovuto trovare essenziale termine di riferimento nella sostanziale tenuta del patto di stabilità in materia sanitaria.

Prime indicazioni, al riguardo, sulla sostenibilità degli oneri derivanti dalla presente ipotesi di accordo sono soltanto offerte dall'ARAN, che tuttavia concentra la verifica di sostenibilità finanziaria su due soli indicatori, rappresentati dall'incidenza delle spese di personale rispetto alle entrate correnti e alle uscite correnti sulla base di informazioni tratte dai conti delle amministrazioni pubbliche 1998-2001 redatti dall'ISTAT. Tali indicatori, come già affermato dalla Corte, non esauriscono gli indici cui ricorrere per monitorare lo



stato di salute finanziaria degli enti del comparto. Ciò anche in relazione al continuo aggiornamento delle fonti utilizzate dall'ISTAT per la compilazione dei conti della pubblica amministrazione. I citati indicatori, elaborati, peraltro, sulla base dei conti delle amministrazioni pubbliche – anni 1998-2001 (25 giugno 2002), sembrano infatti subire una inversione di tendenza in relazione al successivo aggiornamento dei dati (3 luglio 2003). Tale ultima edizione – nella quale sono da considerare provvisorie le stime per il 2002, semidefinitive quelle del 2000 e 2001 e definitive quelle del 1999 – ha evidenziato un rialzo delle stime delle uscite correnti per redditi da lavoro dipendente e una flessione del *trend* di crescita delle entrate correnti, determinando risultati meno confortanti, anche in relazione al 2002, e cioè nell'esercizio destinato a sopportare i maggiori oneri legati all'entrata a regime di tutte le clausole contrattuali del precedente biennio economico.

A ciò va aggiunto che una valutazione di sostenibilità non può prescindere per il comparto sanità 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 (anni 2001-2002), le verifiche definitive a febbraio 2003 del tavolo tecnico di monitoraggio della spesa sanitaria non hanno consentito l'erogazione dell'integrazione dei finanziamenti per il 2001 a tutte le Regioni, molte delle quali sono state inoltre dichiarate adempienti al patto dell'8 agosto 2001 dietro dimostrazione della copertura dei disavanzi sanitari 2001 con risorse di competenza dell'esercizio successivo. Di recente, poi, nel corso dell'audizione tenuta al Senato l'11 marzo scorso dinanzi alla V Commissione permanente, il Ragioniere generale dello Stato ha affermato che "la spesa sanitaria per gli anni 2001, 2002 e 2003 è risultata strutturalmente superiore a quella convenuta" nell'accordo dell'8 agosto 2001 e che "nel 2003 il costo della spesa sanitaria ha ecceduto il livello *concordato* di 2,736 miliardi di euro, *senza comprendere* gli oneri legati al rinnovo sia delle convenzioni sia dei contratti di lavoro del personale.

7. In tale situazione di criticità non sembrano, pertanto, allo stato, sussistere i presupposti per una valutazione positiva di compatibilità finanziaria degli oneri contrattuali derivanti dall'ipotesi di accordo all'esame.