



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS AFÀRIOS GENERALES, PERSONALE E REFORMA DE SA REGIONE
ASSESSORATO DEGLI AFFARI GENERALI, PERSONALE E RIFORMA DELLA REGIONE

Comitato per la rappresentanza negoziale della Regione Sarda

Ipotesi di Accordo per l'attuazione della Delibera della Giunta regionale n. 28/1 del 26 luglio 2019

Relazione

Recepita la Deliberazione della Corte dei Conti, Sezione controllo, Regione Sardegna, n. 78 del 9 giugno 2021, con la quale è stata formalmente disposta la restituzione degli atti al Coran per l'accertata illegittimità della procedura di sottoscrizione dell'ipotesi di accordo per l'attuazione della Delibera GR n. 28/1 del 26 luglio 2019, lo scrivente Comitato ha valutato di dover procedere, previo nuovo atto deliberativo della Giunta, con una mera integrazione a mezzo delle sottoesposte evidenze, della precedente relazione di accompagnamento alle disposizioni contrattuali per i dipendenti dell'Agenzia Forestas – i cui contenuti si intendono pertanto integralmente confermati.

Ciò doverosamente premesso, con riferimento all'eccepita carenza del requisito della rappresentatività in capo alle organizzazioni sindacali che hanno sottoscritto l'accordo, si ritiene opportuno portare all'attenzione della Giunta Regionale per l'adozione della auspicata delibera e di seguito all'ecc.mo Collegio, le seguenti considerazioni.

Partendo dal presupposto di fatto, sicuramente pacifico, dell'avvenuto accertamento del requisito della rappresentatività sulla base del solo dato associativo, occorre necessariamente premettere che la scelta si è resa necessaria per mancanza di un dato elettorale valido ed omogeneo all'interno del comparto unico dell'Amministrazione regionale.

Per meglio comprendere la struttura del comparto unico regionale, si deve necessariamente muovere dall'intervento normativo istitutivo dell'Agenzia Forestas, rappresentato dalla legge regionale Sardegna n° 8/2016, che prevede:

- art. 48 l.r. n° 8/2016: "fino alla data di adozione della disciplina contrattuale di cui all'articolo 48 bis (della legge n° 8/2016) i dipendenti dell'Agenzia costituiscono un comparto di contrattazione distinto dal comparto personale dell'Amministrazione regionale e degli altri enti regionali e, fino alla stessa data, ad essi continua ad applicarsi:

a) il contratto collettivo nazionale di lavoro degli operai forestali ed impiegati agricoli addetti ai lavori di sistemazione idraulico- forestale eseguiti in amministrazione diretta da enti, aziende o istituzioni pubbliche;

b) il contratto integrativo regionale stipulato ai sensi del presente articolo”;

- art. 48 bis l.r. n° 8/2016: “nel rispetto di quanto disposto dai commi 1 bis e 6 dell’articolo 48, secondo le procedure di cui al titolo VI della legge regionale n° 31/1998, in quanto compatibili con le norme inderogabili di cui al titolo III del decreto legislativo n° 165 del 2001 e in applicazione di quanto disposto dall’articolo 46, comma 13, del decreto legislativo medesimo, i dipendenti dell’Agenzia in servizio, assunti a tempo indeterminato, sono inseriti nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale dalla data di adozione di una compiuta disciplina contrattuale coerente con le attività e con le tipologie lavorative del personale medesimo e, dalla medesima data, ad essi si applicano le disposizioni di cui alla legge regionale 13 novembre 1998, n° 31”.

Pertanto è un fatto pacifico che, fino al momento dell’adozione di una compiuta disciplina contrattuale, i dipendenti dell’Agenzia Forestas appartenevano ad un diverso comparto di contrattazione collettiva, diverso dal comparto dell’Amministrazione regionale.

Inoltre la stessa legge richiama espressamente l’applicazione del titolo VI della legge regionale n° 31/1998, ove compatibile con le norme inderogabili di cui al d. lgs. n° 165/2001.

L’art. 60 l.r. n° 31/1998, contenuto nel titolo VI della legge, prevede che il Coran ammetta alla contrattazione le organizzazioni sindacali rappresentative (secondo lo stesso sistema di calcolo di cui al d. lgs. n° 165/2001) all’interno di ogni comparto o nelle separate aree di contrattazione; in sede di prima applicazione della presente legge, la soglia di rappresentatività delle organizzazioni sindacali ai fini della loro ammissione alla contrattazione collettiva regionale è determinata con riferimento al solo dato associativo.

Posto che, nel caso di specie, ci si è trovati in presenza della prima applicazione del contratto collettivo dei dipendenti della Regione Sardegna, il Comitato ha ritenuto coerente con il sistema normativo sopra descritto la scelta di utilizzare il solo dato associativo ai fini del calcolo della rappresentatività delle organizzazioni sindacali. Ad avvalorare tale scelta giungeva una molteplicità di elementi: in primo luogo la circostanza che all’interno dell’Agenzia Forestas non si erano mai svolte le elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie, come risulta dall’allegata dichiarazione dell’Agenzia; nel comparto Regione, invece, le RSU elette nel 2015 erano ormai scadute all’inizio del 2019.

L’intervenuta proroga della loro durata per un anno, per effetto dell’accordo stipulato dal Coran con le organizzazioni sindacali nel corso del 2019, era da considerare ormai scaduta alla data della stipula del contratto relativo ai dipendenti dell’Agenzia Forestas, a tacere dei dubbi sulla liceità di tale proroga: infatti l’art. 7 dell’allegato B del contratto collettivo dei dipendenti della Regione Sardegna prevede che “i componenti della RSU restano in carica per tre anni, al termine dei quali decadono automaticamente con esclusione della prorogabilità”.

In secondo luogo, il Tribunale Ordinario di Cagliari sez. lavoro, con decreti resi nel corso del 2020 nei giudizi proposti da alcune organizzazioni sindacali ai sensi dell'art. 28 l. n° 300/1970, ha affermato che "ciò premesso, in assenza di una regolamentazione specifica di segno contrario, ritiene questo giudice che anche alla fase di negoziazione della compiuta disciplina contrattuale coerente con le attività e con le tipologie lavorative del personale, ossia della condizione cui il legislatore ha subordinato, come si è detto, il definitivo inserimento del personale dell'Agenzia Forestas nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale, debba applicarsi il criterio generale di rappresentatività individuato dall'art. 60 l.r. 31/1998, ed, in particolare, in considerazione della sua specifica riferibilità al caso concreto (in fase di prima applicazione), il criterio speciale individuato dal comma 4 del suddetto articolo, e cioè una rappresentatività non inferiore al 5% calcolata con riferimento al solo dato associativo".

Da ultimo, non si può mancare di considerare che la giurisprudenza (si veda Consiglio di Stato sez. I, parere n° 895/2002 del 10/4/2002 e Cassazione sez. lavoro, n° 13982/2018) ha ritenuto conforme alla previsione di cui all'art. 43 d. lgs. n° 165/2001 il calcolo della rappresentatività sulla base del solo dato associativo, in mancanza del dato elettorale.

Tanto premesso, considerata l'identità dei presupposti (mancanza del dato elettorale nel comparto Regione, per scadenza delle RSU elette, e per mancanza originaria nel separato comparto di contrattazione dell'Agenzia Forestas), il Comitato ha valorizzato il solo dato associativo, nel doveroso rispetto delle pronunce del Giudice del lavoro.

Occorre, infine dar atto che pari modalità di calcolo percentuale della rappresentatività, fondata sul solo dato associativo, è stata utilizzata per la costituzione dei tavoli contrattuali che hanno condotto, dalla data di insediamento di questo Comitato, alla firma di tre ipotesi di accordo, tutte positivamente certificate dal medesimo Organo di giustizia contabile:

- Ipotesi di accordo Unità di progetto, Delibera di certificazione positiva Corte dei Conti – Sez. Controllo Sardegna n. 105/2020;
- Ipotesi di accordo Task force Argea, Delibera di certificazione positiva Corte dei Conti – Sez. Controllo Sardegna n. 127/2020;
- Ipotesi di accordo Protezione civile, Delibera di certificazione positiva Corte dei Conti – Sez. Controllo Sardegna n. 25/2021.

Da ultimo, appare superabile l'affermazione in merito al fatto che il procedimento di certificazione risenta della circostanza che è pendente davanti alla Corte Costituzionale il ricorso contro la legge regionale n° 18/2020, in quanto si deve considerare che l'impugnazione governativa ha interessato la classificazione del personale dell'Agenzia Forestas operata con legge regionale, e quindi l'art. 1 della legge citata, e non le disposizioni di carattere finanziario di cui all'art. 2.

Peraltro, anche a volere ipotizzare che la Corte Costituzionale affermi l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale n° 18/2020 (e quindi anche della norma di carattere finanziario in essa contenuta), occorre evidenziare che la disponibilità delle risorse contrattuali destinate al transito del personale dell'Agenzia Forestas nel comparto unico regionale è stata confermata dalla L.R. 30/2020.

La L.R. 30/2020 si precisa, per completezza istruttoria, esser stata oggetto di attenzione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed in particolare l'art. 6, commi 1, 4 e 6.

Per quanto d'interesse, ci soffermiamo sull'art. 6 comma 1, di seguito riportato testualmente:

“1. A decorrere dall'anno 2021, al fine di dare attuazione alla legge regionale 19 novembre 2018, n. 43 (Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS) come modificata dalla legge regionale 11 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche delle leggi regionali n. 8 del 2016 e n. 43 del 2018 in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS), in coerenza con la legge regionale 24 giugno 2020, n. 18 (Inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nel CCRL), il contributo annuo all'Agenzia FoReSTAS di cui alla legge regionale 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna) è incrementato di euro 9.416.181 (missione 09 - programma 02 - titolo 1)”.

In particolare, la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva avanzato dubbi di compatibilità costituzionale della norma citata, evidenziando preliminarmente che l'importo indicato nella legge regionale 30/2020 coincideva con quanto indicato nella legge 18/2020; considerato che la legge regionale 18/2020 era stata impugnata in quanto, prevedendo l'inquadramento del personale dell'Agenzia Forestas con l'attribuzione del connesso trattamento retributivo, si poneva in contrasto con la procedura di cui agli art. 45 e 46 d. lgs. n. 165/2001, *“gli stessi motivi d'impugnativa sembrerebbero pertanto riproporsi con riferimento alle disposizioni in esame, in quanto ugualmente connesse al processo di transito del suddetto personale dal CCNL di riferimento al CCRL nel comparto unico del Contratto collettivo regionale in modo non conforme alle disposizioni inderogabili contenute nel citato titolo III del d. lgs. n. 165 del 2001”.*

In merito occorre precisare che la legge regionale 30/2020 non finanzia la legge regionale 18/2020 che ha previsto l'inquadramento del personale di Forestas nelle more del transito al comparto unico di contrattazione, ma garantisce copertura finanziaria alla contrattualizzazione del transito del personale di Forestas al contratto collettivo regionale di lavoro, attraverso l'aumento del contributo ordinario riconosciuto all'Agenzia. Ed infatti la L.R. 30/2020 espressamente afferma che *“al fine di dare attuazione alla legge regionale 19 novembre 2018, n. 43 (Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS) come modificata dalla legge regionale 11 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche delle leggi regionali n. 8 del 2016 e n. 43 del 2018 in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS)”*, si procede all'aumento del contributo ordinario.

È pertanto da escludere che la legge regionale 30/2020 trovi il suo fondamento nella legge regionale 18/2020, dovendosi leggere l'espressione *"in coerenza con la legge regionale 24 giugno 2020, n. 18"* come un mero elemento descrittivo della norma, e non costitutivo: la legge regionale 30/2020, come detto, è attuazione delle sole leggi regionali 43/2018 e 6/2019, che disciplinano, nei limiti della competenza legislativa, l'inquadramento del personale dell'Agenzia Forestas.

D'altro canto, occorre evidenziare che il Governo, dopo avere ricevuto le osservazioni della competente Direzione generale della Regione Sardegna, non ha proceduto all'impugnazione della legge regionale 30/2020 davanti alla Corte Costituzionale. Tale elemento, per quanto non possa essere considerato decisivo in termini assoluti in merito alla legittimità della norma citata, è comunque rassicurante ai fini di un giudizio di compatibilità costituzionale della norma.

Ad avvalorare la tesi sulla natura dei rapporti tra le diverse leggi citate, giunge il contenuto dell'art. 2 – Norma finanziaria - della legge regionale 18/2020 che stabilisce: "1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, determinati in euro 4.909.866 per l'anno 2020 ed in euro 9.416.181 a decorrere dall'anno 2021, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle risorse di cui alla legge regionale 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna) stanziata per tali finalità nel bilancio dell'Agenzia FoReSTAS per gli anni 2020-2022 e successivi". Ed in particolare, il secondo comma dello stesso articolo individua in modo preciso la fonte del finanziamento della legge regionale 18/2020 ovvero:

"L'Agenzia FoReSTAS è autorizzata allo spostamento dei fondi provenienti dall'avanzo di amministrazione dal capitolo di spesa SC06.0004 al capitolo SC02.0002 (Accantonamento per transito al CCRL) tenuto conto dell'insussistenza delle condizioni di contenzioso per il CCNL 2010-2012 di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 33/29 del 26 giugno 2018. L'Agenzia FoReSTAS eroga alla Regione le somme così accantonate nel capitolo SC02.0002 [...]."

Pertanto, la legge 18/2020, impugnata dalla presidenza del Consiglio dei ministri, veniva finanziata attraverso somme già presenti nel bilancio dell'Agenzia Forestas, ovvero somme accantonate per altro titolo e svincolate al solo fine di permettere la corresponsione delle retribuzioni al personale che avrebbe dovuto realizzare la campagna antincendio, laddove, invece, la legge 30/2020 prevede un incremento del contributo ordinario di funzionamento dell'Agenzia.

Sarebbe irragionevole pensare che il legislatore sardo abbia dapprima finanziato la legge 18/2020 facendo ricorso allo svincolo di accantonamenti presenti nel bilancio dell'Agenzia Forestas e poi abbia ri-finanziato la

stessa legge aumentando il contributo ordinario per la stessa Agenzia. In sostanza, la stessa legge verrebbe finanziata attraverso due differenti fonti, il che non appare verosimile.

È, invece, chiara la ragione per cui la somma indicata nell'aumento del contributo ordinario all'agenzia Forestas, disposto dalla legge regionale 30/2020, corrisponda con quello previsto dalla L.R. 18/2020. Ciò è dovuto al fatto che si è stimato che per il transito previsto dalla L.R. 43/2018, come modificata dalla L.R. 6/2019, non impugnate, sia necessaria la somma computata secondo i criteri previsti dalla L.R. 18/2020, che altro non sono che la trasposizione delle indicazioni emerse in sede contrattuale per il transito del personale di Forestas, ancora in fase di definizione davanti all'organismo contrattuale Coran. Una stima effettuata dallo stesso Coran tenendo conto del personale presente all'agenzia Forestas al giugno del 2020. Personale che, alla fine del 2020 si è notevolmente ridotto per i numerosi pensionamenti decorrenti dal dicembre 2020. In sostanza, se la norma fosse stata approvata nel mese di gennaio 2021, la stima sarebbe stata senz'altro diversa e non ci sarebbe stata corrispondenza tra la somma indicata dalla L.R. 18/2020 e quella indicata dalla successiva L.R. 30/2020.

E' indicativo dello sforzo economico fatto dalla Regione Sardegna l'indicazione della missione e programma di bilancio sulla quale far ricadere il costo del transito per il Personale di Forestas al comparto unico di contrattazione pubblico previsto dalla L.R. 43/2018, come modificata dalla L.R. 6/2019, mettendo a regime la spesa per tale finalità, senza la quale, presumibilmente, il contratto in fase di stipula davanti all'organismo negoziale, non potrebbe avere il nulla-osta da parte della Corte dei conti.

Per tutte le suesposte ragioni, si ritiene che l'ipotesi di accordo possa esser riproposta alla Corte dei Conti per l'attività istruttoria di pregiata competenza.

Il Presidente

Erika Vivian