

Parere sull'ipotesi di contratto collettivo intercompartimentale inerente il recupero strutturale delle somme corrisposte a titolo di assegno personale pensionabile nell'ambito ed in applicazione dell'articolo 40, comma 3-*quinquies* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

ai sensi dell'art. 24, comma 1, lett. h) della l.p. n. 10/1992

AUDITOR

Elena Eccher

Eva Kofler

**PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE**

39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

agosto 2020

INDICE

I. Introduzione	4
1.1 Le ragioni alla base dell'ipotesi di contratto.....	4
1.2 Gli elementi a supporto dell'ipotesi di contratto.....	5
II. Analisi dell'ipotesi di contratto	6
III. Conclusioni	7

I. Introduzione

L'ipotesi di contratto collettivo oggetto del presente parere, pervenuta all'Organismo di valutazione il 6 agosto 2020 in allegato a *email* della Direzione generale, con successivo aggiornamento il 12 agosto, riguarda il personale dell'intercomparto, come definito dall'art. 4, comma 2, della l. p. 19 maggio 2015, n. 6, che ha percepito indennità di funzione, di coordinamento o sostituzione, pur in assenza del relativo incarico, in quanto trasformate in assegno personale pensionabile. La proposta di contratto è attualmente in forma di bozza, sottoposta alle organizzazioni sindacali in data 27 luglio e in attesa di sottoscrizione da parte di queste ultime.

L'espressione del parere da parte dell'Organismo di valutazione avviene in prima applicazione delle previsioni dell'articolo 24, comma 1, lettera h), della l.p. 23 aprile 1992, n. 10, recentemente aggiunta dall'art. 6, comma 2, della l.p. 27 marzo 2020, n. 2. In base a tale lettera, l'Organismo esprime un parere sulle proposte di contratti collettivi in materia di personale.

1.1 Le ragioni alla base dell'ipotesi di contratto

Le motivazioni che hanno portato all'elaborazione del documento in esame sono ampiamente illustrate tanto nella deliberazione della Giunta provinciale n. 335 del 19 maggio 2020, che ha dettato le direttive per la stipulazione del contratto collettivo, quanto nella premessa dell'ipotesi di contratto.

Nell'ambito dei giudizi di parifica relativi ai rendiconti riferiti agli anni dal 2014 in poi, le Sezioni Riunite della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige/Südtirol hanno dichiarato non regolari i capitoli di spesa concernenti il pagamento delle indennità di funzione, di coordinamento e di sostituzione, gradualmente trasformate in assegno personale pensionabile e riconosciute a favore di funzionari privi di incarico. In particolare, la Corte dei conti ha giudicato le disposizioni dei contratti collettivi incompatibili con il divieto di erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese ai sensi dell'art. 7, comma 5, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.¹ Di conseguenza la Corte dei Conti ha dichiarato la nullità di tali clausole in forza dell'art. 40, comma 3-*quinqüies*, del medesimo decreto legislativo, che prevede il divieto per le Pubbliche amministrazioni di sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge.

Sulla disciplina di dette erogazioni sono intervenuti, nel corso del 2017 e nel 2018, gli artt. 1, 2 e 17 della legge provinciale 6 luglio 2017, n. 9 e gli artt. 1 e 3 della legge provinciale 9 febbraio 2018, n. 1, che miravano a fare salvi gli effetti dei meccanismi di trasformazione graduale dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile.

La Corte Costituzionale, a seguito di questione di legittimità sollevata dalla Corte dei conti, con sentenza n. 138 del 6 giugno 2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge provinciale 9/2017 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale) nonché dell'art. 1 della legge provinciale 1/2018.

¹ Il fondamento normativo della trasformazione graduale in assegno personale pensionabile dell'indennità di funzione mensile corrisposta a dirigenti, coordinatori e sostituti era costituito dall'art. 22 della legge provinciale n. 10 del 1992, che, a seguito della cosiddetta delegificazione della materia, è stato abrogato dall'art. 11 del Contratto di comparto 6 agosto 2001. Così, a partire dal biennio 1999-2000, la fonte di disciplina di quest'istituto era costituita solamente dai contratti collettivi intercompartimentali e di comparto, che hanno ripreso integralmente l'art. 22.

In seguito alla pronuncia della Corte Costituzionale, la Provincia² ha deciso di sospendere cautelativamente l'erogazione degli emolumenti di cui trattasi a partire dal mese di giugno 2019 e di approfondire le questioni giuridiche connesse al recupero delle somme già erogate.

1.2 Gli elementi a supporto dell'ipotesi di contratto

L'Azienda sanitaria ha conferito l'incarico allo studio legale Caia e associati, specializzato in diritto amministrativo, di elaborare un parere in merito alle modalità più idonee di attuazione della sentenza della Corte costituzionale. Il parere, reso in data 13 gennaio 2020, è stato anche presentato personalmente dal prof. Caia in occasione dell'incontro in contraddittorio, svoltosi in data 11 marzo 2020, tra i rappresentanti della Provincia autonoma di Bolzano, della Procura regionale di Bolzano e della Sezione di controllo di Bolzano della Corte dei conti nell'ambito dell'attività istruttoria di parifica del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio 2019, nonché formalmente trasmesso alla Corte dei conti in allegato a una nota della Ripartizione Personale del 9 aprile, che forniva elementi di risposta in vista del giudizio di parificazione.

Il parere è stato successivamente aggiornato più volte, a seguito dei confronti di approfondimento intervenuti e per tenere conto della più recente giurisprudenza in materia.

Le conclusioni, a cui perviene il parere, sono poste a fondamento della deliberazione della Giunta provinciale n. 335 del 19 maggio 2020, nella quale l'organo di governo ha dettato gli indirizzi per l'ipotesi di contratto, fissando alcuni criteri vincolanti per le future clausole contrattuali sia di carattere economico sia normativo. Ai sensi dell'art. 5, comma 2, della l.p. 6/2015, il procedimento negoziale prende avvio, infatti, nel momento in cui la Giunta provinciale adotta le apposite direttive, alle quali la parte negoziale pubblica dovrà attenersi nello svolgimento delle trattative contrattuali con le organizzazioni sindacali rappresentative. Nella deliberazione rilevano, in particolare, i punti 1) e 2) del dispositivo, in cui si forniscono alle rispettive delegazioni di parte pubblica le direttive di avviare in tempi brevi la negoziazione per il recupero strutturale delle somme in questione secondo le modalità indicate nell'articolo 40, comma 3-*quinquies* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, mediante corrispondenti riduzioni delle risorse autorizzate del fondo interessato relativamente a ciascun comparto, nonché di condurre la trattativa ed il confronto con la parte sindacale per il recupero delle somme già erogate nel passato a partire da giugno 2009 in applicazione di disposizioni contrattuali in vigore giudicate successivamente nulle dalla Corte dei Conti e fino alla data in cui è stata disposta dalle Amministrazioni la sospensione delle indennità di cui trattasi, ovvero fine maggio 2019.

Le motivazioni, addotte nella citata deliberazione della Giunta provinciale e richiamate nelle premesse dell'ipotesi di contratto collettivo, sono state suffragate anche dalla Procura regionale presso la Corte dei conti che, nella propria memoria conclusionale depositata in occasione del giudizio di parificazione, ha ritenuto *“corretto, in alternativa al recupero individuale, il ricorso della Provincia Autonoma di Bolzano all'applicazione dell'art. 40, c. 3 quinquies del d.lgs. 165/2001 e s.m. i. che consente una sorta di 'recupero strutturale' in modo da assicurare il riequilibrio delle poste di bilancio, atteso che la norma richiamata prevede sia la nullità delle clausole contrattuali “Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge ..” sia le rispettive ‘sanzioni’ (“... obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quella in cui si è verificato il superamento di tali vincoli...”)*.

² Cfr. decreto del Direttore della Ripartizione Personale n. 11378 del 26 giugno 2019.

II. Analisi dell'ipotesi di contratto

L'ipotesi di contratto consta di cinque articoli, preceduti da una lunga premessa, in cui sono ricostruiti il modello di conferimento degli incarichi dirigenziali, il meccanismo generale di trasformazione delle indennità di funzione, di coordinamento e dei dirigenti sostituiti in assegni personali pensionabili, i contenuti delle pronunce della Corte dei conti e della sentenza della Corte costituzionale già esposti in precedenza.

La motivazione fondante della necessità di stipulare il contratto è rinvenibile al punto 13) delle premesse, laddove si afferma che *“La Provincia autonoma di Bolzano è pertanto chiamata a risolvere il problema di come dare attuazione alla sentenza n. 138/2019 della Corte costituzionale, atteso che risulta pacifico sia l’obbligo di recupero delle indennità corrisposte illegittimamente sia l’applicazione del termine prescrizione ordinario decennale come specificato anche dalla Procura nella memoria conclusionale del 25 giugno 2020 in sede di giudizio di parificazione.”*

L'articolo 1, rubricato “Ambito di applicazione”, individua l'oggetto dell'ipotesi di contratto, ossia il recupero strutturale delle indennità indebitamente erogate, l'elencazione dei comparti di contrattazione il cui personale è interessato come soggetto destinatario, nonché l'oggetto del recupero, identificato con le somme corrisposte da giugno 2009 fino a maggio 2019.

L'articolo 2, rubricato “Obiettivi”, evidenzia che il contratto ha per oggetto la riduzione delle risorse finanziarie disponibili per la contrattazione collettiva riferita ai vari comparti ed aree di contrattazione in conseguenza del recupero strutturale. Esso specifica anche che le risorse recuperate torneranno nella piena disponibilità dell'Amministrazione/ente allo scopo di assicurare il riequilibrio delle poste di bilancio e confluiranno, in modo indistinto e senza vincoli di destinazione, nel bilancio dell'Amministrazione/ente, in conformità con le disposizioni dell'art. 40, comma 3-*quinquies*, del d.lgs. 165/2001.

L'articolo 3, rubricato “Recupero delle somme da parte dell'Amministrazione provinciale e dell'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige”, definisce il piano di recupero distintamente per l'indennità di coordinamento e di dirigente sostituito/a, per l'indennità di funzione alla dirigenza sanitaria e per l'indennità di funzione al personale dirigente della Provincia. Esso precisa altresì che si procede al recupero strutturale delle somme dai fondi destinati alla contrattazione e autorizzati dalla legge provinciale 19 dicembre 2019, n. 15 “Legge di stabilità provinciale per l'anno 2020”.

L'articolo 4, rubricato “Recupero delle somme da parte degli altri enti”, richiamando l'art. 7 della legge provinciale 15/2029, chiarisce che per i comuni, le comunità comprensoriali, le Residenze per anziani, l'Istituto per l'edilizia sociale, l'Azienda di soggiorno e turismo di Bolzano e l'Azienda di soggiorno, cura e turismo di Merano le spese per la contrattazione collettiva intercompartimentale, cui va imputato il recupero strutturale delle somme, sono a carico dei rispettivi bilanci e vengono determinate in analogia e in applicazione dei medesimi parametri di cui alle disposizioni delle leggi di stabilità provinciali.

Infine, l'art. 5, rubricato “Efficacia del contratto collettivo intercompartimentale”, stabilisce che il contratto è vincolante per ciascun ambito di contrattazione, se sottoscritto dalle organizzazioni sindacali rappresentanti complessivamente almeno il 50 per cento più uno degli iscritti sindacali.

III. Conclusioni

L'ipotesi di accordo esaminata mira a garantire il recupero di indennità di funzione, di coordinamento o sostituzione erogate in violazione di legge, in quanto previste a favore di funzionari privi del relativo incarico. La soluzione adottata si incentra sull'applicazione dell'art. 40, comma 3-*quinquies*, sesto periodo, del d. lgs. 165/2001, il quale statuisce che *"In caso di superamento di vincoli finanziari accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli."*

La bozza di accordo appare formulata in maniera chiara e coerente tanto con gli indirizzi espressi dalla Giunta provinciale nella propria deliberazione n. 335/2020, che ha avviato il procedimento negoziale, quanto con gli orientamenti esposti nel paragrafo 1.2.

Il recupero strutturale mediante decurtazione dei fondi degli anni successivi, come previsto dall'art. 40, comma 3-*quinquies*, del d. lgs. 165/2001, può costituire un valido strumento nel caso in esame, qualora si raggiunga un accordo con la delegazione sindacale. Infatti, il meccanismo previsto dall'art. 40 sconta comunque un forte limite, essendo soggetto non già a mera "informativa" o "confronto" ma a "contrattazione", nel senso che si deve raggiungere un "accordo" con la delegazione sindacale, sia pure nel ben delineato quadro normativo vincolante.³

Si rammenta che, a norma dell'art. 5, comma 5, della LP 6/2015, l'ipotesi di accordo deve essere trasmessa entro 20 giorni alla Giunta provinciale, unitamente a una relazione sui costi e sulla compatibilità economica del contratto.

In merito alla competenza degli organi di revisione contabile in ordine alle ipotesi di contratto collettivo decentrato integrativo, si richiama l'art. 40 bis del d.lgs. 165/2001, a norma del quale *"Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuato dal collegio dei revisori dei conti, dal collegio sindacale, dagli uffici centrali di bilancio o dagli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti. Qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio delle amministrazioni, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 40, comma 3-quinquies, sesto periodo."*

³ Da: E. Giorno, *Modalità di recupero, individuali o collettive sui fondi, dei rilievi Sifip nelle autonomie locali*, «Azienditalia», 3, 2019, p. 506.



Prüfstelle
39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
Organismo di valutazione
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp