



La

Corte dei Conti

N. 4/SSRRCO/CCN/18

A Sezioni riunite in sede di controllo
Presiedute dal Presidente Ermanno GRANELLI
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI, Antonio FRITTELLA, Fabio VIOLA;

Consiglieri

Carmela IAMELE, Lucilla VALENTE, Stefano SIRAGUSA, Antonello COLOSIMO, Vincenzo PALOMBA, Franco MASSI, Cinzia BARISANO, Maria Luisa ROMANO, Luisa D'EVOLI, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Francesco TARGIA, Maria Teresa D'URSO, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Stefania PETRUCCI, Giuseppe IMPARATO, Valeria FRANCHI.

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel testo modificato da ultimo dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150;

VISTA l'ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Istruzione e Ricerca per il triennio 2016-2018;

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 d.lgs. n. 165 del 2001;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 10 aprile 2018, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 17 aprile 2018;

TENUTO CONTO delle valutazioni del Nucleo tecnico “Costo del lavoro” contenute nel rapporto n. 2018_02;

UDITO, nella Camera di Consiglio del 17 aprile 2018 il relatore Cons. Vincenzo Palomba;

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 all'Aran, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – IGOP, al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

IL RELATORE

Vincenzo Palomba

IL PRESIDENTE

Ermanno Granelli

Depositato in segreteria il 26 aprile 2018

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

Rapporto di certificazione

Ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto Istruzione e ricerca - triennio 2016 - 2018

1. L'ipotesi di accordo, oggetto del presente rapporto, sottoscritta l'8 febbraio 2018 e pervenuta alla Segreteria delle Sezioni riunite in sede di controllo il 29 marzo 2018, riguarda il personale del comparto dell'istruzione e della ricerca, così come definito dall'art. 5 del CCNQ del 13 luglio 2016, che ricomprende: le Scuole statali dell'infanzia, primarie, secondarie ed artistiche, istituzioni educative e scuole speciali, nonché ogni altro tipo di scuola statale; le Accademie di belle arti, l'Accademia nazionale di danza, l'Accademia nazionale di arte drammatica, gli Istituti superiori per le industrie artistiche – ISIA, i Conservatori di musica e gli Istituti musicali pareggiati; le Università, le Istituzioni Universitarie e le Aziende ospedaliero-universitarie di cui all'art. 2, lett. a) del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517; gli enti di ricerca¹ e l'Agenzia spaziale italiana (ASI).

Si tratta del secondo contratto collettivo per il personale del settore pubblico, successivo al blocco della contrattazione collettiva nazionale disposto dall'articolo 9, comma 17, del d.l. n. 78 del 2010 (convertito dalla legge n. 122 del 2010) e più volte prorogato.

L'ultima delle predette proroghe, contenuta nell'articolo 1, comma 254, della legge n. 190 del 2014, che estendeva il blocco della contrattazione di parte economica fino a tutto il 2015, è stata, come noto, dichiarata dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 178 del 24 giugno 2015) in contrasto con l'articolo 39 della Costituzione.

La riapertura dei tavoli negoziali è stata preceduta dall'accordo quadro sulla definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2016-2018 - adempimento obbligatorio ai sensi delle modifiche introdotte all'art. 54, del d.lgs n. 165 del 2009, dall'articolo 40, comma 2 del d.lgs. n. 150 del 2009 - e, successivamente, dal nuovo accordo quadro sulle prerogative sindacali, entrambi positivamente certificati da queste Sezioni riunite.

Contemporaneamente a tale percorso di necessario adeguamento del contesto normativo di riferimento, il Legislatore ha individuato le risorse necessarie per i miglioramenti economici del personale pubblico.

¹CNR-CREA-LAMMA-ENEA-IISG-INAF-INDIRE-INFN-INGV-OGS-INRIM-ISTAT-INVALSI-INAPP-ISS-ISPRA-Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste-Istituto di alta formazione matematica "F. Severi"-Museo storico della fisica "E. Fermi"-Stazione zoologica "A. Dohrn".

La legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015, art. 1, comma 466), ha inizialmente stanziato per il rinnovo dei contratti un importo (300 milioni), corrispondente all'ammontare della sola indennità di vacanza contrattuale.

Successivamente, in data 30 novembre 2016, il Governo ha sottoscritto un'intesa con le parti sociali, in base alla quale si impegnava a garantire l'implementazione delle risorse finanziarie, in modo da assicurare incrementi economici medi non inferiori a 85 euro mensili lordi, cifra ritenuta analoga a quella derivante dalla dinamica contrattuale del settore privato nel periodo di blocco della contrattazione per i pubblici dipendenti.

In esito alla predetta intesa, l'art. 1, comma 365, della legge di bilancio per il 2017 (legge n. 232 del 2016) ha, quindi, stanziato ulteriori risorse da destinare al pubblico impiego, ripartite tra le diverse finalità con d.PCM del 18 febbraio 2017 che destinava ai rinnovi contrattuali ulteriori 600 milioni nel 2017 e 900 nel 2018.

Da ultimo, l'art. 1, comma 679 della legge di bilancio per il 2018 ha ulteriormente integrato le risorse in modo tale da assicurare incrementi retributivi pari, per il 2016, allo 0,36% del "monte salari" 2015, all'1,09% per il 2017 e al 3,48% a regime.

Le risorse complessivamente stanziate a decorrere dal 2018 dalle leggi citate (2,85 miliardi), come esplicitato nella relazione tecnica al disegno di legge di bilancio per il 2018, dovrebbero consentire un incremento a regime di 85 euro lordi mensili, calcolato prendendo a base la retribuzione media di tutto il personale pubblico interessato alla tornata contrattuale.

Il seguente prospetto evidenzia le risorse messe a disposizione dalle diverse manovre finanziarie per le amministrazioni a carico del bilancio dello Stato

Tabella 1

DISPONIBILITA' DESTINATE ALLA CONTRATTAZIONE
COLLETTIVA DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI
TRIENNIO 2016-2018

Disponibilità (al lordo oneri riflessi)	<i>in milioni</i>		
	2016	2017	2018
Art. 1 c. 466 L. 208/2015 dPCM 18 aprile 2016	300	300	300
Art. 1 c. 365 L. 232/2016 dPCM 27 febbraio 2017		600	900
Art. 1 c. 679 L. 205/2017			1.650
Totale	300	900	2.850

L'atto di indirizzo del 19 ottobre 2017 e l'atto di indirizzo integrativo del 23 gennaio 2018 hanno quantificato le risorse disponibili per il rinnovo del contratto all'esame (comprehensive delle ulteriori risorse rese disponibili, con decorrenza 1° gennaio 2018, dalla legge di bilancio per il 2018) distinguendo tra le risorse occorrenti al personale delle amministrazioni statali (Scuola e Istituti di alta formazione artistica o AFAM), i cui oneri sono a carico del bilancio dello Stato, e quelle occorrenti per il personale delle amministrazioni non statali (Università, Enti di ricerca e ASI), i cui oneri trovano copertura a carico dei rispettivi bilanci.

La tavola seguente dà conto delle risorse occorrenti per il rinnovo del comparto Istruzione e ricerca.

Tabella 2

RISORSE PER IL COMPARTO ISTRUZIONE E RICERCA - TRIENNIO 2016-2018

ISTRUZIONE E RICERCA	Unità di personale	Retribuzione media	Monte salari lordo o.r. 2015	<i>in milioni</i>		
				2016 0,36%	2017 1,09%	2018 3,48%
SCUOLA	1.105.188	27.945,82	42.739	153,86	465,86	1.487,32
AFAM	9.497	36.244,45	476	1,71	5,19	16,56
A carico bilancio Stato	1.114.685	28.016,52	43.216	155,58	471,05	1.503,92
UNIVERSITA'	52.902	27.139,76	1987	7,15	21,66	69,15
RICERCA	23.887	40.608,29	1329	4,78	14,49	46,25
ASI	220	62.873,34	19	0,07	0,21	0,66
A carico bilancio Enti	77.009	31.419,70	3.335	12,01	36,35	116,06
TOTALE	1.191.694	28.236,44	46.551	179,59	507,41	1.619,97

Gli atti di indirizzo, accanto all'individuazione delle risorse disponibili, hanno, inoltre, previsto un'articolazione del nuovo contratto in una parte comune (alla quale ricondurre relazioni sindacali e livelli di contrattazione; permessi, aspettative, tempo parziale, ferie e assenze; infrazioni e sanzioni disciplinari) e in più sezioni speciali (una per ciascuno dei precedenti comparti) in relazione alle quali hanno precisato gli obiettivi da conseguire.

Di particolare rilievo appare l'atto di indirizzo integrativo per il settore dell'istruzione scolastica che, oltre a dettare i criteri di distribuzione e allocazione delle risorse recate dall'art. 1, comma 592 della legge di bilancio 2018 (somme destinate alla valorizzazione della professionalità del personale docente delle istituzioni scolastiche statali), ha richiamato gli obiettivi contenuti nell'intesa del 30 novembre 2016 tra il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e le Organizzazioni sindacali diretti a riequilibrare, in favore della contrattazione, la relazione tra le fonti che disciplinano il rapporto di lavoro; relazione da attuare anche ai sensi dell'art. 2, comma 2 e dell'art. 40, comma 1 del d.lgs. n. 165 del 2001 (come modificato dal d.lgs. n. 75 del 2017).

In tale ambito l'atto di indirizzo integrativo sottolinea: a) i riflessi sulla distribuzione della retribuzione accessoria derivanti dall'attuazione dei sistemi di valutazione definiti nella

legge n. 107 del 2015 incluso quello del personale docente di cui all'art. 1, comma 126-128 (c.d. "bonus docenti") nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 45, comma 4 del d.lgs n. 165 del 2001 circa la responsabilità dei dirigenti nell'attribuzione dei trattamenti accessori; b) i criteri generali di ripartizione, all'interno della singola istituzione scolastica, delle risorse per la formazione del personale; c) i criteri generali per la mobilità del personale docente tra ambiti territoriali con vincolo triennale nella sede di destinazione.

Nel corso delle trattative, a fronte della necessità formulata dall'ARAN di reperire nuove e ulteriori risorse da destinare alla retribuzione degli insegnanti, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con nota del 8 febbraio 2018, ha proposto di incrementare l'importo mensile della Retribuzione professionale docenti (RPD) utilizzando a copertura le risorse stanziare nel Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa (80 milioni per il 2018 e 100 milioni dal 2019, di cui, rispettivamente, 70 milioni e 50 milioni a carico delle risorse di cui all'art. 1, comma 126 della legge n. 107 del 2015).

Al riguardo il Ministero dell'economia e delle finanze, con nota dell'8 febbraio 2018, nell'evidenziare la copertura finanziaria dell'iniziativa, ha rimesso al Dipartimento della funzione pubblica la valutazione circa la possibilità di derogare, con norma contrattuale, alle disposizioni contenute nella legge n. 107 del 2015 utilizzando la facoltà prevista dalla nuova formulazione dell'art. 2, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotta dal d.lgs. n. 75 del 2017.

2. L'Ipotesi all'esame si compone di 105 articoli, suddivisi in una parte comune e quattro sezioni, di una serie di tabelle e di sei dichiarazioni congiunte.

3. Per quanto attiene alla parte normativa, il contratto all'esame rappresenta il tentativo di redigere, come più volte auspicato dalla Corte, una sorta di testo unico delle norme contrattuali in materia di costituzione, svolgimento e cessazione del rapporto di lavoro.

L'elevata specialità dei singoli settori e la forte differenziazione tra le precedenti discipline contrattuali non ha, tuttavia, consentito nemmeno la predisposizione di un unico contratto di comparto (sia pure con settori separati) atteso che, nell'ipotesi in esame, tutti gli istituti richiamano espressamente, per quanto non previsto, le disposizioni contrattuali contenute nei precedenti CCNL (che, pertanto, restano ancora validi e continuano a disciplinare i distinti rapporti di lavoro).

Anche la parte comune, considerata la forte eterogeneità degli enti rientranti nel nuovo comparto, non può che limitarsi a pochissimi aspetti che comprendono solamente: le relazioni sindacali (Titolo II), la responsabilità disciplinare (Titolo III) e alcune disposizioni particolari (Titolo III - congedi per donne vittime di violenza, unioni civili, differenziazione dei premi individuali, misure disincentivanti le assenze del personale).

3.1. In merito alle relazioni sindacali, particolare rilievo presenta la ridefinizione dell'intero sistema, in linea con i principi introdotti dall'intesa Governo-Sindacati del 30 novembre 2016, con la quale il Governo si era impegnato a ripristinare un rinnovato equilibrio tra legge e contrattazione collettiva, nonché con il d.lgs. n. 75 del 2017 emesso in attuazione della legge delega n. 124 del 2015.

Tra i livelli di relazione sindacale previsti dall'ipotesi di accordo in esame, un ruolo centrale è stato attribuito al "Confronto" (art. 6), inteso come dialogo approfondito, non formalizzato, sulle materie rimesse a tale livello di relazione, finalizzato a restituire alle organizzazioni sindacali un ruolo di partecipazione costruttivo, ma non impeditivo, delle determinazioni in materia di organizzazione del lavoro che l'amministrazione intende adottare.

Sempre in tema di relazioni sindacali, l'art. 9 istituisce un Organismo paritetico per l'innovazione, allo scopo di attivare stabili relazioni aperte e collaborative su progetti di organizzazione e innovazione, le cui competenze, in taluni casi, potrebbero sovrapporsi a quelle già spettanti al Comitato unico di garanzia (CUG), istituito dall'art. 57, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Come già sottolineato dalla Corte nel Rapporto di certificazione del Contratto relativo al comparto Funzioni Centrali (delibera n. 1 del 2018) appare opportuno che la predetta discrasia venga superata attraverso la sottoscrizione di un'ulteriore dichiarazione congiunta, volta a precisare che, in sede di attuazione del citato articolo 9, dovrà essere evitata ogni interferenza tra l'organismo paritetico e quelle proprie del CUG.

Ad avviso della Corte occorre, inoltre, sottolineare e precisare alcuni aspetti relativi alla disciplina delle relazioni sindacali che, nell'ambito della sezione scuola, si discosta da quella comune (contrattazione integrativa e assemblee sindacali) in linea con la specificità delle funzioni esercitate.

Nell'ambito, in particolare, delle materie oggetto di contrattazione integrativa a livello nazionale va, in primo luogo, sottolineato che i criteri generali per la mobilità del personale docente delle istituzioni scolastiche (art. 22, comma 4, lettera a1) fanno

espressamente salve le vigenti disposizioni di legge con la conseguenza che, in linea con lo stesso atto di indirizzo integrativo, la mobilità, sia professionale che territoriale, va necessariamente riferita, in attuazione dell'art. 1, comma 73 della legge n. 107 del 2015, agli ambiti territoriali, operanti dall'anno scolastico 2016/2017. Risponde, invece, al solo principio di continuità didattica la possibilità, per i docenti che abbiano ottenuto il passaggio presso l'istituzione richiesta volontariamente, di presentare una nuova istanza non prima di tre anni dalla precedente.

In relazione alla ripartizione del Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa di cui all'art. 39-bis (art. 22, comma 4, lettera a5) va segnalato che tale nuovo fondo, come più dettagliatamente esaminato in seguito, comprende anche le risorse previste dall'art. 1, commi 126-128 della legge n. 107 del 2015 (c.d. "Fondo per il merito") la cui ripartizione tra le istituzioni scolastiche era stata dalla legge demandata ad uno specifico decreto ministeriale (n. 159 del 2016) che aveva distribuito le risorse specificamente stanziare (200 milioni annui) per l'80% in proporzione al numero dei docenti di ruolo in servizio presso ciascuna istituzione scolastica e per il restante 20% sulla base di fattori di complessità delle istituzioni scolastiche (quali la percentuale di alunni con disabilità, la percentuale di alunni stranieri, il numero medio di alunni per classe e la percentuale di sedi scolastiche in aree totalmente montane o in piccole isole).

Si tratta, tuttavia, di criteri non del tutto sovrapponibili a quelli dettati dall'art. 39-bis, comma 7 dell'ipotesi di accordo che prevede, invece, una ripartizione del fondo tra le istituzioni scolastiche sulla base dei seguenti parametri: numero dei punti di erogazione del servizio, dotazione organica, dotazione organica dei docenti delle scuole di secondo grado, aree soggette a maggior rischio educativo, ulteriori parametri dimensionali e di struttura utili per tener conto della specificità e della complessità di particolari tipologie di istituzioni scolastiche ed educative.

Analoga problematica si rileva nell'ambito delle materie oggetto di contrattazione integrativa a livello di istituzione scolastica ed educativa tra le quali si rinvencono, accanto ai criteri per la ripartizione del Fondo d'istituto (FIS) e dei compensi accessori ai sensi dell'art. 45, comma 1 del d.lgs. n. 165 del 2001, anche i criteri generali per la determinazione dei compensi finalizzati alla valorizzazione del personale ivi compresi quelli riconosciuti al personale docente ai sensi dell'art. 1, commi 126-128 della legge n. 107 del 2015 (art. 22, comma 4, lettera c4).

Anche in tal caso i criteri demandati alla contrattazione integrativa si contrappongono alla specifica disciplina dettata dalla legge n. 107 del 2015 che, all'art. 1, comma 127,

demanda l'individuazione dei criteri di determinazione dei compensi finalizzati alla valorizzazione del merito del personale docente al Comitato per la valutazione dei docenti, istituito dall'art. 11 del d.lgs. n. 297 del 1994, come sostituito dall'art. 1, comma 129 della legge n. 107 del 2015; detti criteri devono tenere conto: a) della qualità dell'insegnamento e del contributo al miglioramento dell'istituzione scolastica, nonché del successo formativo e scolastico degli studenti; b) dei risultati ottenuti dal docente o dal gruppo di docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni e dell'innovazione didattica e metodologica; c) delle responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico e nella formazione del personale.

Al riguardo la Corte prende atto che la possibilità di contrattualizzare la disciplina dettata dall'art. 1, comma 126 e seguenti della legge n. 107 del 2015, come precisato nel successivo paragrafo 7 del rapporto, conferma, sia pur parzialmente, gli ambiti della contrattazione integrativa definiti nella presente ipotesi contrattuale.

Se tuttavia i criteri di ripartizione del Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa - demandati, in linea con i precedenti contratti di comparto, alla contrattazione integrativa a livello nazionale - assorbono quelli previsti per il Fondo per il merito di cui alla legge n. 107 del 2015, appare necessario precisare i confini della contrattazione integrativa a livello di istituzione scolastica. In tale ambito - come, peraltro, indicato nell'atto di indirizzo integrativo - il relativo spazio di competenza va limitato ai soli riflessi sulla distribuzione della retribuzione accessoria derivanti dall'attuazione dei sistemi di valutazione del personale docente, incluso quello di cui all'art.1, commi 127-128 della legge n. 107 del 2015, con la possibilità, quindi, di dettare i criteri generali per la determinazione dei compensi (ad esempio il valore massimo del bonus, la differenziazione minima tra le somme distribuite, la percentuale dei beneficiari), confermando, tuttavia, le procedure e i criteri di assegnazione del bonus ai beneficiari previsti dalla legge (resta ferma, pertanto, la competenza del dirigente scolastico in merito all'individuazione dei docenti meritevoli sulla base di criteri, non soggetti a contrattazione, formulati dallo specifico Comitato per la valutazione).

3.2. Anche nell'ipotesi contrattuale all'esame, al pari del Contratto relativo al personale delle Amministrazioni centrali, è risultata particolarmente complessa la materia relativa alla responsabilità disciplinare dei dipendenti (artt. da 10 a 17) che, oltretutto, prevede, da un lato, una normativa specifica per il personale docente dell'AFAM, dall'altro, il

rinvio ad una specifica sessione negoziale dell'introduzione di una nuova disciplina per il personale della scuola.

Il testo negoziale riporta, infatti, a fini di completezza e chiarezza espositiva, accanto alla disciplina di fonte pattizia, anche istituti regolamentati direttamente dalla legge, con il rischio di determinare un'incertezza interpretativa tra fonti di natura normativa diversa. Ferma restando la prevalenza delle prescrizioni di rango normativo (primario o secondario) rispetto alle disposizioni recate dal CCNL, la Corte reputa opportuno che venga meglio precisata la natura innovativa o meramente ricognitiva delle norme contrattuali in materia di responsabilità disciplinare.

3.3. Completa la parte normativa di carattere generale una serie di norme che evidenziano una particolare attenzione alle situazioni di maggiore disagio dei lavoratori pubblici e alle esigenze di equità sociale e di contrasto ad ogni forma di discriminazione.

Tra le altre sono particolarmente rilevanti: i congedi per le donne vittime di violenza; la disciplina delle assenze per l'espletamento di terapie ed esami diagnostici; la tutela dei lavoratori in particolari condizioni psicofisiche; l'applicazione delle norme previste dal CCNL riferite al matrimonio o ai coniugi, anche in favore dei soggetti legati da un rapporto di unione civile ai sensi della legge n. 76 del 2016.

Rientra in tale ambito e rappresenta una novità dell'ipotesi all'esame l'inserimento nella contrattazione collettiva nazionale ed integrativa del cosiddetto "Welfare integrativo", cioè la possibilità di riconoscere ai dipendenti particolari prestazioni integrative, a sostegno del reddito della famiglia, a supporto dell'istruzione dei figli, polizze sanitarie, ecc., con oneri a carico delle disponibilità già previste per tali finalità nei bilanci delle amministrazioni e in parte mediante l'utilizzo di quota parte delle risorse destinate a finanziare i trattamenti accessori del personale.

4. Sotto il profilo ordinamentale anche nel contratto relativo al comparto Istruzione e ricerca la definizione del nuovo sistema classificatorio del personale viene rimandata ad una fase successiva, per non pregiudicare la definizione del contratto, considerando i tempi necessari per lo studio e l'analisi delle diverse modalità di inquadramento del personale appartenente ai diversi enti che compongono il comparto. A tale scopo, l'art. 34 (relativo al personale ATA della scuola), l'art. 43 (relativo al personale tecnico amministrativo delle Università) e l'art. 67 (relativo al personale degli Enti di ricerca) prevedono l'istituzione, presso l'Aran entro trenta giorni dalla sottoscrizione, di una

specifica Commissione paritetica con il compito, da completare entro il mese di luglio 2018, di analizzare l'attuale sistema di classificazione al fine di verificare le possibilità di una sua evoluzione nella prospettiva di valorizzare le competenze professionali e assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi, con particolare attenzione alle declaratorie di area, all'introduzione di nuove figure professionali e al sistema delle progressioni economiche.

Si segnalano, tuttavia, al riguardo gli art. 59 e 60 relativi alla sezione Università e l'art. 86 relativo alla sezione Istituzioni e Enti di ricerca che intervengono direttamente sulla struttura dell'attuale ordinamento professionale.

L'art. 59, con l'obiettivo di valorizzare e migliorare le attività di comunicazione e informazione, introduce, nell'ambito dell'ordinamento del personale amministrativo delle Università una specifica area professionale con riferimento alle categorie D ed EP denominata "Informazione e comunicazione", definendone e articolandone i contenuti.

L'art. 60 introduce, invece, in corrispondenza di ciascuna categoria, un'ulteriore posizione economica apicale cui si accede mediante progressione economica a carico dei fondi destinati alla contrattazione integrativa.

Tale nuova posizione, correttamente non valorizzata nella scheda di quantificazione degli oneri contrattuali, è comunque destinata, da un lato, ad incrementare la retribuzione media di comparto, dall'altro, ad ulteriormente irrigidire l'ammontare del fondo per il trattamento accessorio, drenando ulteriori risorse da indirizzare ad incrementi del trattamento tabellare.

Analoga si presenta la situazione negli Enti di ricerca (art. 86, comma 2) a seguito della previsione di un'ulteriore posizione economica denominata "Posizione economica Super IV" - di importo pari a quello di ciascuno dei differenziali retributivi già previsti per ciascun profilo - cui si accede mediante progressioni economiche disciplinate dall'art. 53 del CCNL del 21 gennaio 2012 e finanziate con le risorse per il trattamento accessorio di cui all'art. 10 del CCNL del 13 maggio 2009.

Anche in tal caso, in linea con quanto già sottolineato per la sezione Università, non può non osservarsi che l'inserimento di un nuovo scalino economico porterà ragionevolmente ad un utilizzo delle risorse dei fondi destinati al trattamento accessorio centrato sull'incremento stipendiale orizzontale piuttosto che sulla valorizzazione di professioni e produttività, incentivando progressioni di livello cui, oltretutto, si dovranno applicare i medesimi criteri individuati nei precedenti contratti che, incentrati soprattutto

sull'anzianità di servizio, non risultano aggiornati alle nuove direttive di valorizzazione e merito.

5. Passando ad esaminare gli aspetti economici, l'ipotesi contrattuale riconosce incrementi retributivi lordi pari, rispettivamente, allo 0,36% per il 2016, all'1,09% per il 2017 e al 3,44% a regime del complessivo monte salari utile ai fini contrattuali, al netto della spesa per l'indennità di vacanza contrattuale, nelle misure vigenti a decorrere dal 2010 maggiorato degli oneri contributivi e previdenziali e dell'imposta regionale sulle attività produttive.

Rispetto alla finalizzazione delle risorse complessive, la scelta operata in sede di negoziato è stata influenzata, da un lato, dalle forti aspettative di crescita retributiva (dopo il lungo periodo di mancato rinnovo), dall'altro, dalla necessità di mantenere una tendenziale proporzionalità degli incrementi tra componente stipendiale e componente accessoria.

Di fatto, tuttavia, il beneficio medio a regime previsto nell'ipotesi contrattuale è stato in gran parte destinato alla rivalutazione della retribuzione tabellare (3,17%), mentre soltanto una minima parte (circa lo 0,27%) è stata finalizzata alla rivalutazione dei trattamenti accessori.

Va, peraltro, segnalato che l'ipotesi di accordo recepisce, in tutte le sezioni, quanto stabilito in materia dal d.lgs. n. 74 del 2017 (Valutazione delle performance), confermando l'abolizione delle cd. "Fasce di merito", sostituite dalla previsione di attribuire ai dipendenti che conseguono valutazioni più elevate una maggiorazione del premio individuale, che non potrà essere inferiore al 30% del valore medio pro capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente. La contrattazione integrativa dovrà definire la misura di tale maggiorazione e la "limitata" quota di personale cui spetta tale beneficio.

6. Gli incrementi degli stipendi tabellari, riconosciuti in tre tranche, sono previsti negli art. 35 (scuola), art. 60 (Università), art. 83 (Enti di ricerca) e art. 102 (AFAM) e nelle tabelle allegate al contratto nel cui ambito risulta conglobata a regime l'indennità di vacanza contrattuale riconosciuta a decorrere dal 1° luglio 2010.

A tali incrementi si aggiunge il riconoscimento di un emolumento perequativo *una tantum*, corrisposto su base mensile per il solo periodo marzo – dicembre 2018 al

personale di alcune specifiche posizioni economiche individuate per ciascun ex comparto (art. 37, art. 62, art. 85, art. 142).

Per l'individuazione di tali posizioni, in linea con la misura già prefigurata nel citato accordo del 30 novembre 2016, è stato seguito un criterio che ha tenuto conto sia dell'esigenza di un'attenzione ai livelli retributivi più bassi, sia della convergente esigenza di un'ulteriore attenuazione degli effetti prodotti dagli incrementi retributivi riconosciuti sul personale destinatario dei benefici previsti dall'art. 1 del d.l. n. 66 del 2014 (convertito dalla legge n. 89 del 2014).

Relativamente a tale beneficio l'ARAN, nell'ambito di un documento contenente gli *errata corrige* e le conseguenti integrazioni da apportate all'ipotesi contrattuale prima della sottoscrizione definitiva, ha espressamente precisato la natura temporalmente limitata dell'elemento perequativo.

7. Con riferimento ai trattamenti accessori – cui, come già sottolineato, sono stati riconosciuti incrementi pari nel complesso ad appena lo 0.27% - gli aumenti riconosciuti risultano destinati in modo e misura differente nei settori interessati dal rinnovo contrattuale: per la sezioni Scuola, AFAM e Istituzioni e Enti di ricerca le risorse sono state, infatti, finalizzate esclusivamente all'aumento di specifiche indennità, mentre nella sezione Università sono confluite nei fondi per la contrattazione integrativa.

7.1. Per la sezione scuola, l'art. 38 conferma le indennità previste nei precedenti contratti collettivi incrementando: a) la retribuzione professionale docenti di cui all'art. 83 del CCNL del 29 novembre 2007; b) la parte fissa dell'indennità di direzione di Direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) di cui all'art. 56, comma 2 del CCNL del 29 novembre 2007; c) il compenso individuale accessorio per il personale ATA di cui all'art. 82 del CCNL del 29 novembre 2007.

Una parte dell'incremento della retribuzione professionale docenti (RPD), come proposto dal MIUR nella citata nota del 8 febbraio 2018, è stata finanziata utilizzando una parte del nuovo Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa (MOF) attingendo, altresì, dalle risorse stanziare nel Fondo per il merito del personale docente, previsto dall'art. 1, comma 126 della legge 107 del 2015.

Il meccanismo utilizzato si rinviene nell'art. 39-*bis* in base al quale, a decorrere dall'anno scolastico 2018-2019 confluiscono in un unico fondo denominato Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa tutte le risorse già definite sulla base dei precedenti

CCNL (Fondo per l'istituzione scolastica; compensi ore eccedenti professori di educazione fisica; funzioni strumentali piano offerta formativa; specifici incarichi personale ATA; progetti aree a rischio; ore eccedenti sostituzione colleghi assenti), nonché ulteriori risorse previste da specifiche disposizioni di legge quali: a) le risorse di cui all'art. 1, comma 126 della legge 107 del 2015 (Fondo per il merito del personale docente), ferma restando la finalizzazione alla valorizzazione del personale docente sulla base dei criteri indicati dall'art. 22, comma 4, lettera c4 dell'ipotesi di accordo; b) risorse di cui all'art. 1, comma 592 della legge n. 205 del 2017, nel rispetto dei criteri di indirizzo fissati dalla stessa legge (valorizzazione dell'impegno in attività di formazione, ricerca e sperimentazione didattica; valorizzazione del contributo alla diffusione nelle istituzioni scolastiche di modelli per una didattica per lo sviluppo delle competenze).

Al fine di finanziare quota parte degli incrementi della RPD il Fondo è ridotto stabilmente per l'anno 2018 di 80 milioni e a decorrere dal 2019 di 100 milioni di cui 70 milioni per il 2018, 50 milioni per il 2019 e 40 milioni a regime a valere sulle disponibilità del Fondo per il merito del personale docente (art. 1, comma 126 della legge n. 107 del 2015).

Viene poi demandata alla contrattazione integrativa a livello nazionale la ripartizione del fondo tra le diverse finalità stabilendo, tuttavia, alcuni vincoli in merito all'utilizzo delle risorse destinate a finanziare le ore eccedenti di insegnamento per la sostituzione dei colleghi assenti (misura non inferiore a quanto già destinato a tale utilizzo), le attività di recupero presso le istituzioni scolastiche a carico del FIS (misura non inferiore a quanto già destinato a tale utilizzo) e il c.d. "bonus docenti" previsto dalla legge n. 107 del 2015 (misura pari alle risorse residue del fondo per il merito: 160 milioni a regime).

La correttezza di tale meccanismo - che sostanzialmente riporta nell'alveo della contrattazione nazionale un istituto introdotto e disciplinato da una norma di legge che sembrerebbe oltretutto di natura inderogabile per espressa previsione (l'art. 1, comma 196 della legge 107 del 2015 recita "*Sono inefficaci le norme e le procedure contenute nei contratti collettivi contrastanti con quanto previsto dalla presente legge*") - fa leva sulla facoltà, introdotta all'art. 2, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 in base alla quale "*eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano o che abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto, da successivi contratti o accordi collettivi nazionali e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili*".

Tale disposizione risponde, infatti, all'obiettivo, sotteso alla modifica introdotta dal d.lgs. n. 75 del 2017, di riequilibrare gli ambiti di competenza della legge e della contrattazione privilegiando la fonte contrattuale quale luogo naturale per la disciplina del rapporto di lavoro, dei diritti e delle garanzie dei lavoratori.

Si tratta, peraltro, di una derogabilità limitata alle materie affidate alla contrattazione collettiva ed accompagnata dalla previsione che la stessa debba essere circoscritta entro i principi fissati dal d.lgs. 165 del 2001.

Se l'ammontare e i criteri di distribuzione del trattamento accessorio certamente rientrano tra le materie affidate alla contrattazione, non appare, invece, del tutto coerente con i principi fissati dal d.lgs. 165 del 2001 la decisione di modificare le originarie finalità delle risorse previste dalla legge per impiegarne una parte (40 milioni) in modo permanente per il finanziamento di una voce retributiva a carattere fisso e continuativo e non necessariamente correlata a specifiche ulteriori attività.

Si tratta, peraltro, di un meccanismo di cui si è già avvalsa la più recente legislazione che ha consentito, in relazione al lungo periodo di blocco retributivo, un analogo utilizzo delle risorse del MOF per restituire al personale della scuola il recupero delle utilità degli anni 2010, 2011 e 2012 ai fini dell'anzianità necessaria alla maturazione degli scatti stipendiali.

A fronte di tale ulteriore deroga, non può, tuttavia, non segnalarsi che, malgrado le somme stanziare nella legge di bilancio 2018, la decurtazione delle risorse confluite nel Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa – passate dai 1.436,7 milioni dell'anno scolastico 2011/2012 ai 689,2 milioni dell'anno scolastico 2017/2018 – risulta rilevante e coinvolge tutti gli istituti contrattuali finalizzati alla corresponsione dei compensi accessori al personale.

Anche alla luce del finanziamento contrattualmente garantito di alcune spese di funzionamento e delle primarie attività didattiche, il prelievo operato è suscettibile, in particolare, di incidere sul Fondo per l'istituzione scolastica (riducendo le risorse che maggiormente caratterizzano e qualificano la scuola per iniziative di ampliamento e di integrazione dell'offerta formativa, per iniziative culturali, per progetti specifici e per il miglioramento dei risultati) e sul Fondo per il merito (riducendo le uniche risorse destinate alla valorizzazione del merito del personale docente e distribuite, in base al primo monitoraggio effettuato dal MIUR, a circa un terzo dei docenti per un ammontare differenziato sulla base dei criteri del Comitato di valutazione e della valutazione del Dirigente scolastico).

In tale direzione la norma inserita successivamente al comma 6 dell'art. 39-*bis* (e da sottoporre alla firma definitiva dell'ipotesi contrattuale all'esame), in base alla quale le risorse non assegnate negli anni scolastici precedenti "possono essere destinate anche ad attività diverse da quelle originarie", dovrebbe consentire un utilizzo della maggiore flessibilità attribuita nella gestione del fondo al fine di incrementare il finanziamento degli istituti maggiormente legati al merito e al potenziamento dell'offerta formativa.

Sempre nell'ambito della sezione scuola va, infine, evidenziato l'art. 39 che proroga gli effetti del CCNL relativo ai DSGA del 10 novembre 2014 fino al termine dell'anno scolastico nel corso del quale è adottato l'accordo di cui all'art. 19, comma 5-*ter* del d.l. n. 98 del 2011 (convertito dalla legge n. 111 del 2011).

Il citato CCNL riconosceva, per gli anni scolastici 2012-2013 e 2013-2014, una indennità mensile al DSGA che coprisse o avesse coperto posti assegnati in comune con più istituzioni scolastiche, per effetto delle misure di razionalizzazione di cui all'art. 19, commi 5 e 5-*bis* del d.l. n. 98 del 2011 e ne consentiva la proroga anche nell'anno scolastico successivo 2014-2015, in attesa del citato accordo, previa verifica congiunta, operata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministero dell'economia e delle finanze, delle disponibilità di bilancio a copertura dell'onere e nei limiti delle stesse. Veniva, infine, demandata ad una ulteriore sessione negoziale l'estensione degli effetti dell'accordo anche ai successivi anni scolastici.

La norma citata – che, in attesa del non ancora siglato accordo, estende agli anni scolastici successivi il riconoscimento della indennità ai DSGA – trova copertura nelle risorse di bilancio relativamente alla sola proroga prevista nell'ipotesi contrattuale all'esame. Va al riguardo precisato, in linea con quanto riportato nella relazione tecnica predisposta dall'ARAN, che gli effetti del CCNL del 10 novembre 2014, prorogati dall'articolo contrattuale in esame, si riferiscono a tutte le clausole contrattuali compresa la condizione in base alla quale la corresponsione dell'indennità prevista per i DSGA deve avvenire in ogni caso "previa verifica delle disponibilità di bilancio a copertura dell'onere e nei limiti delle stesse". In assenza delle necessarie disponibilità resta pertanto fermo che la corresponsione dell'indennità potrà avvenire solo successivamente all'individuazione della copertura finanziaria e compatibilmente con il rispetto dei saldi di finanza pubblica.

7.2. In relazione alla sezione Università, le risorse destinate al salario accessorio, a valere sull'anno 2019 e con decorrenza 31 dicembre 2018, sono confluite nei nuovi fondi della contrattazione integrativa di ateneo previsti dall'art. 63 (Fondo risorse decentrate per le

categorie B,C,D) e dall'art. 64-*bis* (Fondo retribuzione di posizione e di risultato della categoria EP) in relazione ai quali il contratto opera una chiara distinzione tra risorse stabili e risorse variabili e tra la costituzione e le modalità di utilizzo.

In relazione alla modalità di costituzione dei fondi merita attenzione l'incremento delle risorse stabili per un importo pari allo 0,1% del monte salari 2015 con destinazione vincolata alle progressioni economiche (quantificato in 27,14 euro annui con un onere lordo pari a 1,99 milioni) la cui operatività confligge con il richiamo alle disposizioni legislative di contenimento dei fondi che ne limitano la crescita, ancorandone il valore ai fondi certificati nell'anno 2016; incoerenza che presuppone, in disparte l'incremento sperimentale oltre il limite di legge dei fondi delle Università virtuose, l'esclusione dei nuovi incrementi disposti e finanziati dall'ipotesi contrattuale in esame dai vincoli posti alla crescita del salario accessorio.

L'ARAN, al riguardo, nell'ambito di un documento contenente gli *errata corrige* e le conseguenti integrazioni da apportate all'ipotesi contrattuale prima della sottoscrizione definitiva, ha, da ultimo, proposto un'ulteriore dichiarazione congiunta che, in analogia con la dichiarazione congiunta n. 4 relativa al CCNL del personale del comparto Funzioni Centrali, prevede: "In relazione agli incrementi del Fondo risorse decentrate per le categorie B, C e D e del Fondo di retribuzione e di risultato per la categoria EP, rispettivamente previste nell'art. 63, comma 2, lettera f) e dall'art. 64-*bis*, comma 2, lettera e), le parti ritengono concordemente che gli stessi, in quanto derivanti da risorse definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, non siano assoggettabili ai limiti di crescita dei Fondi previsti dalle norme vigenti".

Quanto, invece, alle modalità di utilizzo dei fondi per risorse decentrate si segnala, nell'ambito del Fondo per le categorie B, C e D (art. 64), il mero richiamo, operato dal comma 5, all'indennità prevista all'art. 41, comma 4 del CCNL del 27 gennaio 2005 (Indennità Mensilizzata di Ateneo) che appare esclusa nominalmente dalle voci della contrattazione integrativa al solo fine di impedirne una nuova rivalutazione ma della quale, sulla base della giurisprudenza consolidata della Corte dei conti e degli esiti della contrattazione integrativa degli atenei più virtuosi, va ribadita l'erogazione a fronte di una necessaria valutazione della produttività individuale e collettiva i cui criteri sono demandati alla contrattazione integrativa.

7.3. In relazione alla sezione Istituzioni ed Enti di ricerca l'art. 86 conferma le indennità previste nei precedenti contratti collettivi, incrementando l'indennità di ente di cui all'art.

6, comma 2 del CCNL del 13 maggio 2009 e l'indennità di valorizzazione professionale di cui all'art. 15 del CCNL del 13 maggio 2009.

Quanto, invece, al sistema delle progressioni economiche, accanto alla già evidenziata nuova posizione di sviluppo economico per le figure apicali, l'art. 88 mira a facilitare il ripristino delle progressioni previste dall'art. 54 del CCNL del 21 febbraio 2002. Tali progressioni, derivanti dalla precedente regolamentazione pubblicistica contenuta nel DPR n. 171 del 1991, sono state trasformate, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009, in progressioni di tipo economico con oneri a carico dei fondi per la contrattazione integrativa.

L'ipotesi contrattuale all'esame provvede ad individuare le relative disponibilità economiche attraverso la costituzione, a decorrere dal 2018, di uno specifico fondo alimentato dalle risorse aventi carattere di certezza e stabilità già previste nei precedenti contratti del comparto ricerca (art. 54, comma 3 del CCNL del 21 febbraio 2002, art. 8, comma 5 del CCNL del 7 aprile 2006; art. 7, comma 3 del CCNL del 7 aprile 2006 – secondo biennio economico) al netto delle somme già utilizzate per le progressioni economiche di livello di cui all'art. 54 del CCNL 21/2/2002 relative ad anni precedenti e con recupero delle risorse che si rendano nuovamente disponibili per effetto della cessazione del personale beneficiario. A fronte della definizione dei criteri di costituzione del fondo – pari, in prima applicazione, alle risorse corrispondenti a quelle scaturite dalle cessazioni avvenute a partire dal 2009; anno dell'ultima applicazione dell'istituto in esame - manca ancora la definizione delle modalità applicative di tale tipologia di progressioni che necessariamente richiamano, in mancanza di un esplicito accordo in sede di contrattazione integrativa, i criteri dettati dall'art. 54, ancora sostanzialmente incentrati sull'anzianità di servizio.

7.4. In relazione alla sezione ASI, che prima del nuovo assetto dei comparti godeva di una disciplina contrattuale autonoma, l'ipotesi contrattuale si limita alla regolamentazione del trattamento economico cui si applica una disciplina sostanzialmente simile a quella dettata per gli Enti di ricerca.

7.5. In relazione, infine, alla sezione AFAM, si confermano le indennità previste nei precedenti contratti, provvedendo ad incrementare la retribuzione professionale docenti di cui all'art. 70 del CCNL del 16 febbraio 2005, l'indennità di amministrazione per i direttori amministrativi e i direttori dell'ufficio di ragioneria di cui all'art. 7 del CCNL

dell'11 aprile 2006 e il compenso individuale accessorio per il personale tecnico e amministrativo di cui all'art. 69 del CCNL del 16 febbraio 2005.

8. Ulteriori, seppur limitati, effetti economici sono, infine, ascrivibili agli artt. 33, 50, 74 e 101 dell'ipotesi sulle assenze, l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche ed esami diagnostici.

La tavola 8 della relazione tecnica quantifica complessivamente l'onere connesso a tali norme, in circa 14,9 milioni euro per tutti gli appartenenti al comparto (con esclusione del personale docente della scuola e dell'AFAM).

9. Quanto all'attendibilità delle quantificazioni e alla relativa compatibilità finanziaria, il nucleo tecnico ha verificato la correttezza delle quantificazioni effettuate dall'Aran degli oneri connessi con l'ipotesi contrattuale all'esame calcolati sulla base dei dati relativi alla consistenza, alla distribuzione e alla retribuzione media del personale, riportati nel Conto annuale 2015, predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato. La contenuta differenza riscontrata nella relazione tecnica si riconduce ad una stima dei supplenti brevi (pari a 27.303 unità) basata sui dati NoiPA dei flussi di spesa per l'anno 2015 e non rilevati dal Conto Annuale.

La tabella 3 riepiloga il costo degli istituti contrattuali.

Tabella 3

RIEPILOGO ONERI - TRIENNIO 2016-2018

milioni di euro

ISTRUZIONE-RICERCA	Unità di personale	Retribuzione media	2016	2017	2018	2018	2018	Onere 2018
			Incrementi stipendi tabellari			Elemento perequativo	Incremento Tratt. Accessorio	
SETTORE STATO	1.114.685	28.016,52	155,44	470,12	1.229,17	169,78	102,49	1.501,44
SETTORE PUBBLICO	77.009	31.419,70	11,77	35,62	98,99	8,51	2,56	110,06
TOTALE ISTRUZIONE-RICERCA	1.191.694	28.236,44	167,21	505,74	1.328,16	178,29	105,05	1.611,50

Con riferimento alla copertura degli oneri contrattuali, si rammenta che il comparto "Istruzione e ricerca" raggruppa amministrazioni statali in senso stretto (Scuola e AFAM), nel cui ambito le risorse necessarie a coprire i rinnovi contrattuali debbono essere obbligatoriamente rinvenute nella manovra di bilancio per gli esercizi interessati, ed enti (Università, Enti di ricerca e ASI) in cui gli oneri sono posti a carico dei propri

bilanci nel cui ambito devono essere tempestivamente predisposti gli accantonamenti necessari.

Ciò premesso, la tabella 4 mette a confronto gli oneri derivanti dall'ipotesi all'esame per il Settore Stato e per il Settore Pubblico con le risorse stanziare nelle leggi di bilancio e con una stima delle risorse da stanziare nei bilanci degli enti, quantificati sulla base dei criteri individuati con il DPCM del 27 aprile 2017.

Tabella 4

RISORSE E IMPIEGHI 2016-2018

milioni di euro

	2016	2017	2018
Risorse a carico bilancio Stato	155,58	471,05	1.503,90
Oneri	155,44	470,12	1501,44
Differenza	0,14	0,93	2,46
Risorse a carico bilancio Enti	12,00	36,35	116,05
Oneri	11,77	35,62	110,1
Differenza	0,23	0,73	5,99

Dal raffronto si evidenzia, sia per il Settore Stato che per quello Pubblico, la congruità delle risorse stanziare con la stima degli oneri derivanti dall'ipotesi contrattuale.

Con riferimento agli enti diversi dallo Stato, in mancanza di stime approfondite, la Corte richiama quanto disposto dall'articolo 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, in base al quale le amministrazioni interessate ai rinnovi contrattuali debbono effettuare e trasmettere all'Aran, per il successivo inoltro alla Corte dei conti ai fini della certificazione, una verifica della effettiva copertura degli oneri derivanti dagli accordi collettivi.

Resta, in ogni caso, l'obbligo, per ciascun ente, di provvedere a garantire gli incrementi contrattuali con proprie disponibilità di bilancio, senza oneri aggiuntivi per lo Stato. Si richiama, al riguardo, quanto indicato nella circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 33 del 2017 in merito alla predisposizione del bilancio di previsione 2018 da parte di enti e organismi pubblici che, in relazione agli incrementi retributivi previsti nel disegno della legge di bilancio per il 2018, ha rappresentato l'esigenza di tener conto, in appositi accantonamenti, dei predetti oneri (quantificati, per gli anni 2016 e 2017, in base alle percentuali di incremento già previste dal citato DPCM e, per l'anno 2018, in base alla percentuale del 3,48 per cento), demandando agli organi di controllo una particolare attenzione circa la loro corretta determinazione.

In sede istruttoria, un'analisi a campione (selezionando gli atenei con il maggior numero di studenti ed alcuni grandi enti di ricerca) ha evidenziato che, in sede di predisposizione del bilancio per l'esercizio 2018, le stime degli oneri per il personale hanno tenuto conto dei previsti rinnovi contrattuali appostando, nelle voci dedicate alla spese di personale o negli specifici fondi per i rinnovi contrattuali, valori dimensionati sulla base delle risorse stanziolate dalle manovre finanziarie al momento vigenti.

10. Quanto, infine, alla compatibilità economica, l'intesa Governo-Sindacati sugli assetti contrattuali del personale del settore pubblico del 30 aprile 2009, prevedeva che il calcolo delle risorse da destinare agli incrementi contrattuali, per il triennio 2009-2011, avrebbe dovuto essere effettuata assumendo il valore stimato dell'IPCA (Indice dei prezzi al consumo armonizzato), al netto dei prodotti energetici importati, quale parametro di riferimento per l'individuazione dell'indice previsionale, da applicare ad una base di calcolo costituita dalle sole voci retributive di carattere stipendiale.

Tale meccanismo – che non ha trovato attuazione per effetto della normativa sul blocco della contrattazione – avrebbe dovuto essere espressamente confermato ovvero formare oggetto di revisione al termine del previsto triennio di vigenza.

Le Parti hanno, tuttavia, ritenuto superato il predetto quadro di riferimento, anche in relazione alla sottoscrizione dell'accordo del 30 aprile 2016, stipulato direttamente tra il Governo e le Parti sociali, che, limitatamente al triennio 2016-2018, ha delineato incrementi retributivi medi mensili pari a 85 euro lordi.

Il contenuto del citato accordo è stato coerentemente recepito nelle leggi di bilancio per il 2017 e il 2018 che prevedono a regime, cioè a partire dal mese di marzo del 2018, incrementi retributivi pari al 3,48% della massa salariale di riferimento.

Si tratta di importi superiori a quelli previsti nel caso in cui si fosse applicato l'indice IPCA previsto dal citato accordo dell'aprile 2016 o il tasso di inflazione programmato, previsto nel precedente accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

In mancanza di un predefinito parametro di riferimento, la verifica della compatibilità economica dei costi contrattuali si rivela, pertanto, di non facile percorribilità.

Pur considerando che nel breve periodo non sono evidenti spinte inflazionistiche tali da rendere necessario un nuovo accordo quadro sulla politica dei redditi, valevole sia per il settore privato che per quello pubblico, ritiene la Corte che, con riferimento ai dipendenti pubblici, in relazione al contesto macroeconomico di riferimento, caratterizzato da un progressivo ma ancora lento superamento della crisi economica da tempo in atto e,

soprattutto, dalla necessità di rispettare i vincoli imposti alla crescita della spesa pubblica dalle regole del *Fiscal compact*, sia indispensabile la fissazione condivisa di nuove regole per la crescita programmata della retribuzione.

Premesso quanto sopra, la relazione tecnica dell'Aran riporta in un'apposita sezione considerazioni ed elaborazioni indubbiamente utili ad una ponderata valutazione della compatibilità economica, valevoli non solo ai fini della certificazione dell'ipotesi all'esame, ma anche per un complessivo giudizio sull'intera tornata contrattuale.

Osserva la citata relazione che, già a partire dal 2016, l'andamento dell'economia ha mostrato segnali di ripresa, con una crescita del PIL nel 2017 pari all'1,5 per cento (valore che si ritiene possa essere raggiunto anche nell'anno successivo), mentre la spesa per redditi da lavoro dipendente nel settore pubblico ha evidenziato, sin dal 2010, una significativa inversione di tendenza derivante dalla adozione di severe misure restrittive, alcune delle quali, come la riduzione degli organici, di carattere strutturale.

In tale contesto, il rapporto tra redditi da lavoro dipendente e prodotto interno lordo si attesta costantemente negli ultimi anni su valori inferiori al 10 per cento, con la previsione di un'ulteriore riduzione, anche tenendo conto degli effetti complessivi della avviata tornata contrattuale, in relazione al sopradescritto più sostenuto andamento del PIL, confermato dalle stime per il biennio 2018-2019; vanno considerati, altresì, il lungo periodo di blocco retributivo e la contestuale dinamica positiva dei redditi del settore privato.

Si tratta di considerazioni che, ferma restando l'esigenza di definire un quadro programmatico di riferimento per la crescita della spesa di personale, consentono alla Corte di concludere per una positiva certificazione anche della compatibilità economica della presente ipotesi di accordo considerato che un incremento a regime del 3,44 per cento resta inferiore alla perdita del potere di acquisto intervenuta dal 2011, mentre risulta coerente con la difesa dei redditi dall'inflazione del triennio 2016-2018.

Osserva, tuttavia, la Corte che il parametro per certificare la compatibilità economica di incrementi contrattuali, specie se superiori all'andamento dell'inflazione, non può prescindere da una valutazione degli effetti della contrattazione, in termini di recupero della produttività del settore pubblico.

Sotto tale profilo, l'ipotesi all'esame, al pari del contratto relativo al personale del comparto Funzioni Centrali, si rivela complessivamente non soddisfacente in relazione, in particolare, all'obiettivo, affidato dalla legge delega n. 15 del 2009 alla contrattazione

collettiva, di procedere ad una sostanziale ridefinizione delle componenti variabili della retribuzione, da destinare prevalentemente a finalità realmente incentivanti e premiali.

La scelta di destinare la quasi totalità delle risorse destinate alla tornata contrattuale 2016 - 2018 alla rivalutazione dello stipendio e delle altre componenti della retribuzione che, sebbene di natura accessoria, rivestono carattere fisso e continuativo, appare in netto contrasto con gli obiettivi di valorizzazione della performance individuale e collettiva, nonché con gli obiettivi di efficienza ed efficacia indicati negli atti di indirizzo.

Tali effetti risultano, inoltre, amplificati, nell'ipotesi contrattuale in oggetto, dalla riduzione di una quota significativa di risorse destinate a premiare il merito per il finanziamento di una voce retributiva a carattere fisso e continuativo (come previsto nella sezione scuola), nonché dall'incremento dei fondi per il trattamento accessorio con nuove risorse destinate espressamente alle progressioni economiche (come previsto nella sezione università) che, unite all'introduzione di nuove posizioni economiche apicali (come previsto nella sezione Università ed Enti di ricerca), irrigidisce l'ammontare del fondo per il trattamento accessorio destinato al recupero della produttività, incentivando passaggi di livello fondati su criteri non sempre in linea con l'obiettivo di valorizzare la professionalità e il merito.