



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

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

Presidenti di sezione:

Luciano Calamaro, Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Giovanni Coppola, Marco Pieroni, Enrico Flaccadoro, Anna Luisa Carra, Massimiliano Minerva;

Consiglieri:

Cinzia Barisano, Stefania Fusaro, Nicola Benedizione, Giuseppe Teti, Giuseppe Imperato, Vincenzo Chiorazzo, Daniele Bertuzzi, Rossella Bocci, Sergio Gasparrini, Marco Randolfi, Michela Muti;

Referendari:

Laura Alesiani, Rosita Liuzzo.

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

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

SENTITI, nell'ambito dell'istruttoria, gli esperti designati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 47, comma 6, del citato decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 4 novembre 2022, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 14 novembre 2022;

TENUTO CONTO delle valutazioni del Nucleo tecnico "Costo del lavoro" contenute nel rapporto n. 10/2022;

UDITI, nella Camera di consiglio del 14 novembre 2022, i relatori Consigliere Sergio Gasparrini e Consigliere Marco Randolfi;

DELIBERA

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

ORDINA

la trasmissione della presente deliberazione all'ARAN - Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio per le relazioni sindacali - Servizio contrattazione collettiva, al Comitato di Settore per le Autonomie Locali presso ANCI, al Comitato di Settore Comparto Regioni - Sanità presso Cinsedo, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - IGOP.

I RELATORI

F.to digitalmente Sergio Gasparrini
F.to digitalmente Marco Randolfi

II PRESIDENTE

F.to digitalmente Guido Carlino

Depositato in segreteria in data 16 gennaio 2023

IL DIRIGENTE

F.to digitalmente Antonio Franco

RAPPORTO DI CERTIFICAZIONE

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

PREMESSA

1. L'Ipotesi di contratto in esame, sottoscritta il 4 agosto 2022, è pervenuta alle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte in data 21 ottobre 2022, per l'esercizio del controllo previsto dall'art. 47, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001; tale norma assegna alla Corte dei conti la funzione di certificare l'attendibilità della quantificazione dei costi dei contratti collettivi nazionali, nonché la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.
2. Il contratto riguarda il comparto delle Funzioni Locali, che, ai sensi dell'art. 4 del CCNQ del 3 agosto 2021, comprende il personale non dirigente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato, dipendente da tutte le Aziende ed Enti del comparto (Regioni a statuto ordinario e dagli Enti pubblici non economici dalle stesse dipendenti; Province, Città metropolitane, Enti di area vasta, Liberi consorzi comunali di cui alla legge 4 agosto 2015, n. 15 della regione Sicilia; Comuni; Comunità montane; ex Istituti autonomi per le case popolari ancora in regime di diritto pubblico, comunque denominati; Consorzi e associazioni, incluse le Unioni di Comuni; Aziende pubbliche di servizi alla persona - ex IPAB - che svolgono prevalentemente funzioni assistenziali; Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura). In totale, secondo i dati riportati dal conto annuale RGS, riferiti al 2018, il comparto è composto da una platea di circa 430mila unità (di cui oltre 24mila con contratto di lavoro flessibile e 2.500 collaboratori a tempo determinato assunti in base all'art. 90 TUEL).
3. Sull'Ipotesi, i Comitati di settore "Regioni-Sanità" ed "Autonomie Locali", riunitisi in sede congiunta il 5 settembre 2022, ai sensi dell'art. 47, comma 4, del d.lgs. 165/2001, hanno espresso parere positivo, invitando l'Aran a tener conto, ai fini della prima applicazione delle progressioni verticali (art. 13), dell'orientamento applicativo congiunto dell'Aran stessa, della Ragioneria Generale dello Stato e del Dipartimento della funzione pubblica sulle analoghe procedure previste dal CCNL delle Funzioni centrali. Sullo stesso testo, nella seduta del 19 ottobre u.s., il Consiglio dei ministri ha espresso parere positivo, condizionandolo alla richiesta di successivi orientamenti applicativi da parte dell'Aran riguardo le finalità dell'art. 79, comma 1 lett. c) dell'Ipotesi all'esame, in materia di Fondo per le risorse decentrate. Sul punto,

appare utile ricordare che analoga disposizione era già presente nel precedente CCNL FL del 21 maggio 2018, relativo al triennio 2016-2018 (art. 67, comma 5), con possibilità di stanziare apposite risorse, in caso di incremento della dotazione organica, al fine di sostenere gli oneri dei maggiori trattamenti economici del personale. Successivamente, l'art. 33 del d.l. 34/2019 (legge 58/2019) è intervenuto sulla disciplina delle assunzioni del personale delle regioni e degli enti locali che registrino una spesa di personale sostenibile da un punto di vista finanziario, in coerenza con i piani triennali di fabbisogno e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, prevedendo la possibilità di assumere personale a tempo indeterminato sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente non superiore ad un determinato valore soglia fissato con decreto ministeriale (a tal riguardo, sono stati emanati il d.m. 3 settembre 2019, il d.m. 17 marzo 2020 e il d.m. 11 gennaio 2022). Da ultimo, il comma 2 del citato art. 33 ha stabilito che *"Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018"*.

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

5. Gli atti propedeutici alla riapertura delle trattative per tutta la contrattazione pubblica, relativa al triennio 2019-2021, sono stati l'Accordo quadro sulle prerogative sindacali del 19 novembre 2019, certificato dalle Sezioni riunite con del. n. 19 del 2019, e l'accordo quadro sulla definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (del. n. 13/2021). Attraverso il primo accordo si è proceduto all'accertamento definitivo della rappresentatività nei comparti di contrattazione per il periodo 2019-2021, con conseguente rideterminazione e distribuzione delle prerogative sindacali (distacchi, permessi, ecc.), mentre con il

secondo è stata confermata per il triennio 2019-2021 la suddivisione in quattro comparti di contrattazione collettiva (Funzioni centrali, Funzioni locali, Istruzione e della ricerca e Sanità) e relative corrispondenti quattro aree, come previsto dall'art. 54, comma 2 del d.lgs. 150/2009. Per l'individuazione della cornice generale di riferimento dell'Ipotesi in esame, in data 19 aprile 2021, è stato altresì emanato dal Ministro per la Pubblica amministrazione l'Atto di indirizzo quadro per i rinnovi contrattuali 2019-2021 riferito a tutto il personale pubblico e per ciò che attiene più specificamente al settore, l'8 settembre 2021, l'Atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale del personale del comparto Funzioni Locali, relativo al medesimo triennio, con successiva integrazione del 3 maggio 2022, resasi necessaria per la definizione delle ulteriori risorse messe a disposizione dalla LB 2022.

QUADRO DELLE RISORSE

6. Parallelamente a tale percorso, con la legge di bilancio per il 2019 (art. 1, comma 436 della legge n. 145 del 30 dicembre 2018), sono state stanziati risorse per la contrattazione collettiva nazionale riferita al personale appartenente alle amministrazioni statali (*id est*: personale della Scuola e degli istituti di alta formazione artistica e musicale, dei Ministeri, delle Agenzie fiscali, della PCM e del personale statale in regime di diritto pubblico), per il triennio 2019-2021, pari a rispettivamente 1.100, 1.425 e 1.775 milioni di euro. Per il personale delle restanti amministrazioni pubbliche (vale a dire: dipendenti del SSN, delle Regioni e degli enti locali, delle Università, degli EPNE, degli Enti di ricerca, degli enti artt. 60 e 70 e delle autorità indipendenti), la stessa legge (comma 438) aveva previsto, in coerenza con l'art. 48, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001, la copertura di tali oneri a carico dei rispettivi bilanci, con rinvio della quantificazione delle relative risorse, con i medesimi criteri previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato, agli atti di indirizzo emanati dai comitati di settore.

7. Successivamente, la legge di bilancio per il 2020 (art. 1, comma 127 della legge 160/2019) ha rivisto la dotazione complessiva stanziando ulteriori risorse, innalzando il limite di spesa totale a 3.375 milioni a regime. Oltre a ciò, la legge di bilancio per il 2021 (art. 1, comma 959 della legge 178/2020) ha stanziato 400 milioni aggiuntivi nel 2021, per un totale di risorse pari a 3.775 milioni, di cui 1.100 per il 2019, 1.750 per il 2020 e 3.775 a regime.

7.1. Il quadro complessivo così delineato consente, per le amministrazioni statali, un incremento delle retribuzioni medie complessive (calcolate con riferimento a 1,87 milioni di unità appartenenti al settore statale, con una retribuzione media annua pari a euro 34.250) dell'1,3 per cento nel 2019, del 2,01 per cento nel 2020 e del 4,07

per cento a regime, calcolato sul monte salari 2018 (l'importo percentuale a regime include anche la quota di incremento relativa all'elemento perequativo pari allo 0,29 per cento). La tavola seguente riassume la globalità delle risorse stanziare dalle leggi di bilancio 2019, 2020 e 2021 per le sole amministrazioni i cui oneri ricadono sul bilancio statale.

TAVOLA

AMMINISTRAZIONI STATALI
TRIENNIO 2019-2021

(n milioni)

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

7.2. Per il settore non statale, che occupa circa 1,38 milioni unità di personale con una retribuzione media annua di euro 38.190, le risorse occorrenti per garantire, in valore percentuale, la corresponsione degli stessi incrementi contrattuali previsti per il settore statale, sono state stimate in 940 milioni di euro per il 2019, 1.418 milioni per il 2020 e 3.040 milioni per il 2021. Anche in questa quantificazione, la stima include gli oneri per l'erogazione dell'anticipazione contrattuale IVC e per l'elemento perequativo. Complessivamente, per il rinnovo dei CCNL 2019-2021 relativi a tutte le amministrazioni pubbliche, le risorse necessarie a regime risultano pari a 6.815 milioni, come evidenziato nella tavola seguente.

TAVOLA 2

RIEPILOGO RISORSE AMMINISTRAZIONE PUBBLICHE

(in milioni)

Triennio 2019-2021	2019	2020	2021
Settore statale	1.100	1.750	3.775
Settore non statale	940	1.418	3.040
TOTALE	2.040	3.168	6.815

8. Tale quadro finanziario è stato ulteriormente integrato dalla legge di bilancio per il 2022 (commi 604 e 612 della legge 234/2021), che ha fatto seguito a quanto definito sia dal citato Patto per l'Innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, sia dall'art. 3 del d.l. 80/2021 (legge 113/2021), di modifica dell'art. 52, co.1-bis, del d.lgs. 165/2001, con cui sono stati indicati i requisiti minimi di base dei nuovi sistemi di classificazione professionale, le procedure per le progressioni tra le aree, nonché

la possibilità di superare i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio.

8.1. In particolare, l'art. 1, comma 604, della legge di bilancio per il 2022 ha previsto, a decorrere dal 2022, specifiche risorse da destinare al trattamento accessorio del personale nei limiti di una spesa complessiva di 110,6 milioni corrispondente allo 0,22 per cento del monte salari del 2018 delle amministrazioni statali; il comma 612 del medesimo articolo ha, invece, previsto l'integrazione delle risorse per i rinnovi contrattuali con la finalità di favorire la ridefinizione dei nuovi ordinamenti professionali del personale appartenente alle amministrazioni statali, stanziando ulteriori 95 milioni a decorrere dal 2022. Dal 2022, la legge di bilancio ha, pertanto, messo a disposizione della contrattazione collettiva nazionale ulteriori risorse pari a 205,6 milioni. Anche in questo caso, per le amministrazioni non statali le risorse occorrenti a garantire i medesimi aumenti percentuali saranno poste a carico dei rispettivi bilanci.

9. Nell'ambito delle risorse complessive previste per tutti i comparti di contrattazione, come sopra riportato, sono state definite le risorse occorrenti per il rinnovo del comparto Funzioni Locali (cfr. tav. 3), sulla base della quantificazione effettuata dal Comitato di settore, con i medesimi criteri previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato, a partire dall'Atto di indirizzo dell'8 settembre 2021, successivamente integrato con quello trasmesso all'Aran il 3 maggio 2022, resosi necessario per il completamento delle risorse destinate ai trattamenti accessori. La tavola seguente riporta le risorse, al lordo degli oneri riflessi, quantificate con il primo Atto di indirizzo dal Comitato di settore, a carico dei bilanci degli enti, che, dal 2021, comprendono anche quelle per la stabilizzazione dell'elemento perequativo, con risorse pari a 125,61 milioni (0,73 per cento sul monte salari 2018, tasso più elevato che nello Stato per la presenza nel settore di un maggior numero di percettori) e corrispondono ad un incremento a regime del 4,51 per cento.

TAVOLA 3

RISORSE PER IL COMPARTO FUNZIONI LOCALI - TRIENNIO 2019-2021

(in milioni)

	Unità di personale 2018	Retribuzione media 2018	Monte salari lordo o.r. 2018	2019 (1,3%)	2020 (2,01%)	2021 (3,78%)	2021 (0,73%)	dal 2021 (4,51%)
COMPARTO FUNZIONI LOCALI	429.754	29.135	17.154	223,00	344,79	648,41	125,61	774,02

CA 2018

Oneri riflessi al 37%

MODALITÀ PREVISTE DI UTILIZZO DELLE RISORSE

10. Le risorse di cui sopra sono state destinate all'incremento degli stipendi tabellari, al conglobamento nello stipendio tabellare dell'elemento perequativo, all'attribuzione di un valore tabellare iniziale più elevato per l'Area degli operatori, all'incremento del Fondo risorse decentrate, agli effetti indiretti del conglobamento dell'elemento perequativo nella voce stipendio, all'incremento dell'indennità professionale percepita dal personale educativo, docente ed insegnante, all'incremento delle indennità di vigilanza percepite dalla polizia locale, nonché alla copertura degli oneri derivanti dalle assenze per malattia e congedi parentali, come riassunto nella tavola 4.

TAVOLA 4

COMPARTO FUNZIONI LOCALI – RIEPILOGO ONERI – TRIENNIO 2019-2021

(in milioni)

	2019	2020	2021 e a regime
Incremento tabellari	84,46	199,59	553,80
Conglobamento elemento perequativo	125,42	125,42	125,42
Nuovo stipendio Area operatori	–	–	2,32
Incremento Fondo	–	–	49,75
Incremento ind. professionale educatori	–	–	6,65
Incremento ind. di vigilanza	–	–	14,17
Effetti conglobamento elemento perequativo	–	–	1,89
Clausole malattia e congedi parentali	–	–	5,43
Totale	209,88	325,01	759,43

Gli incrementi sugli stipendi tabellari (art. 76, commi 1 e 2) sono previsti in tre *tranche* per i tre anni, ognuna con decorrenza dal primo giorno dell'anno e sono comprensivi della "indennità di vacanza contrattuale" (IVC), erogata in applicazione dell'art. 47-bis, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001. Nello stipendio è, altresì, conglobato l'elemento perequativo (art. 76, comma 3), a decorrere dal primo giorno del mese successivo a quello di sottoscrizione dell'accordo in esame. Tale conglobamento, come evidenziato dall'Aran nella relazione tecnica, avviene in regime di neutralità finanziaria, in quanto il valore medio dell'elemento perequativo effettivamente conglobato è inferiore per tener conto sia dell'effetto che si determina sulla tredicesima mensilità che, in precedenza, non era riconosciuta sia degli effetti sui trattamenti previdenziali e di fine servizio e della diversa contribuzione tra voci stipendiali e salario accessorio.

10.1. In raccordo con il nuovo sistema di classificazione, l'Ipotesi introduce un nuovo elemento nella struttura della retribuzione del personale del comparto, denominato

“differenziale stipendiale” (art. 78, comma 3), legato alla carriera economica individuale, destinato ad incrementarsi nel tempo (in numero massimo e predefinito) e che, in sede di prima applicazione, sarà costituito da un assegno “*ad personam*” finalizzato a riconoscere il differenziale retributivo stipendiale spettante al personale in servizio alla data del passaggio dal vecchio al nuovo sistema di classificazione. Il valore da riconoscere a titolo di differenziale economico di professionalità in prima applicazione corrisponde al valore complessivo delle posizioni economiche maturate prima della data di entrata in vigore del nuovo sistema di classificazione.

10.2. Le risorse contrattuali vengono, inoltre, destinate a coprire l’onere derivante dall’attribuzione di un valore tabellare iniziale più elevato per l’Area degli operatori che coincide con l’importo rivalutato e previsto per la ex categoria A2. L’onere, derivante dall’adeguamento degli stipendi tabellari del personale attualmente inquadrato in A1 (circa 6.500 unità), risulta, a decorrere dal 2021, pari a 2,32 milioni.

Le altre finalizzazioni delle risorse contrattuali hanno riguardato principalmente l’incremento del “Fondo risorse decentrate” (art. 79, comma 1 lett. b), definito in misura pari a 84,50 euro su base annua, cui corrisponde un onere di 49,75 milioni a decorrere dal 2021 ed in misura proporzionalmente più contenuta, la copertura dei costi connessi ai seguenti istituti: *i*) aumento del valore delle indennità di vigilanza riconosciuta al personale della polizia locale (art. 99, comma 1) che generano un onere dal 2021 pari a 14,17 milioni; *ii*) effetti del conglobamento dell’elemento perequativo sul trattamento economico in caso di malattia da cui discende un onere pari a 1,89 milioni, dal 2021, in ragione del fatto che sulle giornate di assenza non verranno più applicate le trattenute relative ai trattamenti economici accessori. La quantificazione è stata effettuata sulla base dei dati Istat relativi alle assenze per malattia dei lavoratori dipendenti, stimando che la mancata riduzione si venga a determinare nel 60,25 per cento del totale dei casi di assenza per malattia; *iii*) incremento delle indennità professionali (art. 94, comma 2) relative al personale educativo, docente ed insegnante, per un onere pari a 6,65 milioni; *iv*) applicazione dell’art. 48, comma 11, che ha ridotto da 15 a 10 giorni il periodo di malattia durante il quale non compete il trattamento accessorio, con particolare riferimento a quello fisso e ricorrente, con un conseguente maggior onere pari a 2,68 milioni dal 2021; *v*) ampliamento del perimetro di applicazione della disciplina sulle patologie gravi richiedenti terapie salvavita (art. 50, commi 1 e 3), per un totale di 2,67 milioni dal 2021; *vi*) maggiori trattamenti retributivi derivanti dalla clausola dei parti plurimi, che determineranno un maggior costo per 0,08 milioni a partire dal 2021. Da ultimo, le modifiche introdotte sulle norme relative alla malattia e ai congedi parentali generano un onere complessivo pari a 5,43 milioni dal 2021. La tavola seguente mette

a confronto le risorse messe a disposizione con gli oneri stimati, mostrando la compatibilità finanziaria dell'Accordo in esame.

TAVOLA 5

COMPARTO FUNZIONI LOCALI - RISORSE E IMPIEGHI 2019-2021

(in milioni)

	2019	2020	2021
Oneri	209,88	325,01	759,43
Risorse a carico bilancio Enti	223,00	344,79	774,02
Differenza	13,12	19,78	14,59

In termini generali, si osserva che la parte prevalente dell'incremento (3,96 per cento) è stata destinata all'incremento della parte fissa della retribuzione, mentre solo lo 0,47 per cento è stata riservata alla rivalutazione dei trattamenti accessori, cui però saranno destinate le ulteriori disponibilità previste dalla legge di bilancio per il 2022.

11. Va ricordato, in proposito, che nella precedente tavola 3 sono riportate solo le disponibilità specifiche per la definizione degli incrementi riconosciuti alla generalità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, in quanto a quelle si aggiungono ulteriori disponibilità previste dalla legge di bilancio 2022 per delle specifiche finalità. Si tratta, in particolare, della facoltà concessa agli enti del comparto di prevedere, dal 2022, un incremento ulteriore della parte variabile del Fondo risorse decentrate (art. 79, comma 3), in attuazione dell'art. 1, comma 604 della LB 2022 (0,22 per cento), corrispondente a un importo annuo *pro capite* pari a 64,10 euro cui corrisponde un onere di 37,74 milioni. Inoltre, in attuazione del comma 612 della legge di bilancio per il 2022, le disponibilità da esso derivanti, corrispondenti allo 0,55 per cento del monte salari 2018, pari a 94,34 milioni, vengono utilizzate per finanziare le progressioni tra le aree in fase di prima applicazione del nuovo ordinamento professionale (art. 13, comma 8).

TAVOLA 6

ONERI DERIVANTI DA LB 2022 (ART. 1, COMMI 604-612 LB 2022)

	Unità di personale 2018	Retribuzione media 2018	Monte salari lordo o.r. 2018	Incremento annuo pro capite (0,55%)	Incremento annuo pro capite (0,22%)	(in milioni)		
						Oneri per 0,55%	Oneri per 0,22%	Totale oneri
COMPARTO FUNZIONI LOCALI	429.754	29.135	17.154	160,24	64,10	94,34	37,74	132,08

CA 2018
Oneri riflessi al 37%

COMPATIBILITÀ FINANZIARIA

12. Queste Sezioni riunite hanno verificato la correttezza delle quantificazioni effettuate dall'Aran, sulla base dei dati relativi alla consistenza, alla distribuzione e

alla retribuzione media del personale, riportati nel Conto annuale 2018 (che, come detto in premessa, contava circa 430mila unità). Da notare che dopo tale data, il personale ha subito una significativa flessione sia a tempo indeterminato sia con rapporto di lavoro flessibile, arrivando a registrare, nel Conto annuale 2020, la cifra complessiva di circa 402mila unità. Con l'Atto di indirizzo dell'8 settembre 2021 il Comitato di settore delle Autonomie locali ha quantificato le risorse disponibili per il rinnovo del contratto all'esame, specificando che gli enti stessi devono provvedere ad effettuare l'accantonamento degli oneri contrattuali nei rispettivi bilanci di previsione. Il predetto atto di indirizzo è stato oggetto di una successiva integrazione, tramite l'atto di indirizzo del 3 maggio 2022, con la quale sono state quantificate anche le ulteriori risorse rese disponibili dalla Legge di bilancio per il 2022. Gli enti del comparto Funzioni locali, in applicazione dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono sottoposti al vincolo dell'accantonamento degli oneri contrattuali richiamato nel principio contabile punto 5.2 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), secondo cui per le spese relative ai rinnovi contrattuali, in attesa della sottoscrizione dei contratti, l'ente deve procedere ad accantonare le risorse necessarie in appositi capitoli di bilancio, in cui non è possibile assumere impegni ed effettuare pagamenti. In caso di mancata sottoscrizione dei contratti le somme accantonate e non utilizzate concorrono alla determinazione del risultato di amministrazione. Per il triennio 2019-2021, come, peraltro richiamato anche nella circolare RGS n. 23 del 19 maggio 2022, gli enti hanno già dovuto accantonare le somme relative agli incrementi previsti per quegli anni. Gli incrementi contrattuali rappresentano una voce di spesa ricorrente che deve essere finanziata da entrate correnti certe e non può essere finanziata da avanzo, pena la violazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio e dei principi di armonizzazione contabile posti dal d.lgs. n. 118/2011 e recepiti nel TUEL. E' utile richiamare che spetta agli Organi di revisione degli enti del comparto verificare il puntuale adempimento dell'obbligo di accantonamento delle risorse occorrenti per i rinnovi contrattuali, secondo le disposizioni recate dal TUEL, nonché in applicazione delle norme sul controllo di legittimità-regolarità affidato alle Sezioni regionali della Corte dei conti, dal momento che tali verifiche si giovano anche delle relazioni dei revisori (cfr. art. 1, d.l. n. 174 del 2012 e art. 1, comma 166, legge n. 266 del 2005). Sottolinea, anzi, il citato principio contabile che *"Le verifiche dell'Organo di revisione, propedeutiche alla certificazione prevista dall'art. 40, comma 3-sexies, del d.lgs. 165/2001, sono effettuate con riferimento all'esercizio del bilancio di previsione cui la contrattazione si riferisce"*.

13. Quanto ai profili normativi, l'Ipotesi all'esame si compone di 108 articoli. In considerazione dell'ampiezza degli ambiti oggetto di modifica, vengono di seguito analizzate le novità che presentano maggiore rilevanza o che si qualificano per i profili di onerosità.

13.1. In primo luogo, va evidenziato un parziale ampliamento del quadro delle relazioni sindacali tra parte datoriale e sindacati che già era stato delineato dal CCNL del 21 maggio 2018. In particolare, viene riproposta la netta suddivisione tra gli strumenti di "partecipazione" e la "contrattazione integrativa", con alcune novità in merito all'istituto del "confronto" (art. 5). Sul versante delle tempistiche, infatti, il secondo comma prevede che, come conseguenza della trasmissione delle informazioni, ente e soggetti sindacali si incontrino, su richiesta di questi ultimi entro 5 giorni e comunque non oltre 10 giorni lavorativi. Medesimo il margine di tempo (10 giorni) anche nel caso in cui l'incontro sia richiesto dall'ente. Quanto, poi, all'estensione delle materie sulle quali può vertere il confronto sono state incluse, tra le altre, anche quelle inerenti alle attività formative e di aggiornamento, all'attuazione della disciplina sul lavoro agile, alle materie di competenza dell'Organismo Paritetico per l'Innovazione (quando questo non venga istituito o venga istituito entro il termine previsto), agli andamenti occupazionali e alla prevenzione delle aggressioni sul lavoro. Novità sono state introdotte anche nell'ambito della contrattazione integrativa (artt. 7-8), che ha visto un'estensione delle materie. In tale contesto, meritano di essere segnalate, tra le altre contemplate nell'art.7, comma 4, le previsioni di cui alla lettera ab) relative alla definizione degli incentivi economici per le ulteriori attività svolte rispetto a quelle individuate dal calendario scolastico da alcune categorie di personale (nello specifico, la norma si riferisce al personale degli asili nido, delle scuole dell'infanzia, delle scuole gestite dagli enti locali e per il personale di sostegno anche delle scuole statali); quelle di cui alla lettera ac) in merito alla possibilità per i turnisti che abbiano svolto la propria attività in un giorno festivo infrasettimanale di optare per riposo compensativo di pari ore in luogo dell'indennità di turno di cui all'art. 30 comma 5, lett. D); quelle di cui alla lett. Af) sui criteri per la definizione di un incentivo economico a favore del personale utilizzato nell'attività di docenza ai sensi dell'art. 55 comma 8 (dedicato ai destinatari e ai processi della formazione) con i relativi oneri a carico del Fondo risorse decentrate.

13.2. Di particolare rilevanza, analogamente a quanto già avvenuto per gli altri comparti, sono le modifiche introdotte sul modello di classificazione del personale e la rivisitazione del sistema degli incarichi (artt. da 11 a 21 dell'Ipotesi). Nel nuovo assetto, il personale viene suddiviso in quattro aree denominate, rispettivamente:

“operatori”, “operatori esperti”, “istruttori”, “funzionari ed elevata qualificazione”, cui corrispondono quattro differenti livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali. L’Ipotesi, da un lato, individua la revisione del sistema di classificazione del personale, adeguandolo alle peculiari esigenze organizzative e gestionali degli Enti, dall’altro rivisita il sistema degli incarichi di posizione organizzativa e di elevata qualificazione, aumentandone la rilevanza. L’individuazione di un’unica area denominata dei “funzionari e dell’elevata qualificazione” prefigura una scelta del Comitato di Settore, cui si sono attenute le parti negoziali, diversa da quella adottata nei contratti Funzioni Centrali e Sanità nei quali, invece, l’area dell’Elevata qualificazione viene istituita *ex novo*, distintamente dalle preesistenti aree. Di conseguenza, anche l’attribuzione degli incarichi di responsabilità (organizzativa o professionale) a tale categoria di personale avviene solo per quei posti di funzione che siano state previamente istituiti dagli Enti in quanto ritenuti strettamente necessari.

13.3. Viene prevista, nel rispetto di determinati presupposti, la possibilità per il personale di effettuare la progressione tra le aree, dettando disposizioni differenti per il “periodo transitorio” (fino al 2025 è prevista la valorizzazione dell’esperienza professionale maturata come alternativa al possesso del titolo di studio che sarebbe stato necessario possedere) e per il funzionamento a regime. È stato, poi, delineato un diverso istituto rispetto alle preesistenti progressioni economiche orizzontali, prevedendo “differenziali stipendiali” da intendersi come incrementi stabili del trattamento economico (art. 14), finalizzati a remunerare il maggior grado di competenza professionale progressivamente acquisita dai dipendenti nello svolgimento delle attribuzioni proprie dell’area di classificazione.

13.4. Riguardo il sistema degli incarichi, si tratta di affidamenti a termine che possono essere conferiti in relazione a posizioni di lavoro caratterizzate da elevata responsabilità ed elevata autonomia decisionale, temporaneamente attribuibili dagli Enti del Comparto a dipendenti inquadrati nell’area dei funzionari e dell’elevata qualificazione. Come espressamente precisato dal comma 2 dell’art. 16, le posizioni di lavoro sono distinte in due tipologie: posizione di responsabilità di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa; posizione di responsabilità con contenuti di alta professionalità, comprese quelle comportanti anche l’iscrizione ad albi professionali, richiedenti elevata competenza specialistica acquisita attraverso titoli formali di livello universitario del sistema educativo e di istruzione oppure attraverso consolidate e rilevanti esperienze lavorative in posizioni ad elevata qualificazione professionale o di responsabilità, risultanti dal curriculum. Ai dipendenti titolari di incarico di elevata qualificazione, appositamente graduato,

viene corrisposta una specifica indennità (di posizione) che varia all'interno di un *range* che va da un minimo di euro 5.000 a un massimo elevato ad euro 18.000. Rispetto a tale specifica disciplina, come già evidenziato in occasione della certificazione del CCNL delle professioni sanitarie (cfr. deliberazione n. 42/SSRRCO/CCN/2022), si osserva che esso dovrà essere gestito con la necessaria ponderazione per scongiurare rischi di potenziale conflittualità interna per il riconoscimento degli emolumenti collegati all'incarico stesso. Sulla miglior funzionalità di tale nuovo sistema e sugli eventuali extracosti di tipo indiretto (connessi all'organizzazione e alla gestione degli incarichi), sarà opportuno che venga fatta una attenta verifica in corso di esecuzione contrattuale, al fine di correggere le possibili distorsioni che si potrebbero manifestare.

13.5. Relativamente agli istituti economici connessi al contratto, vanno segnalati gli artt. 58 e 59 dedicati, rispettivamente, alla copertura assicurativa e al patrocinio legale. Con riguardo alla materia della copertura assicurativa, l'art. 58 dell'Ipotesi disapplica e si sostituisce alla previgente disciplina di cui all'art. 43 del CCNL 14/09/2000, attraverso una rimodulazione dell'istituto stesso che ricalca la disciplina contrattuale prevista all'art. 34 per il personale del Comparto delle Funzioni centrali per il Triennio 2019-2021, salvo le parti caratterizzanti i due diversi comparti. Pertanto, al primo comma dell'art. 58, è prevista la copertura assicurativa in favore dei dipendenti contro i rischi derivanti dall'uso autorizzato del proprio mezzo di trasporto, nei limiti previsti dalle disposizioni legislative e delle relative modalità applicative, in occasione di trasferte o per adempimenti di servizio fuori dalla sede di servizio, sempre limitatamente al tempo strettamente necessario per l'esecuzione delle prestazioni di servizio. Si segnala, inoltre, il comma 6 dell'art. 58 che, con l'intento di garantire adeguata tutela al personale del comparto delle funzioni locali che assuma particolari responsabilità per esigenze di servizio, prevede che *“gli enti, nei limiti degli stanziamenti di bilancio per tale specifica finalità e nel rispetto delle effettive capacità di spesa, assumono le necessarie iniziative, ivi compreso il patrocinio legale secondo la disciplina di cui all'art. 59 (Patrocinio legale), per la copertura assicurativa della responsabilità civile del personale che svolge attività in condizioni di piena autonomia o comunque con assunzione diretta di responsabilità verso l'esterno estende la copertura assicurativa della responsabilità civile”*. Relativamente a tale istituto, che fornisce un'ampia tutela ai dipendenti degli enti locali (al pari di quanto previsto per altri comparti) è importante mantenere attiva una forma di vigilanza affinché si eviti il rischio di una deresponsabilizzazione del personale dagli obblighi e doveri previsti dalla legge a loro carico (in particolare, gli oneri di diligenza nella prestazione lavorativa). Anche la disciplina dell'istituto del patrocinio legale è stata riscritta ad opera dell'art. 59 dell'Ipotesi, che disciplina tanto l'ipotesi di assunzione diretta del patrocinio a favore del dipendente (comma 1) che, alternativamente, di

rimborso delle spese sostenute (comma 2) al fine di garantire una maggiore tutela al dipendente, anche in linea con i più recenti orientamenti giurisprudenziali espressi in materia. Sempre a condizione che non sussista conflitto di interessi, la garanzia dell'onere di difesa, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile, contabile o penale, viene esteso alle fasi preliminari e ai consulenti tecnici, per tutti i gradi di giudizio. La garanzia del rimborso delle spese legali opera non soltanto in caso di chiusura favorevole, per il dipendente, dei procedimenti civili, penali o contabili ma anche, con specifico riferimento al procedimento penale, quando vi sia stata una sentenza definitiva di assoluzione o un decreto di archiviazione per infondatezza della notizia di reato o perché il fatto non è previsto dalla legge come reato. Con riguardo alla disciplina del patrocinio legale di cui all'art. 59 dell'Ipotesi all'esame, inoltre, va segnatamente richiamato l'obbligo di motivazione nel caso di assunzione diretta della tutela legale del dipendente, con particolare riferimento all'assenza del conflitto di interesse, anche solo presunto. Sul punto, si sottolinea la definizione "impropria" della potenzialità del conflitto di interessi il quale, nella relazione funzionale tra amministrazione e dipendente, nelle ipotesi di danno erariale è da ritenersi immanente e fisiologico (osservazioni già rilevate in merito alla disciplina prevista dal CCNL Comparto sanità, sempre in materia di patrocinio legale). Sul rimborso dell'amministrazione delle spese legali sostenute dal dipendente si ritiene utile richiamare i contenuti della recente pronuncia della Corte di Cassazione (ordinanza 32258 del 2021 che ha affrontato la fattispecie analoga prevista dall'art. 28 CCNL del 14 settembre 2000 per il personale del Comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali) nella quale si evidenzia l'assenza nel nostro ordinamento di un principio generale che affermi espressamente il riconoscimento a tutti i dipendenti del diritto al rimborso per le spese sostenute. Nel fornire adeguata motivazione nei provvedimenti di rimborso delle spese legali, l'ente locale dovrà dar conto di tutti i presupposti di legge previsti per l'attivazione dell'istituto, inclusa la necessità che la scelta del difensore sia stata preventivamente e tempestivamente comunicata all'ente.

13.6. Relativamente al contratto di lavoro a tempo determinato (art. 60 sono stati ampliati i casi esenti da limitazioni quantitative, ossia i casi per i quali è possibile ricorrere ai contratti a tempo determinato senza tener conto del limite imposto dalla legge. Rispetto alla previgente formulazione sono stati aggiunti i seguenti casi: a) stipulazione di contratti a tempo determinato per l'assunzione di personale da adibire all'esercizio delle funzioni infungibili della polizia locale e degli assistenti sociali; b) personale che afferisce a progetti finanziati con fondi UE, statali, regionali o privati; c) realizzazione di eventi sportivi o culturali di rilievo internazionale; d) proroghe dei contratti di personale a tempo determinato interessato dai processi di

stabilizzazione. Al riguardo si osserva che, sebbene da un lato, sul piano generale, il ricorso ai contratti a tempo determinato così come normato dall'art. 60 dell'Ipotesi rappresenti un utile strumento di flessibilità a disposizione della parte datoriale, dall'altro, la sua concreta applicazione richiederà un prudente apprezzamento affinché sia garantita la necessaria coerenza con i principi enunciati sul tema nel d.lgs. 165/2001.

13.7. L'ipotesi disciplina altresì il lavoro a distanza, prevedendo partitamente, in ragione dei diversi livelli di flessibilità applicativa, le due precipue modalità organizzative di resa della prestazione lavorativa. Nell'ambito del Titolo VI viene così in rilievo, dapprima, il Capo I dedicato agli istituti che regolamentano il lavoro agile (artt. Da 63 a 67), e, successivamente, il Capo II, nel qualificare le "Altre forme di lavoro a distanza", fornisce la disciplina del cosiddetto "Lavoro da remoto", ridefinizione del più datato "telelavoro" introdotto per la prima volta con l'art. 2 del d.P.R. n. 70/1999 (artt. Da 68 a 70). Su tali strumenti organizzativi (lavoro agile e telelavoro) la Corte si è espressa ampiamente nel referto sul Costo del lavoro 2020, con riferimento sia agli aspetti normativi (di livello comunitario, statale e regionale), sia a quelli organizzativi. In termini generali, va rilevato che la nuova disciplina contrattuale costituisce attuazione degli obiettivi negoziali posti dall'atto di indirizzo e dal patto per l'innovazione del lavoro pubblico, nella prospettiva di delineare in modo strutturale le modalità applicative di tali istituti, superandone la gestione emergenziale ed orientandoli al servizio della flessibilità organizzativa e del miglioramento dell'azione amministrativa, con l'esigenza, al contempo, di conciliare al meglio i profili di vita professionale e personale dei lavoratori. Nel contesto contrattuale, il lavoro da remoto (ex telelavoro) è ridefinito per metterne in evidenza i tratti distintivi rispetto al lavoro agile, consistenti sostanzialmente nella presenza di vincoli prefissati, temporali e di luogo, nonché nelle procedure datoriali di controllo della prestazione, sostanzialmente analoghe a quelle che caratterizzano la prestazione resa nella "sede dell'ufficio". Tale modalità operativa è dal contratto limitata alle fattispecie organizzative del *coworking*, dei centri satellite e del lavoro domiciliare, uniche realizzazioni organizzative ipotizzate nella PA. Il *numerus clausus* delle sedi di svolgimento del lavoro da remoto, al cui interno può esercitarsi la scelta concordata tra amministrazione e lavoratore, trova giustificazione nella sostanziale uniformità di disciplina tra tale istituto e il tradizionale lavoro in presenza, con il conseguente obbligo per l'amministrazione di verificare l'idoneità della sede remota, anche ai fini della valutazione del rischio di infortuni, sia nella fase di avvio sia, successivamente, con frequenza almeno semestrale. Facendo tesoro della maggior diffusione che tali istituti hanno avuto durante il periodo di pandemia da Covid-19, è auspicabile che questi istituti trovino, con l'attuale regolamentazione

contrattuale, una messa a regime che sappia coniugare tanto le esigenze personali dei dipendenti quanto (e soprattutto) una maggiore efficienza degli enti e dei servizi che vengono rivolti alla collettività.

13.8. Con specifico riferimento alle disposizioni contrattuali dettate per il lavoro agile, si osserva che esse appaiono coerenti con l'obiettivo di efficientamento dei processi lavorativi, anche in ragione del richiamo effettuato nella disciplina pattizia alle norme primarie. L'articolo 63 (Definizione e principi generali) richiama nel contratto disposizioni normative e direttive di attuazione del lavoro agile già note per le potenzialità che ne ribadiscono le caratteristiche sia strutturali (assenza di vincoli di tempo e di luogo), sia di tutela (garanzia per i lavoratori fuori sede dei medesimi diritti di chi lavora in sede). L'art. 64 (Accesso al lavoro agile) ribadisce la necessaria volontarietà dell'accordo consensuale individuale per l'attuazione del lavoro agile (come per il telelavoro). Al fine di preservare la natura flessibile dello strumento e la capacità di adattarsi alle specifiche realtà lavorative, è importante che l'attività di "confronto" disciplinata all'art. 5, comma 3, lett. L), nel definire i criteri generali delle modalità attuative e quelli di priorità per l'accesso tanto al lavoro agile quanto a quello da remoto, preservi adeguati spazi di manovra all'accordo individuale, evitando l'introduzione di limiti o ostacoli eccessivamente rigidi, ove non correlati alle esigenze di efficienza organizzativa della PA, nonché garantendo i principi di imparzialità. L'accordo individuale previsto nell'art. 65 riprende i dettami del legislatore incorporandoli nel contratto, in particolare con l'indicazione del diritto alla disconnessione, dal lato del lavoratore, e con la specifica delle modalità di esercizio del potere direttivo e del controllo, dal lato del datore di lavoro. La definizione di questi ultimi poteri datoriali stabilisce il confine tra lavoro ordinario "da remoto", sostanzialmente ricondotto negli schemi dell'ordinario lavoro in presenza, e lavoro agile, contrassegnato da formule di responsabilizzazione con riguardo agli obiettivi da raggiungere, con controlli prevalentemente sui risultati e affidamento datoriale sulle modalità attuative, imponendo così una rivisitazione anche delle modalità tradizionali di *management*. L'articolo 66 richiama i limiti temporali del lavoro agile - prevedendo una fascia di contattabilità e una di inoperabilità - e garantendo la tutela del diritto alla disconnessione dello smart worker; restano fermi tutti i permessi contrattuali oggi disponibili per il lavoro in sede e incidenti sulla fascia di contattabilità fuori sede. Molto dettagliata, infine, è la disciplina della Formazione (articolo 76), cui si annetta una particolare rilevanza ai fini della buona riuscita organizzativa del lavoro agile; quest'ultimo comporta un nuovo approccio lavorativo e strumentale che richiede un continuo aggiornamento, dopo un iniziale investimento di base in capitale umano, strutture e strumenti telematici necessari. I benefici di tali spese sono generalmente

attesi nel medio periodo, soprattutto quelli derivanti dagli investimenti in capitale umano (formazione e riqualificazione). Sarà di conseguenza essenziale un approccio integrale di revisione dei processi operativi in forma telematica, sia in sede sia fuori sede, di predisposizione di nuovi obiettivi per il personale, sia in lavoro agile sia in presenza, con adattamento dei controlli datoriali ai risultati attesi, affinché anche gli investimenti in formazione possano produrre i vantaggi desiderati.

13.9. Gli articoli 79 (costituzione) e 80 (utilizzo) sono relativi al Fondo risorse decentrate. L'atto di indirizzo prevede che il contratto prosegua nel percorso, già iniziato nella scorsa tornata contrattuale, per il superamento degli eccessivi tecnicismi gestionali che continuano, tuttavia, a caratterizzare l'attuale sistema di costituzione e utilizzo dei fondi per il salario accessorio, nei limiti delle risorse previste dalla legislazione in materia, anche con riferimento alla previsione normativa contenuta nell'art. 33 del d.l. 34 del 2019 in tema di garanzia e invarianza del valore pro-capite del trattamento accessorio. Lo schema che segue sintetizza la struttura del fondo risorse decentrate (utilizzo del Fondo) rispetto a quella del fondo del precedente contratto (CCNL Funzioni locali 2016-2018).

TAVOLA 7

CCNL 2016-2018

Fondo risorse decentrate

Premi correlati alla performance organizzativa
Premi correlati alla performance individuale (almeno il 30 per cento)
Indennità condizioni di lavoro, di turno, di reperibilità, di funzione
Indennità per specifiche responsabilità
Compensi ai messi notificatori e al personale delle case da gioco
Progressioni economiche

CCNL 2019-2021

Fondo risorse decentrate

Premi correlati alla performance organizzativa
Premi correlati alla performance individuale (almeno il 30 per cento)
Indennità di condizioni di lavoro, di turno, di reperibilità, di funzione
Indennità per specifiche responsabilità
Compensi ai messi notificatori e al personale delle case da gioco
Differenziali stipendiali
Attuazione piani welfare

13.10. L'Ipotesi individua anche una disciplina specifica per il personale della sezione educativa e scolastica (dall'art. 85 all'art 94) e della sezione della Polizia locale (dall'art. 95 all'art. 100), rivedendo il regime di alcune indennità.

13.11. Viene, infine, istituita una nuova sezione per le professioni ordinistiche (dall'art. 101 all'art. 103) comprendente il personale al quale, per l'esercizio delle rispettive mansioni, è richiesta l'iscrizione ad un ordine professionale, l'abilitazione professionale, l'iscrizione ad albi o albi speciali.

VALUTAZIONI CONCLUSIVE

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

TAVOLA 8

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

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

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

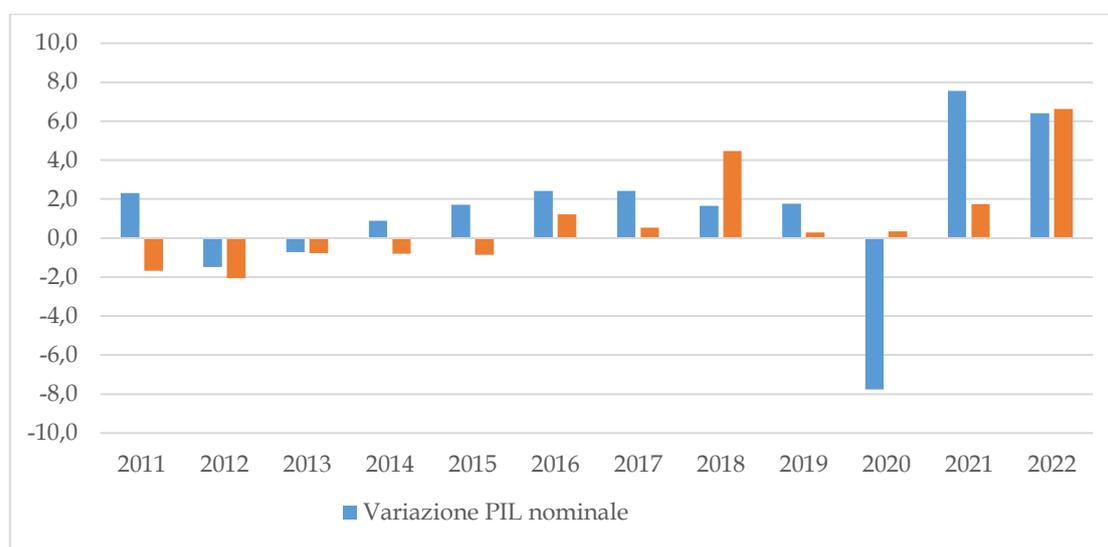
Fonte: NaDEF (ottobre 2022)

La spesa per il pubblico impiego, che a inizio del periodo si assestava intorno ai 172,5 miliardi, ha manifestato una diminuzione per cinque anni di seguito, toccando il minimo nel 2015 ed un decremento, nel quinquennio, del 6 per cento. Ha ripreso a crescere a partire dal 2016 (2,0 miliardi) raggiungendo nel 2018, a seguito della sottoscrizione dei rinnovi contrattuali relativi al triennio 2016-2018 di vari comparti (Istruzione e ricerca, Funzioni centrali, Funzioni locali, Sanità, della Carriera

prefettizia, della Carriera diplomatica, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del personale non dirigente appartenente alle Forze armate e ai Corpi di polizia ad ordinamento civile e militare) il valore del 2010 e continuando a crescere nei successivi anni (nel 2019 sono stati siglati i contratti del personale dirigente dell'Area Sanità e dell'Area Istruzione e ricerca e nel 2020 i restanti contratti relativi al personale dirigente dell'Area Funzioni centrali e dell'Area Funzioni locali). Sulla base dei dati della Nota di aggiornamento al DEF 2022, i redditi da lavoro dipendente nel 2021 hanno raggiunto i 176,5 miliardi, facendo registrare un incremento, nel periodo 2015-2021, dell'8,9 per cento. Le stime per il 2022 prevedono un'ulteriore crescita del 6,6 per cento, in conseguenza del perfezionamento dei rinnovi contrattuali della tornata 2019-2021 per alcuni comparti (in particolare, per il personale non dirigente del comparto Sicurezza-Difesa e per il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per la Carriera diplomatica e per la Carriera prefettizia nonché per il personale dei comparti Aran).

GRAFICO 1

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



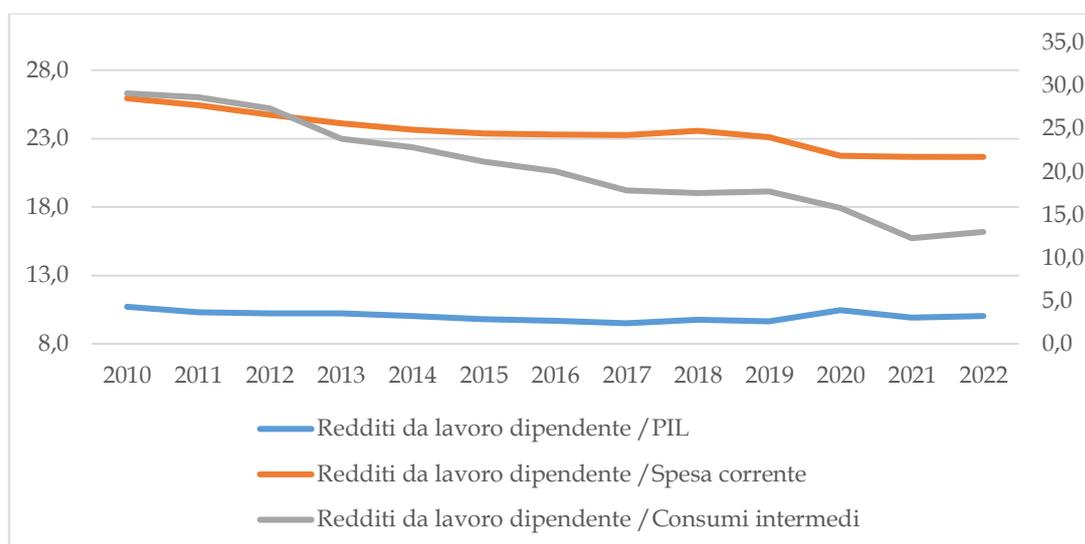
Fonte: NaDEF (ottobre 2022)

In termini di incidenza dei redditi da lavoro dipendente rispetto alle principali grandezze macroeconomiche di finanza pubblica (grafico che segue), si riscontra una progressiva riduzione del rapporto redditi su PIL, che passa da valori superiori al 10 per cento dell'inizio del periodo considerato (10,7 nel 2010) a valori inferiori ai dieci punti percentuali (con un minimo di 9,5 nel 2017), per poi crescere negli anni successivi e assestarsi intorno al 10 per cento nel biennio 2021-2022. In progressiva diminuzione la quota dei redditi rispetto alla spesa corrente al netto degli interessi,

che passa dal 25,9 per cento del 2010 al 21,7 nel periodo 2020-2022. Particolarmente significativa la variazione del rapporto della spesa per il pubblico impiego rispetto a quella per i consumi intermedi, che risente appunto dei differenti incrementi dei due aggregati. Se infatti nel primo anno del periodo considerato la prima era superiore alla seconda del 29 per cento, si assiste negli anni successivi a una progressiva riduzione del rapporto, il quale raggiunge il valore minimo nel 2021 (ogni 100 euro di spesa in consumi, si sono spesi circa 112 euro per i redditi da lavoro), per poi risalire di quattro punti percentuali nelle stime 2022. Per completezza di analisi, va messo debitamente in evidenza che negli anni 2010-2021 è aumentato del 22 per cento il totale delle spese correnti al netto degli interessi mentre nello stesso periodo i consumi intermedi sono aumentati del 17 per cento e i redditi da lavoro dipendente si sono incrementati del 2 per cento. Nel 2022, anche in seguito alla crescente spinta inflazionistica, la spesa corrente al netto degli interessi è stimata in crescita del 7 per cento (circa il 6 per cento la stima dell'aumento di quella per consumi intermedi).

GRAFICO 2

RAPPORTO PERCENTUALE TRA I REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE E LE PRINCIPALI GRANDEZZE MACROECONOMICHE - ANNI 2010-2022



Fonte: NaDEF (ottobre 2022)

14. Alla luce di tutto quanto sopra premesso e rappresentato, si certifica positivamente l'Ipotesi di accordo in epigrafe, con le raccomandazioni e osservazioni formulate nel presente rapporto, in particolare con riguardo: al sistema degli incarichi (par. 13.2), per i quali sarà opportuno verificare che non determinino conflittualità interne, anche al fine di rimuovere e correggere eventuali distorsioni

ed extracosti gestionali; alla copertura assicurativa e al patrocinio legale (par. 13.5), che non devono determinare un indebito sollevamento dal principio di responsabilità personale prevista per ciascun dipendente pubblico, né possono spingere gli enti e le aziende ad assumere la difesa diretta di dipendenti con cui siano in conflitto d'interesse (sempre presente nei casi di responsabilità amministrativo contabile), oppure a procedere all'effettuazione di rimborsi per spese legali in assenza della preventiva comunicazione del difensore e degli altri requisiti previsti; alla disciplina dei rapporti di lavoro a tempo determinato (par. 13.6), affinché siano attentamente valutati i presupposti di applicabilità dell'istituto, nonché per prevenire il rischio di una alterazione degli ordinari criteri di reclutamento del personale; agli istituti di lavoro a distanza (par 13.7), per i quali si auspica una messa a regime che sappia tener conto delle esigenze personali dei dipendenti senza che ciò comprometta il perseguimento di una maggiore efficienza degli enti e dei servizi che vengono rivolti alla collettività; al lavoro agile (par. 13.8), in particolare, affinché venga posto in essere un approccio integrale di revisione dei processi operativi in forma telematica, sia in sede sia fuori sede, di predisposizione di nuovi obiettivi per il personale, sia in lavoro agile sia in presenza, con adattamento dei controlli datoriali ai nuovi risultati attesi, affinché anche gli investimenti in formazione possano produrre i vantaggi desiderati.