



La

Corte dei conti

N. 2/SSRRCO/CCN/20

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

Presiedute dal Presidente di Sezione Ermanno Granelli
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Fabio Viola, Donata Cabras, Antonio Marco Canu, Marco Pieroni;

Consiglieri:

Carmela Iamele, Stefano Siragusa, Enrico Flaccadoro, Massimo Di Stefano, Luisa D'Evoli, Francesco Uccello, Vincenzo Busa, Giuseppe Imparato, Vincenzo Chiorazzo, Daniele Bertuzzi, Rossana Rummo, Sergio Gasparrini, Donato Centrone, Elena Papa;

Primi Referendari:

Angelo Maria Quaglini, Marco Randolfi.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, comma 1, lettera b);

VISTO l'art. 5, comma 5, dell'Accordo sancito, il 5 dicembre 2013, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

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

VISTA l'Ipotesi di accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con gli specialisti ambulatoriali interni, veterinari ed altre professionalità sanitarie (biologi, psicologi e chimici) ambulatoriali ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modifiche ed integrazioni - triennio 2016-2018.

SENTITI, nell'ambito dell'istruttoria, gli esperti designati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto con la Conferenza Stato-Regioni e con il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 5, comma 5, dell'Accordo sancito, il 5 dicembre 2013, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 8 gennaio 2020, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 14 gennaio 2020;

TENUTO CONTO delle valutazioni del Nucleo tecnico "Costo del lavoro" contenute nel rapporto n. 5/2019;

UDITI, nella Camera di consiglio del 14 gennaio 2020, i relatori Cons. Sergio Gasparrini e Primo Referendario Angelo Maria Quaglini;

DELIBERA

di certificare positivamente l'ipotesi di accordo in epigrafe con le osservazioni e le raccomandazioni contenute nell'allegato rapporto di certificazione;

ORDINA

la trasmissione della presente deliberazione alla Struttura Interregionale Sanitari Convenzionati - SISAC, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato Generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico - IGOP, al Ministero della salute, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, al Comitato di Settore per il Comparto Sanità.

I RELATORI

Sergio Gasparri

Angelo Maria Quaglini

IL PRESIDENTE

Ermanno Granelli

Depositato in segreteria il 3 febbraio 2020

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

Rapporto di certificazione

Ipotesi di Accordo Collettivo Nazionale per la disciplina dei rapporti con gli Specialisti Ambulatoriali Interni, Veterinari ed altre Professionalità sanitarie (Biologi, Chimici, Psicologi) ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modifiche ed integrazioni – Triennio 2016-2018.

1. L'Ipotesi di accordo in esame, sottoscritta il 25 giugno 2019, è pervenuta alle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte in data 19 dicembre 2019, per l'esercizio del controllo previsto dall'art. 5, comma 5, dell'Accordo sancito, il 5 dicembre 2013, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Al riguardo, occorre sottolineare che il procedimento di contrattazione collettiva relativo al personale sanitario con rapporto convenzionale, ai sensi del rinvio effettuato dall'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (come sostituito dall'art. 52, comma 27, della legge 27 dicembre 2002, n. 289), viene disciplinato da un accordo in Conferenza Stato - Regioni, tenendo comunque conto di quanto previsto dagli articoli 40, 41, 42, 46, 47, 48 e 49 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

2. In attuazione di tale rinvio, il predetto Accordo del 5 dicembre 2013, all'art. 5, assegna alla Corte dei conti funzioni di controllo sostanzialmente analoghe a quelle previste, in via generale, dall'art. 47, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001 in tema di contrattazione collettiva nazionale; più in dettaglio, la Corte dei conti è chiamata a certificare l'attendibilità della quantificazione dei costi dei contratti collettivi nazionali, nonché la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

3. Il testo dell'Ipotesi di Accordo ha ottenuto il parere favorevole del Comitato di settore in data 10 luglio 2019 e sullo stesso sono state acquisite le osservazioni del Ministero dell'economia e delle finanze, in data 16 dicembre 2019, per il tramite del Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL), presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Non è stato invece rilasciato l'avviso

espresso del Governo, nonostante la Struttura Interregionale Sanitari Convenzionati (SISAC) abbia provveduto al preventivo invio del testo dell'Accordo.

4. L'Accordo riguarda il settore della specialistica ambulatoriale, veterinaria ed altre professionalità sanitarie (di seguito, per sintesi, "specialisti ambulatoriali"), il quale, secondo i dati disponibili ad inizio 2016, comprende una platea di circa 18mila professionisti sanitari. Esso interviene a chiusura del triennio negoziale 2016-2018 che ha già visto il rinnovo, nel 2015, della parte normativa - sottoposto a certificazione positiva, in assenza di oneri, da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 17/2015) - e, nel 2018, di quella economica fino al 31 dicembre 2017, provvedendo all'erogazione delle risorse riferite all'indennità di vacanza contrattuale 2010-2017 e agli arretrati dei soli anni 2016-2017. Anche tale ultimo rinnovo di parte economica, che ha interessato tutta la categoria della medicina convenzionata, non solo gli specialisti ambulatoriali, è stato positivamente certificato da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti (deliberazione n. 10/2018).

5. Sotto il profilo contenutistico, il rinnovo contrattuale in esame si concentra sugli aspetti economici, disciplinando gli incrementi per l'anno 2018 e, a regime, a chiusura del ciclo contrattuale 2016-2018. Sono, comunque, contemplati interventi nella parte normativa con i quali, tuttavia, si provvede prevalentemente ad un aggiornamento del testo del 2015, senza modifiche sostanziali dell'articolato.

Analisi degli aspetti normativi

6. Tra le novelle regolamentari appare utile richiamare quelle suscettibili di assumere maggior rilievo sotto il profilo finanziario.

6.1. In dettaglio, l'art. 8 introduce, al comma 8, un compenso per il referente delle Aggregazioni Funzionali Territoriali (AFT), commisurato alle funzioni

assegnate. L'entità della remunerazione è definita dagli Accordi integrativi regionali (AIR); il relativo onere deve trovare comunque copertura all'interno del Fondo per gli accordi integrativi regionali.

6.2. L'art. 43, lett. B, comma 1, estende, a partire dal 2019, il Fondo per la ponderazione qualitativa delle quote orarie anche ai medici veterinari, in attuazione di un impegno già assunto tra le parti all'atto dell'introduzione della figura del veterinario nell'ambito dell'Accordo Collettivo Nazionale (ACN) per il settore in rapporto di convenzionamento con il SSN, avvenuta con l'ACN del 1° marzo 2006 e con la successiva integrazione dell'ACN 30 novembre 2006. La Relazione Tecnica quantifica in 7,19 milioni l'onere necessario a garantire l'inclusione dei veterinari nel suddetto fondo; tale dato è calcolato sulla base delle ore di attività svolte dai veterinari al 1° gennaio 2016.

6.3. L'art. 54, con l'intento di favorire il ricambio generazionale, come richiesto dall'atto di indirizzo del 27 luglio 2017, disciplina un meccanismo articolato che prevede la possibilità di affidamenti di incarichi a tempo indeterminato agli specialisti in graduatoria che non abbiano compiuto il 43° anno di età; ciò a fronte della contestuale riduzione di orario del 50 per cento da parte di specialisti ambulatoriali, già titolari di incarico a tempo indeterminato di almeno 20 ore settimanali, in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi per percepire la pensione ordinaria, anche anticipata, presso la Fondazione Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza Medici (ENPAM), i quali richiedano a tale Ente, senza cessare l'attività, un Anticipo della Prestazione Previdenziale (APP).

6.4. Atteso l'impatto sull'ENPAM della nuova clausola contrattuale, lo stesso art. 54 subordina l'attivazione della procedura APP, oltre che all'accordo dello specialista interessato e dell'azienda sanitaria, anche all'autorizzazione preventiva dell'ente previdenziale.

6.5. In merito al nuovo istituto di ricambio generazionale, la Relazione Tecnica precisa che dallo stesso non derivano né maggiori oneri contrattuali a carico dei bilanci delle Aziende sanitarie, né alterazioni dell'equilibrio finanziario

dell'ENPAM. Al riguardo, queste Sezioni riunite sottolineano come, sebbene non vengano modificati i requisiti anagrafici per usufruire del trattamento pensionistico e venga preservata la stabilità del flusso contributivo per effetto della sostituzione tra professionisti, il nuovo strumento appare comunque in grado di incidere sulla struttura dei costi dell'ENPAM, rappresentando un incentivo all'accesso alla pensione anticipata. Si ritiene, quindi, necessario che, in fase attuativa, l'autorizzazione delle richieste di accesso all'APP sia adeguatamente ponderata, monitorandone l'impatto sulle passività dell'ente pensionistico.

6.6. Sempre in tema di APP, la Relazione Tecnica esclude che la stessa possa arrecare pregiudizi nei confronti di quei professionisti, attualmente in graduatoria, i quali, avendo superato il limite di età dei 43 anni, non si qualificano come possibili destinatari dei nuovi incarichi di subentro. Ciò in quanto nessun interesse può essere legittimamente vantato con riguardo ad incarichi che non si renderebbero disponibili, senza l'attivazione dell'anticipo pensionistico e della correlata riduzione di orario. Sul punto, queste Sezioni riunite ritengono di dover richiamare le Strutture Sanitarie ad un'attenta valutazione dei potenziali rischi di contenzioso, e dei relativi costi, promosso dai professionisti che si ritengono pretermessi dall'affidamento di incarichi a soggetti più giovani di età.

6.7. La disposizione contenuta nell'art. 54 in tema di APP fornisce, inoltre, lo spunto per una riflessione più ampia su aspetti che, seppur non strettamente legati ai profili economici oggetto del presente rapporto, assumono particolare rilievo e, al tempo stesso, sono suscettibili di riguardare anche altre parti del medesimo atto negoziale o essere prese in considerazione in future tornate contrattuali. Più in dettaglio, si ritiene utile soffermare l'attenzione sul tema del rapporto tra fonte legislativa e fonte contrattuale, nella prospettiva di valutare se talune disposizioni, come per l'appunto l'art. 54, debbano trovare una collocazione diversa rispetto alla fonte pattizia.

6.8. Non sfugge di certo la vigenza di una particolare disposizione legislativa (art. 8 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502), da cui trae origine l'intero impianto regolativo su cui si basa l'Ipotesi di Accordo in esame e che affida alle parti negoziali una serie di compiti molto estesi e non sempre riconducibili al solo ambito del rapporto di lavoro convenzionale. Tuttavia, la complessa vicenda che ha caratterizzato l'evoluzione della normativa successiva al 1992 che ha disciplinato il rapporto tra la legge ed il contratto collettivo e la conseguente ripartizione dei rispettivi ambiti di regolazione, giustifica la necessità di approfondire il tema anche per i profili che involgono il contratto in esame, applicandosi ad esso, per espressa previsione di legge (art. 52, comma 27, della legge 27 dicembre 2002, n. 289), un'ampia fetta delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 165/2001, in materia di contrattazione collettiva.

6.9. Ripercorrendo a ritroso l'evoluzione cui si è fatto cenno, occorre ricordare che, dopo il lungo periodo di sospensione dell'attività negoziale, la ripartenza della contrattazione collettiva nazionale ed il suo fisiologico corso secondo le cadenze periodiche che la caratterizzano, è stata preceduta dall'entrata in vigore di due decreti legislativi (n. 74 e n. 75 del 2017), recanti modifiche e integrazioni sia al d.lgs. n. 165/2001, sia al d.lgs. n. 150/2009, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), s) e z) della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

6.10. Entrambi i provvedimenti legislativi hanno perseguito lo scopo di valorizzare i contenuti già presenti nelle vigenti disposizioni di legge in ordine alla contrattualizzazione e alla privatizzazione del rapporto di lavoro di una parte significativa del personale posto alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Ci si riferisce alla riscrittura degli articoli 2, comma 2, 5, comma 2 e 40, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 da cui emerge: i) la restituzione al contratto nazionale del ruolo di attore principale in materia di rapporto di lavoro ed, in stretta connessione, della sua capacità derogatoria rispetto a disposizioni di legge

eventualmente intervenute (o che intervengono) in tale ambito; ii) una puntuale individuazione dei limiti entro i quali deve agire la fonte contrattuale; iii) l'affidamento al contratto nazionale del compito di individuazione di ulteriori ambiti di esercizio della partecipazione sindacale.

6.11. Tuttavia, l'estensione della sfera partecipativa sindacale (di tipo non negoziale) offerta dalla riscrittura dell'articolo 5, comma 2, ad alcuni dei momenti rilevanti di programmazione dell'organizzazione delle strutture, dei servizi e delle attività lavorative, non modifica - anzi, semmai rafforza - il disposto normativo in base al quale il "confronto" su questi temi con le organizzazioni sindacali, per quanto ampio e auspicabilmente collaborativo, non culmini mai in un contratto collettivo. Permane inalterato, infatti, il limite posto dal legislatore sulle materie che possono formare oggetto di contrattazione collettiva (sia nazionale che integrativa) che, secondo quanto previsto dall'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, consente alle parti negoziali di disciplinare esclusivamente il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali secondo le modalità e limiti che lo stesso decreto stabilisce.

6.12. In relazione ai richiamati limiti e modalità posti all'autonomia collettiva è bene rammentare che si tratta degli specifici spazi regolamentari che, seppur riconducibili all'ambito del rapporto di lavoro, necessitano, ad avviso del legislatore, di una speciale protezione rispetto alle possibili pattuizioni alternative convenute delle parti negoziali, al punto di essere qualificate, sulla base dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, come disposizioni a carattere imperativo e, quindi, inderogabili da parte della contrattazione collettiva. Ciò accade, in particolare, per il sistema disciplinare, per la valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio e per la mobilità.

6.13. Il testo del citato articolo 40, comma 1, anche dopo la novella introdotta dall'art. 11, comma 1, lettera a) del d.l. n. 75/2017, mantiene, dunque, del tutto escluse dalla contrattazione le materie attinenti alla organizzazione degli uffici e

quelle afferenti alle prerogative dirigenziali, caratterizzate principalmente dall'attività di organizzazione del lavoro.

6.14. L'elenco delle materie escluse dalla contrattazione, ai sensi del richiamato art. 40, comma 1, si completa, infine, con il richiamo all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, ovverosia con l'originaria legge delega che ha dato origine alla contrattualizzazione e alla conseguente privatizzazione del rapporto di lavoro della gran parte dei dipendenti pubblici.

6.15. Ebbene, la conferma di tale esplicito richiamo conclusivo lascia chiaramente intendere la volontà del legislatore di escludere che lo strumento contrattuale, anche in relazione alla rinnovata capacità ad esso attribuita dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 di abrogare talune disposizioni di legge, possa intervenire in particolari ambiti ritenuti indisponibili all'autonomia collettiva ed afferenti alla esclusiva potestà legislativa, ovvero attraverso i principi da essa attribuiti ad atti normativi o amministrativi. Sicché sulla base dell'art. 2, comma 1, lettera c), legge n. 421/1992 permangono tassativamente escluse: *“le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento di procedure amministrative; gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; i principi fondamentali di organizzazione degli uffici; i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva [...]; la garanzia della libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca; la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici”*.

6.16. Si tratta, come noto, di una riserva che riflette l'esigenza di mettere al riparo dal rischio che l'autonomia negoziale possa intervenire su aspetti dell'organizzazione dei pubblici servizi che potrebbero potenzialmente compromettere l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa, comprimendo principi e diritti costituzionalmente tutelati.

6.17. Invero l'ACN in esame, pur costituendo una mera appendice di solo contenuto economico del lungo iter che ha condotto alla definizione degli incrementi retributivi relativi all'anno 2018, riscrive alcune disposizioni già contenute nei previgenti accordi collettivi con il mero scopo di meglio definire e chiarire l'applicazione di istituti contrattuali già disciplinati ma che, sulla base della ricostruzione effettuata in materia di fonti abilitate ad intervenire su specifiche materie, parrebbero essere escluse dalla disponibilità delle parti.

6.18. Va evidenziato, tuttavia, che a differenza di quanto previsto per il personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, per il quale esistono discipline legislative molto dettagliate che regolano le materie richiamate nell'art. 2, comma 1, lettera c) della legge n. 421/1992, per tale categoria di personale non è rinvenibile una specifica fonte regolativa unilaterale altrettanto puntuale. Ciò però non risolve la questione generale, vale a dire se, pur in presenza di un vuoto normativo, materie quali ad esempio, i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro (art. 19 - requisiti, domande, graduatorie e compiti dell'azienda sede del comitato zonale) i criteri per il conferimento di incarichi di lavoro (artt. 21 e 22 - assegnazione di incarichi a tempo indeterminato e determinato) o il regime di cumulo tra pensione e lavoro in rapporto di convenzione (art. 54 - anticipo della prestazione previdenziale), possano considerarsi utilmente disciplinate attraverso una funzione suppletiva affidata ad un accordo contrattuale.

6.19. Seppur le considerazioni svolte non impattino in modo diretto sull'analisi della compatibilità finanziaria ed economica demandata alla Corte in sede di certificazione dell'accordo, queste Sezioni riunite ritengono di dover richiamare l'attenzione sulle sfavorevoli implicazioni connesse all'esercizio delle forme regolative attribuite all'autonomia collettiva in ambiti esterni al perimetro definito dal quadro sopra delineato, nell'attesa di un auspicabile intervento normativo teso a delineare i confini tra le diverse fonti di regolazione dei rapporti in regime di convezionamento, anche nella prospettiva di garantire un assetto omogeneo con la disciplina generale del pubblico impiego contrattualizzato.

Analisi degli aspetti economici

7. Le risorse finanziarie a disposizione per i rinnovi contrattuali relativi al triennio 2016-2018 hanno vissuto un articolato iter normativo, che ne ha determinato il progressivo ampliamento.

7.1. In sintesi, la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015, art. 1, comma 466), ha inizialmente stanziato un importo di 300 milioni per il personale delle amministrazioni statali, compreso quello in regime di diritto pubblico. Tali risorse risultavano, peraltro, sufficienti a corrispondere la sola indennità di vacanza contrattuale.

7.2. Per le restanti amministrazioni pubbliche, la stessa legge aveva previsto, in coerenza con l'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, la copertura di tali oneri a carico dei rispettivi bilanci. Il successivo dPCM 18 aprile 2016 aveva definito i criteri di determinazione degli oneri, in coerenza con i parametri previsti per le amministrazioni statali.

7.3. Successivamente, in data 30 novembre 2016, il Governo ha sottoscritto un'intesa con le parti sociali, impegnandosi a garantire l'implementazione delle risorse finanziarie da destinare ai rinnovi contrattuali, in modo da assicurare incrementi economici medi, analoghi alla dinamica contrattuale sperimentata nel settore privato nel medesimo periodo.

7.4. In esito alla predetta intesa, l'art. 1, comma 365, della legge di bilancio per il 2017 (legge n. 232/2016) ha stanziato ulteriori risorse da destinare alla contrattazione collettiva, ripartite con dPCM del 18 febbraio 2017, con il quale sono stati anche fissati i criteri aggiornati di incremento per il personale dipendente dalle amministrazioni non statali.

7.5. Da ultimo, l'art. 1, comma 679, della legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017) ha ulteriormente integrato le risorse, in modo tale da assicurare incrementi retributivi pari, per il 2016, allo 0,36 per cento, all'1,09 per cento per il 2017 e al 3,48 per cento a regime.

7.6. A fronte di tali parametri, il competente Comitato di settore, con l'Atto di indirizzo del 22 marzo 2018, ha integrato le percentuali di incremento per la chiusura del triennio 2016-2018, garantendo le risorse a regime, pari al 3,48 per cento, a partire da settembre 2018, mentre per il periodo gennaio-agosto 2018 gli incrementi rimangono determinati secondo la percentuale prevista per il 2017 (1,09 per cento).

7.7. Per tutto il 2018, in coerenza con le annualità precedenti, a tale variazione in aumento si somma anche quella legata all'Indennità di vacanza contrattuale (IVC), pari allo 0,75 per cento. Sul punto, va precisato che - pur non trovando applicazione per il settore in rapporto di convenzionamento con il SSN il meccanismo di erogazione diretta dell'IVC disciplinato per i dipendenti pubblici - il modello finanziario fino ad oggi adottato ha previsto la corresponsione a tale personale medico delle medesime percentuali di incremento retributivo concesse al restante personale pubblico, comprensivo anche del valore corrispondente all'IVC, sulla base, tuttavia, delle indicazioni del Comitato di settore e del recepimento, in un apposito strumento negoziale, dei parametri di calcolo dell'IVC stessa, da applicarsi su una struttura retributiva differente rispetto a quella riferibile ai rapporti di lavoro dipendente (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 10/2018).

7.8. Tale principio, applicato nei precedenti rinnovi contrattuali, ha trovato conferma anche nel d.l. n. 78 del 2010 (che, nel disporre il blocco della contrattazione, ha fatto salva l'erogazione dell'IVC nelle misure previste a decorrere dal 2010 ed ha esteso l'applicazione di tali disposizioni al personale convenzionato con il SSN) e nel D.P.R. n. 122 del 2013 (che, nel prorogare il blocco delle contrattazione, ha consentito la corresponsione dell'IVC nelle stesse misure previste dal d.l. n. 78 del 2010 ed ha esteso l'applicazione di tali disposizioni, in quanto compatibili, al personale convenzionato con il SSN).

7.9. Sulla base di tali parametri di incremento, la SISAC ha individuato le risorse massime a disposizione per il rinnovo, pari a 40,39 milioni a regime, tenendo

conto sia dell'aumento contrattuale sia dell'IVC. Tale importo si riduce a 24,76 milioni per gli arretrati 2018, attesa l'applicazione dell'incremento del 3,48 per cento solamente a partire dal mese di settembre.

7.10. La stima delle dimensioni finanziarie del rinnovo contrattuale, in linea con la prassi avviata dal 2009 e più volte assentita da queste Sezioni riunite, è stata effettuata in forza del flusso dati annuale che la SISAC riceve dalle singole Aziende e dagli altri Enti del SSN, concernente la serie storica delle ore remunerate per gli specialisti ambulatoriali, oltre che, a partire dal 2014, del numero degli assistiti in carico in relazione ai settori (assistenza primaria e pediatri di libera scelta) remunerati a quota capitaria. In linea con la procedura seguita per gli incrementi 2016 e 2017, la base di calcolo utilizzata dalla SISAC per l'individuazione del *platfond* di risorse finanziarie disponibili è stata quella del flusso orario e del costo contrattuale relativo all'anno 2015, per l'applicazione dell'incremento percentuale del 2018, mentre il parametro per la determinazione delle risorse destinate all'IVC è stato il costo base degli specialisti ambulatoriali di fine 2009.

7.11. La tavola seguente riepiloga le risorse occorrenti per corrispondere l'incremento contrattuale nel 2018 e a regime (3,48 per cento), incluse quelle finalizzate all'IVC (0,75 per cento) per gli specialisti ambulatoriali in rapporto di convenzionamento con il SSN:

Tabella 1 - Riepilogo disponibilità rinnovo contrattuale

(in milioni)

Numero ore all'1/1/2016	COSTO BASE 2009 (comprensivo contributi previdenziali, malattia, IRAP)	COSTO BASE 2015 (comprensivo contributi previdenziali, malattia, IRAP)	2018 (dal 1 gennaio al 31 agosto) (0,75% su costo 2009 +1,09% su costo 2015) (A)	2018 (dal 1 settembre) (0,75% su costo 2009 +3,48% su costo 2015) (B)	2018 Totale disponibilità teoriche (A) + (B)	A regime da 2019 (0,75% su costo 2009 + 3,48% su costo 2015)
21.094.242	813	998	11,32	13,61	24,93	40,83

7.12. Le risorse contrattuali vengono utilizzate per corrispondere incrementi sulla quota oraria (parte fissa del compenso degli specialisti) e sull'aumento dei quattro fondi, per quanto attiene alla quota variabile del compenso. Ne deriva una ripartizione che privilegia la parte variabile (70 per cento) della remunerazione, nell'ambito di un percorso di riequilibrio della composizione del trattamento economico teso a raggiungere un'incidenza della parte variabile sul totale pari al 30 per cento. La componente variabile del trattamento economico, inoltre, viene coerentemente legata (art. 9, comma 6) alla valutazione dei risultati connessi al raggiungimento degli obiettivi e dei livelli di *performance* delle Unità Complesse di Cure Primarie (UCCP).

7.13. La tavola sottostante fornisce un riepilogo dei maggiori oneri scaturenti dall'Ipotesi, ripartiti per settore professionale e rapporto contrattuale, sia per il 2018, sia a regime dal 2019.

Tabella 2 – Ripartizione risorse contrattuali

(in milioni)

Specialisti convenzionati	Arretrati 2018	Costo 2018	Incrementi 2019	Costo 2019
Specialisti ambulatoriali e veterinari - quota oraria - T.I.	0,99	21,52		
Altre professionalità sanitarie - quota oraria - T.I.	0,67	1,25		
Specialisti ambulatoriali, veterinari e altre professionalità - quota oraria - T.D. e incarico provvisorio	0,98	1,99		
Specialisti ambulatoriali e veterinari - quota oraria fissa - T.I.			0,41	10,45
Specialisti ambulatoriali e veterinari - Fondo piena disponibilità (variabile) - T.I.			0,39	8,47
Specialisti ambulatoriali e veterinari - Fondo per le prestazioni di particolare interesse (PPI) (variabile) - T.I.			0,05	1,09
Specialisti ambulatoriali e veterinari - Fondo AIR (Accordi integrativi regionali) (variabile) -T.I.			0,20	4,34
Specialisti ambulatoriali e veterinari - Fondo realizzazione obiettivi (variabile) T.I.			0,20	4,34
Professionisti (biologi, chimici, psicologi) - quota oraria fissa - T.I.			0,28	0,61
Professionisti (biologi, chimici, psicologi) - Fondo disponibilità - T.I.			0,39	0,72
Professionisti (biologi, chimici, psicologi) - Fondo PPI - T.I.			0,03	0,06
Professionisti (biologi, chimici, psicologi) - Fondo AIR - T.I.			0,13	0,24
Professionisti (biologi, chimici, psicologi) - Fondo realizzazione obiettivi - T.I.			0,13	0,24
Specialisti ambulatoriali, veterinari e professionisti - quota oraria - T.D.			0,65	1,32

Specialisti convenzionati	Arretrati 2018	Costo 2018	Incrementi 2019	Costo 2019	
Specialisti ambulatoriali, veterinari e professionisti - Fondo AIR - T.D.			0,32	0,65	
Specialisti ambulatoriali, veterinari e professionisti - Fondo realizzazione obiettivi - T.D.			0,32	0,65	
Istituzione Fondo di ponderazione qualitativa (Veterinari)				7,19	
TOTALE		24,76		40,39	65,15

7.14. Particolare attenzione merita la regolamentazione dei fondi contrattuali, atteso il ruolo centrale svolto dagli stessi nel favorire il perseguimento degli obiettivi di politica sanitaria e di miglioramento della qualità delle prestazioni. In dettaglio, l'Ipotesi di accordo in esame contempla 5 fondi:

- Il Fondo per la ponderazione qualitativa ex art. 43, comma 1, lett. b), il quale costituisce una componente variabile della remunerazione dei professionisti, già presente nei precedenti Accordi. Come sopra richiamato (cfr. par. 6.2), per effetto del rinnovo in esame, le risorse del fondo sono estese, a far data dal 2019, anche ai veterinari, per le attività e le prestazioni agli stessi riferibili.
- Il Fondo disponibilità ex art. 45. Trattasi di una nuova quota variabile del compenso degli specialisti ambulatoriali a tempo indeterminato, introdotta con il rinnovo in esame. Le risorse di tale fondo sono tese ad incentivare l'esercizio esclusivo dell'attività convenzionata con il SSN, completando il percorso già intrapreso con l'ACN 17 dicembre 2015 nel quale furono introdotti meccanismi atti a concentrare le ore disponibili in capo agli specialisti, veterinari e professionisti già titolari di incarico con ore inferiori al massimale. Attraverso l'incentivo economico in discorso, quindi, si rafforza il quadro di misure tese a raggiungere l'obiettivo finale di garantire al SSN operatori impegnati a tempo pieno, con miglioramento della garanzia di efficacia delle prestazioni assistenziali. Il testo contrattuale individua le modalità di quantificazione del fondo da parte delle Regioni (0,39 euro per ciascuna ora di attività al netto degli oneri previdenziali e fiscali a carico dell'Azienda); detta quantificazione rappresenta il tetto

massimo della spesa destinata ad incentivare il rapporto di esclusività. Sulla base di tali parametri la stima del valore complessivo del fondo è pari a 8,47 milioni. Annualmente le Regioni determineranno la quota oraria del compenso incentivante a valere sul fondo (nel limite massimo di 8,6 euro per ora), che le singole Aziende erogheranno agli aventi titolo.

- Il Fondo per le prestazioni di particolare interesse (Fondo P.P.I.) ex art. 43, lettera B, comma 8; le risorse che vi affluiscono sono finalizzate a favorire o prevedere la realizzazione di prestazioni specialistiche di particolare interesse incluse nel nomenclatore tariffario regionale, tese ad operare un'integrazione con le attività delle forme organizzative della medicina generale e della pediatria di libera scelta o al raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 4 dell'Accordo in esame. La natura ancora sperimentale del Fondo P.P.I. si riflette nel livello esiguo delle relative assegnazioni (1,09 milioni), le quali, tuttavia, possono essere integrate con le risorse del fondo per l'indennità di disponibilità che non risultino utilizzate nel precedente esercizio.
- Il Fondo per gli Accordi Integrativi Regionali (Fondo AIR); esso è destinato, senza vincoli specifici da parte della contrattazione collettiva nazionale, al finanziamento della contrattazione regionale. Le disponibilità sono integrate, in aggiunta alla quota già fissata dall'ACN 8 luglio 2010, per consentire alla contrattazione decentrata di adattare le attività specialistiche alle necessità ed ai fabbisogni del territorio.
- Fondo realizzazione obiettivi ex art. 43, lettera B, comma 7; trattasi di ulteriori risorse a disposizione delle Regioni, finalizzate, attraverso la contrattazione integrativa, alla realizzazione degli obiettivi prioritari di politica sanitaria nazionale, individuati nell'art. 4 dell'Accordo in esame.

7.15. Le disposizioni negoziali forniscono una regolamentazione delle modalità di alimentazione dei fondi sopra menzionati; sarà onere degli organi di controllo

delle strutture sanitarie monitorare e verificare, in sede attuativa, il rispetto dei limiti quantitativi e dei vincoli di destinazione delle risorse.

Valutazioni in merito all'attendibilità della quantificazione degli oneri

8. Il primo profilo di indagine in cui si sostanzia il procedimento di controllo della Corte dei conti finalizzato alla certificazione dei contratti collettivi consiste nel riscontro dell'attendibilità della quantificazione dei costi, diretti e indiretti, derivanti dall'applicazione del contratto, sotto il profilo della razionalità e congruità delle stime risultanti dalla Relazione tecnica (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 17/1998).

8.1. In tale ambito, il nucleo tecnico ha verificato la correttezza delle quantificazioni effettuate dalla SISAC degli oneri connessi con l'Ipotesi contrattuale all'esame; in linea con la metodologia già certificata da queste Sezioni riunite all'atto del rinnovo di parte economica per il 2016 e il 2017 (deliberazione n. 10/2018), detti oneri sono quantificati calcolando il costo degli incrementi contrattuali sulla base dei dati relativi alla consistenza di ore effettuate dagli specialisti ambulatoriali nel 2015, come desumibili dal flusso di dati annuale che la SISAC riceve dalle strutture sanitarie. Sul punto, la Corte torna a sottolineare l'opportunità di attribuire una veste ufficiale alla predetta metodologia di rilevazione dei dati concernenti i professionisti in rapporto di convenzionamento con il SSN al fine di disporre, presso il Ministero della salute o l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas), di un documento, analogo al Conto annuale predisposto dalla RGS, da cui trarre dati certificati in ordine alla struttura del settore e alla spesa sostenuta annualmente dalle Regioni, sia in relazione all'applicazione degli accordi nazionali, sia in relazione agli effetti della contrattazione regionale e aziendale.

8.2. Sebbene il criterio di quantificazione seguito sia conforme a quello utilizzato in passato, occorre precisare che, in presenza di un *trend* in costante crescita delle ore prestate, quale quello registrato in passato, lo stesso si espone

al rischio di sottostimare l'effettivo costo scaturente dal rinnovo contrattuale. Al riguardo, in sede istruttoria, sono state richieste informazioni aggiornate in merito al flusso di ore rilevato nel 2018, verificando che la percentuale di incremento rispetto al 2015 (+5 per cento) si mantiene all'interno di un ragionevole margine di flessibilità. Appare, comunque, necessario un attento monitoraggio dei costi effettivi derivanti dall'applicazione dell'Ipotesi in esame che, sulla base della puntuale rilevazione fino ad oggi effettuata, consenta alla SISAC di verificare che gli eventuali maggiori oneri effettivi siano contenuti entro i margini derivanti dal raffronto tra le disponibilità teoriche e il costo calcolato nella Relazione Tecnica allegata all'Ipotesi di Accordo. Inoltre, in una prospettiva maggiormente prudentiale, le Sezioni riunite ritengono di dover raccomandare, nelle future tornate contrattuali, di tener conto, nella stima degli oneri, anche dell'evoluzione delle ore effettivamente prestate, ove già conosciuta, ovvero di procedere ad una stima della stessa, ad esempio sulla base della crescita media rilevata in un adeguato periodo temporale di riferimento antecedente a quello cui il rinnovo si riferisce.

Valutazione della compatibilità finanziaria ed economica

9. Il procedimento di certificazione intestato alla Corte dei conti postula due ulteriori profili di analisi del contratto collettivo: quello della compatibilità finanziaria e quello della compatibilità economica (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 17/1998). Il primo consiste in uno scrutinio degli oneri contrattuali sotto il profilo della loro copertura e sostenibilità finanziaria con le risorse allocate negli appositi stanziamenti di bilancio; il secondo si sostanzia in una valutazione di compatibilità degli incrementi retributivi con le grandezze macroeconomiche desunte dagli strumenti di programmazione economico-finanziaria e dagli accordi sulla politica dei redditi, direttamente o indirettamente richiamati dai predetti strumenti di programmazione.

9.1. Al fine di verificare la compatibilità, sotto il profilo finanziario, dell'Ipotesi di Accordo in esame, da un lato, i relativi oneri attesi sono stati messi a confronto con il *plafond* di risorse disponibili individuate dalla SISAC sulla base delle percentuali di incremento definite dal Comitato di settore negli atti di indirizzo, dall'altro, ne è stata verificata la copertura nei documenti di bilancio degli enti sanitari su cui gravano i costi contrattuali.

9.2. Sotto il primo profilo, il confronto mette in luce la sussistenza di un margine di garanzia tra risorse quantificate e impieghi contrattuali, complessivamente pari a circa 0,17 milioni nel 2018 e 0,44 milioni a regime nel 2019. Gli oneri derivanti dal rinnovo contrattuale appaiono, quindi, non eccedere i limiti individuati sulla base dei parametri definiti in sede di atto di indirizzo.

Tabella 3 - Differenza tra disponibilità teoriche e costo effettivo

(in milioni)

Specialistica convenzionata	Tot. disponibilità teoriche 2018	Tot. costo effettivo 2018	Differenza	Tot. disponibilità teoriche 2019	Tot. costo effettivo 2019	Differenza
Specialistica convenzionata Totale	24,93	24,76	0,17	40,83	40,39	0,44
Specialistica ambulatoriale e veterinaria T.I.	21,68	21,52	0,16	35,5	30,57	7,01
Altre professionalità (biologi, chimici, psicologi) T.I.	1,25	1,25	0,00	2,09		
Specialisti e professionisti T.D.	2,00	1,99	0,01	3,24	2,62	0,62
Istituzione Fondo di ponderazione qualitativa (Veterinari)					7,19	-7,19

9.3. Con riguardo al secondo profilo di compatibilità finanziaria, è stata verificata la copertura e la sostenibilità degli oneri scaturenti dal contratto con le risorse stanziare nei bilanci delle aziende sanitarie. Al riguardo, queste ultime sono tenute per legge (art. 9 del d.l. n. 203 del 2005, convertito dalla legge n. 248 del 2005) ad accantonare le disponibilità necessarie per i rinnovi contrattuali, quale obbligo strumentale all'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato. Gli accantonamenti devono essere effettuati secondo le indicazioni del Tavolo di verifica degli adempimenti regionali, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 12 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, ossia applicando le percentuali di incremento retributivo (3,48 per

cento nel 2018) alle voci di conto economico che accolgono il costo del personale in regime convenzionato con il SSN. Il rispetto di tali vincoli normativi, confermati anche dall'art. 2, comma 17, della legge n. 191 del 2009, è demandato alla competenza degli organi di controllo delle aziende e viene certificato dal suddetto Tavolo di verifica.

9.4. Con riferimento all'Ipotesi di Accordo in esame, il Ministero dell'economia e delle finanze ha trasmesso la documentazione attestante la verifica positiva, da parte del Tavolo tecnico, degli adempimenti regionali e della sussistenza degli accantonamenti per il rinnovo del 2018 relativo agli specialisti ambulatoriali.

9.5. Quanto alla compatibilità economica, queste Sezioni riunite richiamano le considerazioni già svolte in occasione della certificazione di altre Ipotesi di Accordo sempre riferite al medesimo triennio contrattuale (da ultimo, deliberazione n. 1/2020); in tale sede, infatti, si è ritenuto che la percentuale di aumento contrattuale del 3,48 per cento, cui si somma quella dello 0,75 per cento legata all'IVC, determina una dinamica della spesa di personale coerente con l'evoluzione, indicata nei documenti di programmazione finanziaria, delle principali variabili macroeconomiche (PIL, inflazione, spesa per il personale pubblico).

* * *

10. Tutto quanto sopra premesso, si certifica positivamente l'Ipotesi di accordo in epigrafe, con le raccomandazioni e osservazioni formulate nel presente rapporto.