

RAPPORTO DI CERTIFICAZIONE

Ipotesi di accordo stralcio concernente il rinnovo del contratto collettivo riguardante il personale dell'area non dirigenziale della Regione Autonoma Trentino Alto-Adige/Sudtirolo e delle Camere di Commercio, Industria artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano, triennio economico e giuridico 2019-2021.

1. L'ipotesi di accordo in esame è stata trasmessa con nota a firma del Segretario generale della Regione autonoma del 13 dicembre 2022, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo n. 0002853 del 14 dicembre 2022.

Unitamente all'ipotesi di accordo stralcio, sottoscritta il 28 novembre 2022, sono stati trasmessi, in allegato, la relazione tecnico-finanziaria e la deliberazione della Giunta regionale n. 203 del 7 dicembre 2022, di autorizzazione alla sottoscrizione definitiva dell'accordo.

2. In via preliminare, mette conto evidenziare che la nota di trasmissione dell'accordo stralcio afferma che la stessa *"viene effettuata per spirito di leale collaborazione, nelle more dell'emanazione delle norme di attuazione dello Statuto speciale relative alle funzioni di certificazione – da parte della Corte dei Conti – dei contratti primari degli enti a ordinamento regionale, che sono state approvate in data odierna dalla Commissione paritetica di cui all'art. 107 dello Statuto."*

Tuttavia, la deliberazione della Giunta regionale n. 203 del 7 dicembre 2022, di autorizzazione alla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo stralcio, al punto n. 4) della parte deliberativa, dispone che *"il presente accordo e relativi allegati saranno trasmessi da parte della Regione Trentino – Alto Adige alla Corte dei Conti – Sezione di Controllo di Trento ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di bilancio e di programmazione regionali"* e che *"la sottoscrizione e l'efficacia del presente accordo e relativi allegati da parte dell'Amministrazione Pubblica sono pertanto subordinate alla avvenuta certificazione di compatibilità con gli strumenti di bilancio e di programmazione regionale."*

Come è noto, l'art. 47, quinto comma, del decreto legislativo 3 marzo 2001, n. 165 dispone, con riguardo al controllo della Corte dei conti, che *"Acquisito il parere favorevole sull'ipotesi di accordo, nonché la verifica da parte delle amministrazioni interessate sulla copertura degli oneri contrattuali, il giorno successivo 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 di cui all'art. 1-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni."*

La Corte dei conti certifica l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

La Corte dei conti delibera entro quindici giorni dalla trasmissione della quantificazione dei costi contrattuali, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente. L'esito della certificazione viene comunicato

dalla Corte dei conti all'ARAN, al Comitato di settore e al Governo. Se la certificazione è positiva, il Presidente dell'ARAN sottoscrive definitivamente il contratto collettivo."

Il successivo comma 7 dispone, inoltre, che "In caso di certificazione non positiva della Corte dei conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo. Nella predetta ipotesi, il Presidente dell'ARAN, d'intesa con il competente comitato di settore, che può dettare indirizzi aggiuntivi, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazioni. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate."

È, altresì, noto che la Corte dei conti - Sezioni Riunite per la Regione Trentino Alto-Adige ha affermato, nelle decisioni di parifica sui rendiconti dell'esercizio 2021 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (n. 1/2022/PARI), della Provincia autonoma di Bolzano (n. 2/2022/PARI) e della Provincia autonoma di Trento (n. 3/2022/PARI), l'obbligo, per i suddetti enti, di sottoporre alle Sezioni regionali di controllo di Trento e di Bolzano le ipotesi di accordo dei contratti collettivi di lavoro dei dipendenti pubblici, stipulati in via originaria in sede locale, per la certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, ai sensi della disposizione statale sopra richiamata, posto che il potere di adeguamento, in capo a Regione e Province autonome, della disciplina prevista dall'art. 47, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 può riguardare la normativa di dettaglio e, quindi, solo le modalità procedurali finalizzate a assicurare un percorso strutturato tra enti pubblici territoriali e Corte dei conti, idoneo ad attenuare la rigidità del modello principio-dettaglio, individuato dalla giurisprudenza costituzionale, in base al quale si configura la cedevolezza di eventuali disposizioni statali di dettaglio, rispetto a successivi interventi del legislatore provinciale.

È, infatti, precluso ai legislatori regionale e provinciali disciplinare i poteri di controllo della Corte dei conti, giacché gli stessi sono riservati alla competenza esclusiva dello Stato.

Ne deriva che trova integrale applicazione la normativa statale, anche per gli aspetti procedurali, qualora la Regione o le Province autonome non ritengano di adottare una diversa disciplina di dettaglio.

Il mancato pronunciamento della Corte dei conti sulla compatibilità dei costi derivanti dalle ipotesi di accordo di contratto collettivo, rispetto alle risorse disponibili, rappresenterebbe, infatti, un *vulnus* sul controllo della spesa pubblica, considerata anche l'incidenza del costo del personale sui bilanci degli enti del sistema territoriale integrato.

In sede di giudizio di parifica, è stato, ulteriormente, precisato che, trattandosi di normativa di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica e, comunque, di norme fondamentali di riforma

economico-sociale, è necessario dare tempestiva attuazione all'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, non potendo, l'omessa emanazione delle norme di attuazione o di normativa regionale o provinciale, tradursi nella elusione dell'obbligatorio controllo della Corte.

In considerazione di quanto sopra evidenziato, questa Sezione di controllo non può che prendere atto positivamente della decisione della Giunta regionale di sottoporre all'esame della Corte dei conti l'Ipotesi di Accordo stralcio, ai fini della prescritta certificazione di attendibilità dei costi quantificati e di compatibilità degli stessi con gli strumenti di programmazione e di bilancio, ai sensi e per gli effetti dell'art. 47, quinto comma, del d.lgs. n. 165/2001 cit.

3. È, altresì, evidente che lo scrutinio di questa Sezione di controllo non può che essere limitato, in senso stretto, all'oggetto dell'Accordo in esame che, come ricordato, rappresenta uno stralcio dell'Accordo concernente il rinnovo del Contratto collettivo riguardante il personale dell'area non dirigenziale della Regione autonoma.

L'art. 2, secondo comma, dell'Ipotesi di Accordo precisa, infatti, che *“Per quanto non innovato dal presente contratto continuano a trovare applicazione le norme di cui al CCRL sottoscritto in data 1° dicembre 2008, come integrato con le modifiche recate dalla contrattazione successiva.”*.

Sia il CCRL sottoscritto il 1° dicembre 2008, che le successive modifiche, non sono state sottoposte all'esame della Corte ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001.

Appare, pertanto, evidente che la certificazione resa in sede di esame dell'Ipotesi di Accordo stralcio non produce alcun effetto giuridico (e non comporta neanche in via indiretta una valutazione) sulle altre clausole contrattuali oggetto di pregressi accordi non sottoposti all'esame del giudice contabile.

A ciò si aggiunga, infine, che oggetto del presente procedimento di certificazione è il solo Accordo stralcio trasmesso dalla Regione autonoma e non anche la *“Dichiarazione congiunta Delegazione di Parte Pubblica – OO.SS.”*, allegata allo stesso, che impegna i contraenti alla definizione della parte giuridica del contratto, sulla base delle direttive approvate dalla Giunta regionale con deliberazione n. 153 del 7 settembre 2022, nonché della residuale parte economica.

Si tratta, infatti, di una mera dichiarazione di intenti che è oggettivamente sottratta alla attività di certificazione della Corte dei conti, posto che, per sua natura e formulazione testuale, non assume carattere vincolante.

Pertanto, la stessa sarà oggetto d'esame, sotto il profilo dell'impatto finanziario e contabile sul bilancio regionale, se e quando verrà trasmesso il rinnovo del contratto collettivo, conseguente all'impegno assunto dalle parti in sede di dichiarazione congiunta, per le parti non disciplinate dall'Ipotesi di Accordo stralcio.

4. Nel merito, si rileva che, ai sensi dell'art. 1 dell'Accordo stralcio, le disposizioni ivi recate si applicano a tutto il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato e indeterminato, esclusi i dirigenti, della Regione autonoma e delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e Bolzano.

Tuttavia, la documentazione trasmessa, a corredo dell'Accordo, riguarda solo ed esclusivamente il personale dipendente della Regione autonoma e non anche dei due enti camerali, verosimilmente perché trasmessa da quest'ultima e non dall'APRaN, come previsto dall'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001. Pertanto, l'attività di certificazione non può che riguardare solo il personale della Regione autonoma, con la conseguente impossibilità, allo stato degli atti, di certificare positivamente l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio dei due enti camerali, dell'Accordo stralcio con riguardo al personale delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e Bolzano, ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001.

5. L'art. 2 dell'Accordo stralcio dispone che l'adeguamento della retribuzione stipendiale riguarda il triennio 2019-2021.

Tale adeguamento si applica a tutto il personale non dirigente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato.

Per la Regione autonoma, riguarda, in totale, 629 unità, di cui 43 a tempo determinato, che corrispondono a n. 593,58 unità equivalenti, secondo i dati riportati nell'Allegato 1 della relazione finanziaria, riferiti al 2018.

Con deliberazione n. 153 del 7 settembre 2022, la Giunta regionale ha impartito le direttive all'A.P.Ra.N., nonché determinato le risorse per il rinnovo dei contratti dirigenziali e non dirigenziali per il triennio 2019-2021.

Le disponibilità per la contrattazione per il personale dirigente e non dirigente sono state determinate attraverso due leggi regionali (art. 9 della l.r. n. 3/2019 e art. 10 della l.r. n. 5/2022).

In particolare, per il personale non dirigenziale, le risorse disponibili, al lordo degli oneri riflessi¹, risultano complessivamente pari a 2.165.300 euro, così ripartite:

- 281.700 euro, per il 2019;
- 592.400 euro, per il 2020;
- 1.291.200 euro, per il 2021.

¹ A seguito di richiesta istruttoria, l'Ente ha prodotto una tabella, nella quale viene esplicitata la modalità di stima di detti oneri, che, arrotondati, ammontano al 38% con riferimento alla retribuzione fondamentale e il 39,10% su quella accessoria. In particolare, la loro consistenza è così determinata: ex CPDEL 23,80%, ex INADEL 3,70% su fondamentale e 4,84% su accessoria, IRAP 8,50%, INAIL 0,40%, contr. disoccupazione 0,09%, LABORFOND 0,41%, contr. solidarietà 0,04%, integrazione reg.le TFS/R 0,98%.

Il quadro complessivo delle risorse consente, ai sensi dell'art. 3 dell'Accordo, secondo quanto riportato nella relazione, un incremento dello stipendio tabellare dell'1,15% nel 2019, del 2,17% nel 2020 e del 4,80% a regime.

Tuttavia, il calcolo degli incrementi viene fatto in maniera difforme da quanto previsto per tutte le amministrazioni pubbliche, in cui gli incrementi vengono calcolati sul "Monte salari lordo", che si riferisce a tutte le somme corrisposte nell'anno di riferimento sia a titolo di trattamento economico principale che accessorio².

Infatti, per la determinazione del monte salari, in tutti i contratti del settore pubblico, viene moltiplicato il numero dei dipendenti cui si applica il contratto per la retribuzione media di riferimento, che comprende sia il trattamento fisso che accessorio.

Nel caso, ad esempio, del CCNL Funzioni centrali, l'incremento complessivo è risultato del 4,06% sul monte salari 2018, con un incremento mensile, per 13 mensilità, di circa 104 euro, di cui 91 euro sullo stipendio tabellare (3,54%) e 13 euro sul trattamento accessorio (0,52%)³.

Ne deriva che non appare attendibile l'affermazione contenuta nella relazione finanziaria allegata all'Ipotesi di Accordo stralcio, secondo la quale l'incremento stipendiale "*Risulta altresì in linea con il corrispondente beneficio retributivo previsto dal C.C.N.L. 2019/2021 – Comparto Funzioni Centrali (...)*", posto che mette a confronto dati i quali, per le ragioni sopra esposte, non sono affatto omogenei.

Nello specifico, comparando l'aumento medio mensile di 110,17 euro, previsto dall'Ipotesi di Accordo dei dipendenti della Regione, riferito unicamente alla parte fissa della retribuzione⁴, con l'aumento medio mensile di 91 euro della retribuzione fissa stabilita dal CCNL 2019/2021 – Funzioni centrali, il differenziale effettivo è pari a 19 euro medi mensili.

Inoltre, con riguardo al CCNL 2019/2021 – Funzioni centrali, gli aumenti contrattuali contenuti nell'Accordo stralcio determinano un assetto retributivo più rigido, perché incidono solo sul trattamento economico fondamentale, risultando invariato, anzi diminuito nella prospettiva, il trattamento economico accessorio legato alla produttività del lavoratore pubblico, come risulta dalla modifica dell'art. 90, comma 2, lett. a), del CCRL vigente.

² Non costituiscono base di calcolo per la determinazione del "monte salari", oltre che le voci relative agli assegni per il nucleo familiare, anche i buoni pasto, i rimborsi spese, le indennità di trasferimento, gli oneri per i prestiti al personale e per le attività ricreative, le somme corrisposte a titolo di equo indennizzo. Non concorrono alla determinazione del monte salari neppure gli emolumenti arretrati relativi ad anni precedenti.

³ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 7/SSRRCO/CCN/22.

⁴ L'assegno per sostituti direttore e segretari particolari, che comporta un costo complessivo di 18.845,00 euro su un totale contrattuale di 2.165.300 euro, pari allo 0,87%, rientra nel trattamento accessorio.

A ciò si aggiunga che gli aumenti stipendiali mensili lordi sono stati calcolati come incremento percentuale delle seguenti voci di retribuzione fondamentale: stipendio tabellare, indennità integrativa speciale e indennità di funzione amministrativa fissa.

Per tale ragione, l'incremento percentuale effettivo dello **stipendio tabellare** è più alto di quello riportato nella tabella 1, allegata all'accordo stralcio.

La modalità di calcolo appare, peraltro, poco chiara rispetto alle indicazioni contrattuali, perché computa, ai fini dell'incremento economico, altre voci della retribuzione fondamentale (indennità integrativa speciale e indennità di funzione amministrativa - parte fissa) non espressamente contemplate dall'art. 3, comma secondo, dell'Accordo stralcio, che, come detto, si limita a disporre la rideterminazione del solo stipendio tabellare e dell'indennità di bilinguità e trilinguità (dal 1° agosto 2020).

Tabella 1 - Incrementi dello stipendio tabellare nel triennio 2019-2021

Descrizione voce	2019	2020	2021
Incremento previsto nell'accordo	1,15%	2,17%	4,80%
Incremento effettivo	1,63%	3,08%	6,83%

6. L'art. 4, al comma 1, dispone che gli incrementi contrattuali hanno effetto sulla tredicesima mensilità, sul trattamento ordinario di quiescenza, normale e privilegiato, sul trattamento di fine rapporto e sull'indennità premio di fine servizio, sull'assegno alimentare, sulle ritenute assistenziali e previdenziali e relativi contributi e sui contributi di riscatto, e, al comma 2, evidenzia gli effetti che tali aumenti hanno su tutti gli istituti di carattere economico per la cui quantificazione le vigenti disposizioni prevedono un espresso rinvio allo stipendio tabellare annuo.

Tuttavia, non vi è alcuna evidenza degli effetti economici dell'Accordo in esame su tali ultimi istituti contrattuali (ad esempio, sul compenso per lavoro straordinario e sull'indennità per servizi particolari), con la sola eccezione dell'indennità di posizione e dell'assegno per sostituti direttori e segretari particolari, che comporta aumenti pari a euro 8.206,00 per il 2019, euro 15.482,00 per il 2020 ed euro 34.263,00 per il 2021.

Il calcolo dell'impatto del rinnovo contrattuale sul costo dello straordinario pagato nell'anno 2018, pari ad euro 195.985⁵, determina i seguenti valori: anno 2019 (aumento dell'1,64%) euro 3.222,15; anno 2020 (aumento del 3,10%) euro 6.079,97; anno 2021 (aumento del 6,89%) euro 13.506,59, per un totale complessivo di euro 22.808,72, mentre per quanto riguarda l'indennità per servizi particolari, dalle

⁵ Fonte: Relazione allegata alla decisione di parifica n. 3/2019/PARI su dati forniti dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Suedtirolo.

informazioni fornite per le vie brevi dagli Uffici regionali, la stessa registra valori del tutto trascurabili, poiché di importo inferiore ai mille euro annui.

La clausola contrattuale opera, inoltre, una modifica all'art. 90, comma 2, lett. a) del CCRL b.e. 2008-2009, "Fondo per la produttività e la qualità della prestazione lavorativa", disponendo la sterilizzazione degli aumenti contrattuali del triennio ai fini dell'alimentazione del fondo stesso, con effetti oggettivamente disincentivanti della produttività del pubblico dipendente.

7. La tavola seguente mette a confronto le risorse stanziare con gli oneri derivanti dall'Accordo:

Tabella 2 - Risorse e impieghi 2019-2021

	2019	2020	dal 2021
Risorse a carico del bilancio della Regione	281.700	592.400	1.291.200
Oneri per incremento tabellare	279.844	528.064	1.173.217
Oneri per incremento indennità		35.761	77.483
Oneri per indennità di posizione	8.206	15.482	34.263
Differenza	- 6.350	13.093	6.237

Nella relazione finanziaria dell'Accordo stralcio, le risorse disponibili per il triennio vengono sommate, ma l'importo a regime (pari a circa 1,3 milioni di euro) rappresenta l'importo massimo disponibile per il rinnovo, comprensivo di tutti gli incrementi (4,80%, che ingloba quelli degli anni precedenti).

Ne deriva che, tenuto anche conto degli impatti dell'aggiornamento del costo dello straordinario, gli oneri complessivi dell'Accordo superano le risorse stanziare, anche se lo sfioramento non risulta rilevante (ca. 10 mila euro) in rapporto alle risorse gestite con il bilancio regionale.

A maggior ragione, non vi sono ulteriori spazi, a stanziamenti attuali, per coprire la chiusura definitiva del contratto (sia per la parte normativa, che economica), con il quale dovrebbero essere rivisti anche gli ordinamenti professionali.

Non è data evidenza dell'assorbimento dell'indennità di vacanza contrattuale, poiché la Regione ha segnalato, per le vie brevi, che, nelle more delle procedure di rinnovo del contratto collettivo, non ha erogato alcunché a tale titolo.

Va, inoltre, evidenziato, che, il contratto collettivo di lavoro nazionale relativo al personale del comparto Funzioni locali - triennio 2019-2021, sottoscritto in data 16 novembre 2022, prevede incrementi sullo stipendio tabellare inferiori a quelli stabiliti dall'ipotesi di Accordo oggetto della presente certificazione.

8. Per quanto riguarda la compatibilità economica, che si riferisce alle complessive risorse contrattuali del triennio, la valutazione si basa su un raffronto tra la dinamica retributiva degli incrementi contrattuali previsti dall'ipotesi di accordo e i principali aggregati di finanza pubblica

(andamento indici dei prezzi al consumo, ICAP e PIL), aggiornati alla luce dei più recenti documenti di finanza pubblica (Documento di economia e finanza regionale 2022).

L'incremento effettivo a regime dell'Accordo, considerato che, di fatto, l'incremento riguarda non soltanto lo stipendio tabellare ma anche l'indennità integrativa speciale, l'indennità di bilinguismo e trilinguismo, la componente fissa dell'indennità di posizione e l'assegno per sostituti direttori e segretari particolari, corrisponde a 4,80 punti percentuali.

Il raffronto con la dinamica dei prezzi al consumo per le città di Trento e di Bolzano evidenzia per l'anno 2019 un +0,5%; per l'anno 2020 un -0,3% e per l'anno 2021 un +1,9%.

In totale, la perdita di potere di acquisto è stata pari a 2,10 punti percentuali.

L'ISTAT, con comunicazione del 7 giugno 2022, ha reso noti gli indici definitivi IPCA (Indice dei prezzi al consumo armonizzati, al netto degli energetici importati) come segue: anno 2019: +0,7%; anno 2020: +0,5%; anno 2021: +0,8%, per un totale, nel triennio, pari al +2%.

L'IPCA indicato per gli anni 2022-2024 è previsto, rispettivamente, al 4,7%, al 2,6% e all'1,7%, per una percentuale complessiva del 9%.

Secondo quanto riportato nel Documento di economia e finanza regionale, approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 125 del 29 giugno 2022, a livello locale, secondo le previsioni dell'Istituto provinciale di statistica della Provincia di Bolzano (ASTAT), lo scenario economico rimane molto incerto per l'anno 2022, in relazione alla crisi geopolitica in corso.

Le proiezioni indicate dal DEFR indicano una variazione del PIL reale altoatesino tra il 2,5% ed il 3,5% per il 2022 e tra il 3,5% ed il 4,5% per il 2023.

Il DEFR, nel riprendere le stime ASTAT, prevede comunque un parziale recupero della spesa per consumi delle famiglie in Alto Adige per il 2022, che dovrebbe essere compresa tra il 6,0% ed il 7,0% dopo la perdita verificatasi nel 2020 (-16,7% contro -11,5% media nazionale) e dopo il recupero dell'anno 2021 (tra +7,0% e +8,0%).

Per quanto riguarda la provincia di Trento, le stime previsive dei principali aggregati economici, per il periodo 2022-2025, riportate nel DEFR, secondo le elaborazioni effettuate attraverso il Modello econometrico multisettoriale del Trentino (MEMT) dall'Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche (FBK IRVAPP) in collaborazione con ISPAT, si basano su due distinti scenari.

Il primo è stato elaborato prendendo come base le previsioni contenute nel Documento di Economia e Finanza 2022 redatto dal governo italiano: questo primo scenario prevede una crescita del PIL trentino pari al 3,4% nel 2022 e al 2,6% nel 2023.

Il secondo scenario, invece, prende come quadro esogeno di riferimento le stime del Fondo Monetario Internazionale di aprile e prevede una crescita del PIL trentino del 2,7% nel 2022 e del 2,0% nel 2023.

Alla luce del quadro macroeconomico sopra delineato, appare verosimile che la perdita del potere di acquisto della moneta registrata nel periodo 2019-2021 e l'andamento di segno positivo del PIL a livello locale sopra descritto possano essere compatibili con gli incrementi contrattuali previsti dall'Accordo stralcio per il personale regionale.

Peraltro, delle maggiori percentuali riconosciute rispetto al CCNL - Funzioni centrali si dovrà tener conto in sede di chiusura definitiva del contratto.

9. Tutto quanto sopra premesso, fatte salve le suesposte osservazioni, **si certifica positivamente l'ipotesi di Accordo stralcio per la sola parte relativa al personale, a tempo determinato e indeterminato, dipendente della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001.**