



Repubblica italiana
Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott.ssa Donata Cabras	PRESIDENTE
Dott.ssa Cristina Ragucci	REFERENDARIO RELATORE
Dott.ssa Maria Stella Iacovelli	REFERENDARIO

nella camera di consiglio del 4 agosto 2020;

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

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 16 gennaio 1978, come modificato dal decreto legislativo n. 74 del 9 marzo 1998, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione";

Visti gli artt. 47 e 48, comma 3, del d.lgs. 30.3.2001 n. 165 e s. m. i.;

Visto l'art. 50 "Aspettative e permessi sindacali" del d.lgs. 30.3.2001 n. 165 e s. m. i.;

Visto l'art. 7 "Prerogative sindacali nelle pubbliche amministrazioni" del D.L. 24.06.2014 n. 90, convertito con modificazioni nella legge 11.08.2014 n. 114;

Vista la legge regionale 13.11.1998 n. 31, artt. 58 e seguenti;

Vista la legge regionale 2.08.2006 n. 11 e s. m. i. (normativa di contabilità regionale);

Visto il Contratto Collettivo Regionale di lavoro del personale dirigente dell'Amministrazione regionale, degli Enti, Istituti, Aziende e Agenzie regionali, sottoscritto in data 19 marzo 2008;

Vista l'Ipotesi di accordo concernente la modifica dell'art. 12 del Contratto Collettivo Regionale di lavoro del 19.03.2008 relativo al personale dirigente dell'Amministrazione regionale, trasmessa dal CORAN alla Corte dei conti per la prevista certificazione, unitamente alla relazione illustrativa e alla deliberazione della Giunta regionale n. 24/22 del 8.05.2020 relativa all'adozione del parere previsto dall'art. 63, comma 3, della L.R. n. 31/1998;

Vista la deliberazione della Giunta regionale n. 53/4 del 30.12.2019 con la quale sono stati dettati gli indirizzi di contrattazione per il CORAN in ordine alla modifica integrativa dell'articolo 12 "distacco sindacale" del CCRL dei Dirigenti;

Visti gli esiti dell'istruttoria tecnica dell'apposito gruppo di lavoro, costituito con disposizione di servizio n. 60/2020 del 16.07.2020;

Vista la nota prot. n. 3545 del 23.07.2020 con la quale il Presidente della Sezione, ai fini della disamina dell'ipotesi di accordo e dell'eventuale certificazione, ha nominato relatore il Referendario dott.ssa Cristina Ragucci;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 15 del 3.08.2020 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato la Camera di consiglio in data odierna

Udito il relatore, Referendario Cristina Ragucci;

PREMESSA

Con nota prot. n. 44 del 21.07.2020 il Presidente del CORAN – Comitato per la rappresentanza negoziale della regione sarda – ha inviato a questa Sezione di controllo, ai fini della certificazione ai sensi dell'art. 63, comma 4, della legge regionale n. 31 del 1998, l'Ipotesi di accordo concernente la modifica dell'art. 12 del Contratto Collettivo Regionale di lavoro del

19.03.2008 relativo al personale dirigente dell'Amministrazione regionale, Enti, Istituti, Aziende e Agenzie regionali, sottoscritto dal CORAN e dalle Organizzazioni sindacali in data 5 febbraio 2020.

Unitamente all'Ipotesi di modifica contrattuale sono stati trasmessi la relazione illustrativa del CORAN, la delibera della Giunta regionale n. 24/22 del 8 maggio 2020, con la quale è stato espresso, ai sensi dell'art. 63, comma 3, della legge regionale n. 31/1998, parere favorevole sull'ipotesi di accordo all'esame.

L'Ipotesi oggetto della presente certificazione riguarda la modifica del parametro di determinazione del contingente dei distacchi sindacali spettanti alle Organizzazioni sindacali, da ripartirsi secondo il grado di rappresentatività.

In via preliminare, la Sezione ritiene di dover osservare che l'Ipotesi di accordo è stata sottoscritta in data 5.02.2020, in regime di proroga del CORAN, ed è stata trasmessa a questa Sezione di controllo, per la prescritta certificazione, in data 22.07.2020 (assunta al n. 3526 del protocollo Corte dei conti) dai nuovi componenti dell'organo di rappresentanza, designati con delibera della Giunta regionale n. 27/42 del 28.05.2020.

Si nota al riguardo che, al fine di consentire e garantire la prosecuzione delle trattative in corso e nelle more della conclusione della procedura per il rinnovo dell'organo di rappresentanza, i componenti del CORAN, nominati con delibera di Giunta n. 56/30 del 18.10.2016 e in scadenza il 31.10.2019, hanno avuto tre proroghe dell'incarico, scaduto definitivamente in data 31.03.2020 (D.G.R. n. 43/5/2019, D.G.R. n. 50/42/2019, D.G.R. n. 7/16/2020).

Si sottolinea inoltre che la Giunta regionale con deliberazione n. 35/3 del 14.6.2016 ha stabilito la regola generale per cui i componenti del Coran durano in carica tre anni.

Fatte queste premesse, la Sezione ritiene di dover rilevare che in ragione

della disposizione istitutiva del CORAN, art. 59 della L.R. n.31/1998, che assegna alla Giunta regionale il potere di decidere la durata dell'incarico dei tre componenti del Comitato, l'organo di Giunta ben poteva disporre anche la prosecuzione mediante il rinvio della scadenza del mandato.

Deve considerarsi, in termini sistematici, che il CORAN avrebbe dovuto trasmettere a questa Sezione di controllo l'ipotesi di accordo in tempi più conformi al dettato dell'art. 63, comma 4, della L.R. n. 31/1998, che addirittura prevede il giorno successivo alla resa del parere favorevole da parte della Giunta.

La Sezione ritiene inoltre di rilevare l'esiguità della documentazione a corredo. Si deve al riguardo sottolineare che già in passato, e da ultimo con la delibera n. 10/2017/CCR, la Sezione del controllo aveva invitato il CORAN a corredare le ipotesi di accordo da sottoporre alla Corte dei conti di adeguate relazioni illustrative, degli indirizzi per la contrattazione, nonché dei testi contrattuali coordinati con le modifiche.

Da quanto sopra esposto emerge altresì la necessità che il CORAN e la Regione provvedano, quanto prima, alla compilazione di un testo coordinato delle normative contrattuali vigenti, relativamente alla quale la Sezione ritiene necessario formulare specifica raccomandazione.

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

In via preliminare, appare opportuno delimitare l'oggetto della presente attività di controllo, richiamando la pertinente normativa di riferimento, prevista dagli artt. 47 e 48, co. 3 del d.lgs. 165/2001 e dalla corrispondente normativa regionale.

L'art. 47, co. 5, prevede che "... L'ARAN trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio ...". Inoltre, ai sensi dell'art. 48, co. 3 "i contratti collettivi sono corredati da prospetti contenenti la quantificazione degli oneri nonché l'indicazione

della copertura complessiva per l'intero periodo di vita contrattuale, prevedendo con apposite clausole la possibilità di prorogare l'efficacia temporale del contratto ovvero di sospenderne l'esecuzione parziale o totale in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa".

La normativa regionale di riferimento, rappresentata dalla L.R. 31/1998, riproduce il contenuto della normativa nazionale appena richiamata, prevedendo all'art. 63, co. 4 che "... il CORAN trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla sezione regionale del controllo della Corte dei conti ai fini della certificazione dell'attendibilità dei costi quantificati e della loro compatibilità con i limiti stabiliti dalle leggi finanziaria e di bilancio della Regione e da eventuali strumenti di programmazione finanziaria approvati dal Consiglio regionale."

Dalla normativa innanzi richiamata, risulta che il controllo della Corte dei conti ha un duplice oggetto: l'attendibilità dei costi derivanti dall'ipotesi contrattuale, per come quantificati nell'ipotesi di accordo; la compatibilità dei suddetti costi con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

In riferimento al contingentamento delle prerogative sindacali, la Sezione reputa opportuno richiamare anche l'art. 50 del d.lgs. 165/2001, in particolare il comma 1 che dispone "Al fine del contenimento, della trasparenza e della razionalizzazione delle aspettative e dei permessi sindacali nel settore pubblico, la contrattazione collettiva ne determina i limiti massimi in un apposito accordo, tra l'ARAN e le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'*articolo 43*". Il dettato della disposizione è chiaro nell'assegnare interamente alla contrattazione collettiva il concreto contingentamento, attraverso la definizione dei "limiti massimi", delle prerogative riconoscibili.

L'IPOTESI DI ACCORDO IN ESAME

L'ipotesi in esame prevede l'inserimento nel testo vigente dell'art. 12 del CCRL dei Dirigenti, dopo il comma 1 che di seguito si riporta, "Su richiesta

dell'Organizzazione sindacale di appartenenza possono essere collocati in distacco sindacale un numero pari a 1 ogni 200 dirigenti, in servizio alla data del 1° gennaio di ciascun anno, da ripartirsi proporzionalmente al numero delle deleghe sindacali" del comma 1 bis così strutturato: "Nel caso in cui il numero dei dirigenti in servizio sia inferiore a 200 unità alla data del 1° gennaio di ciascun anno, è garantito in ogni caso un solo distacco, da ripartirsi secondo le modalità di cui al precedente comma 1".

Si rileva che l'accordo risulta pienamente conforme agli indirizzi dettati dalla Giunta regionale con deliberazione n. 53/4 del 30.12.2019.

Nella relazione illustrativa del Coran e nella delibera n. 24/22 del 8.05.2020, con la quale la Giunta regionale ha reso il parere favorevole prescritto dall'art. 63, comma 3, della L.R. n. 31/1998, si precisa che la modifica integrativa all'art.12 del CCRL dei Dirigenti si è resa necessaria in ragione della necessità di garantire il concreto esercizio della prerogativa sindacale a fronte della progressiva riduzione del numero dei dirigenti in servizio, che da 210 nel 2010 risultano pari a 146 nel 2019.

La Sezione ritiene opportuno sottolineare che l'art. 12 del CCRL dei Dirigenti, nel testo attualmente vigente, è il risultato di precedenti modifiche che si collocano in un quadro di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, che si impone a tutte le pubbliche amministrazioni anche a quelle dotate di autonomia speciale come costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale. Questa cornice di contenimento è stata da ultimo arricchita dall'art. 7 del D.L. n. 90/2014, convertito nella L. n. 114/2014, che ha disposto la riduzione del 50% dei contingenti complessivi, già attribuiti, delle prerogative sindacali per ciascuna associazione sindacale, e che non opera nei casi di assegnazione di un solo distacco. Il CCRL dei Dirigenti parte normativa 1998-2001/parte economica 1998-1999 prevedeva quale parametro di determinazione, per il calcolo del contingente dei distacchi sindacali, il rapporto numerico pari a 1 distacco ogni 100 dirigenti previsti dalla

dotazione organica. Con il CCRL parte normativa ed economica 2002-2005 (art. 5) il rapporto numerico muta in 1 distacco ogni 200 dirigenti, inoltre la grandezza di riferimento non consiste più nel numero dei dirigenti previsti in dotazione organica, bensì in quello dei dirigenti in servizio al 1° gennaio di ciascun anno.

La modifica all'esame del Collegio, riconoscendo 1 distacco sindacale anche qualora non si raggiunga il tetto dei 200 dirigenti, nell'intero comparto, in servizio al 1° gennaio di ogni anno, si pone in termini di salvaguardia di un dimensionamento seppur minimo della prerogativa, mantenendo effettivo l'esercizio del diritto sindacale, ed evitando la cristallizzazione del parametro numerico, in linea con il principio di buon andamento dell'amministrazione.

Ne consegue che la prerogativa sindacale intanto è legittima in quanto vincolata a dati oggettivi che possono essere periodicamente misurati (C. d. S. parere n. 551/2011), come nella fattispecie all'esame il numero dei dirigenti in servizio al 1° gennaio di ogni anno.

ANALISI COSTI CONTRATTUALI

Con riferimento ai costi contrattuali, all'interno della relazione illustrativa di corredo, si è affermato da parte del CORAN che *"non si determinano, sul piano finanziario, costi aggiuntivi, né diretti né indiretti, in quanto la nuova norma non influisce sul contingente dei distacchi, che rimane pari ad una sola unità"*.

Il Collegio ritiene di dover osservare che per quanto la modifica della disposizione contrattuale non comporti in termini diretti una maggiore spesa per l'Amministrazione, per cui appare comunque soddisfatto il requisito dell'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con i limiti stabiliti dalle leggi finanziarie e di bilancio della Regione, tuttavia l'integrazione dell'art. 12, con l'inserimento del comma 1 bis, che peraltro arricchisce la disposizione di una sua coerenza interna, non appare del tutto neutrale.

Ad avviso della Sezione deve essere considerata la presenza di un costo "riflesso" in termini di efficienza dell'attività amministrativa. Ciò in quanto la legittima sottrazione di una risorsa umana all'attività istituzionale, per la fruizione di una prerogativa sindacale riconosciuta, ha comunque un impatto superiore allorquando il contingente dei dirigenti in servizio è in progressiva diminuzione, rispetto a quello che avrebbe in una situazione di stabilità vicina alla consistenza della dotazione organica, attualmente pari a 230 posti di funzione nel comparto (Corte dei conti-Sezione controllo Sardegna-relazione di Parifica del Rendiconto Generale della Regione-es.2018).

Si tratta di un onere che emerge in particolare in un contesto, come quello attuale, caratterizzato da una profonda crisi economica e finanziaria e dall'intensificarsi dei rapporti con soggetti istituzionali esterni, che richiama un marcato fabbisogno di attività di direzione e coordinamento.

Tuttavia, la Sezione reputa di dover sottolineare che, in riferimento ad ipotesi come quella in esame, pur non sussistendo incrementi di spesa deve essere considerato comunque il costo indiretto, derivante dal mancato o parziale svolgimento della prestazione lavorativa, che viene, nondimeno, retribuita in un'ottica di legittima tutela dell'esercizio dei diritti sindacali. Va da sé che qualunque valutazione sull'incidenza dei predetti costi deve essere comunque ricondotta ad un ragionevole bilanciamento tra il diritto dei lavoratori all'esercizio delle proprie prerogative sindacali e il dovere delle Amministrazioni di garantire il buon andamento alla luce del dettato dell'art.97 della Costituzione: entrambi principi protetti da norma di rango costituzionale.

Il contemperamento dei valori in gioco viene essenzialmente realizzato attraverso il contingentamento delle prerogative, per cui i costi sopportati dall'Amministrazione sono posti in un rapporto di necessità con il godimento dei diritti, il loro incremento deve essere oggetto di attenta valutazione in sede di contrattazione e in particolare in sede di

certificazione da parte della Corte dei conti, organo terzo e neutrale posto a tutela degli equilibri dei bilanci pubblici. E' da considerare tuttavia, che se i costi economici non sono neutralizzabili, i costi in termini di efficienza dell'attività amministrativa possono essere eliminati o contenuti sul piano dell'organizzazione.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte la Sezione di controllo della Regione Autonoma della Sardegna

D E L I B E R A

la certificazione positiva dell'ipotesi di accordo concernente la modifica dell'art. 12 del Contratto Collettivo Regionale di lavoro del 19.03.2008 relativo al personale dirigente dell'Amministrazione regionale, sottoscritta in data 5. 02.2020, richiamando le considerazioni espresse nella parte motiva.

ORDINA

che copia della presente deliberazione sia trasmessa

- al Presidente del Comitato regionale per la rappresentanza negoziale;
- al Presidente della Giunta regionale, all'Assessore degli Affari Generali, Personale e Riforma della Regione;
- all'Ufficio del Controllo Interno di Gestione.

I N V I T A

il CORAN a dare adeguata diffusione della presente deliberazione e degli effetti che ne scaturiscono presso gli uffici, i servizi, gli Enti della Regione rientranti nel comparto e gli organi di controllo interno della Amministrazione regionale e degli Enti interessati.

Così deliberato in Cagliari, nella Camera di consiglio del 4 agosto 2020.

IL RELATORE

(Cristina Ragucci)

IL PRESIDENTE

(Donata Cabras)

Depositata in Segreteria in data 4 agosto 2020

IL DIRIGENTE

(Paolo Carrus)