

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 329

presentata dai Consiglieri regionali

ZEDDA Massimo - AGUS - LOI - PIU - SATTA Gian Franco - CADDEO - ORRÙ - GANAU -
COMANDINI - CORRIAS - DERIU - MELONI - MORICONI - PINNA - PISCEDDA - COCCO -
LAI - CIUSA - LI GIOI - MANCA Desiré Alma - SOLINAS Alessandro

il 19 maggio 2022

Norme per l'istituzione del comparto unico del pubblico impiego del Sistema dell'amministrazione pubblica della Sardegna e per l'equiparazione dei trattamenti economici del personale della Regione e delle autonomie locali

RELAZIONE DEI PROPONENTI

Con la legge regionale n. 24 del 2014 è stato introdotto nell'ordinamento regionale il sistema dell'amministrazione pubblica della Sardegna.

Includendo in un unico sistema sia l'Amministrazione, gli enti e le agenzie regionali, che le amministrazioni locali, il provvedimento opera una scelta innovativa nella disciplina del personale di queste pubbliche amministrazioni dando l'avvio al percorso di realizzazione di un macro sistema del pubblico impiego Regione - enti locali.

Infatti di fronte alla necessità di promuovere il miglioramento della qualità delle amministrazioni del sistema pubblico, si è inteso introdurre uno degli strumenti possibili per favorire una logica di sistema e di integrazione tra le pubbliche amministrazioni operanti in Sardegna, finalizzato a determinare un assetto moderno e funzionale del sistema istituzionale pubblico regionale. Ciò perché con il mutamento del proprio ruolo avvenuto negli ultimi trent'anni, le pubbliche amministrazioni stanno, seppure con lentezza, perdendo progressivamente quelle caratteristiche di verticalizzazione dei poteri burocratici e di subordinazione gerarchica indotte dall'assetto costituzionale antecedente alla riforma del 2001 che stabiliva un modello rigido e verticistico favorevole allo Stato e alle Regioni. Oggi per una maggiore corrispondenza alle aspettative di cittadini e imprese - che reclamano, di fatto, un maggior coordinamento funzionale tra i diversi livelli di governo della cosa pubblica - non ha più senso intervenire in materia di efficienza delle pubbliche amministrazioni con un approccio che non sia unitario e integrato.

Tuttavia le pubbliche amministrazioni si differenziano anche in virtù delle differenti istituzioni cui afferiscono; come è noto, gli enti locali e le regioni non possono beneficiare degli stessi margini di auto-organizzazione che consentono autonomamente di disporre di quegli strumenti ritenuti necessari per perseguire le rispettive finalità istituzionali. La forte richiesta di semplificazione del sistema istituzionale sorta alla fine del secolo scorso ha fatto sì che anche attraverso l'introduzione dei principi costituzionali di cooperazione, di sussidiarietà e di decentramento (già parzialmente previsti prima con leggi di riforma statale e ratificati poi nella carta costituzionale con la riforma del 2001) si creassero le condizioni per una significativa trasformazione del ruolo delle autonomie locali e il riconoscimento di una loro maggiore autonomia che consentisse, tra le altre cose, l'avvio a un organico processo di trasferimento di competenze dalle amministrazioni centrali agli enti locali. Interventi di ampio respiro che, tuttavia, potevano essere portati a compimento solo nel momento in cui agli enti locali fosse stato consentito il potenziamento del personale a loro disposizione: infatti mentre le regioni a statuto speciale, sin dal momento della loro istituzione, risultano titolari del potere legislativo primario sull'organizzazione dei propri uffici e sullo stato giuridico ed economico dei loro dipendenti, gli enti locali sono rimasti vincolati a gran parte delle disposizioni statali in materia di personale.

Nonostante le riforme degli ultimi trent'anni abbiano riconosciuto, da un lato, il valore costituzionale delle autonomie locali e, dall'altro, individuato i comuni quali destinatari di funzioni amministrative proprie o conferite dal legislatore statale o regionale (salvo quelle assegnate alle istituzioni territorialmente sovraordinate per garantirne l'esercizio unitario) il percorso ambizioso che assegnava a questi enti un ruolo centrale nella vita dei cittadini - avvertito negli anni '90 come un efficace e improcrastinabile strumento di riforma del Paese - ha subito una battuta d'arresto. I tagli alla spesa pubblica avviati oltre dieci anni fa a causa della crisi finanziaria internazionale, i limiti imposti all'assunzione di nuovo personale, la riduzione dei trasferimenti statali ai comuni, il mancato adeguamento del fondo unico regionale, rappresentano solo alcuni degli elementi che in questi anni hanno limitato drasticamente la capacità d'azione degli enti locali sardi.

A partire dal 2010 i trasferimenti statali annuali ai comuni sono diminuiti mediamente del 19 per cento, cui vanno aggiunti nuovi e maggiori vincoli di finanza pubblica, mentre secondo le analisi effettuate dal Consiglio delle Autonomie Locali sardo, la dotazione finanziaria annuale del fondo unico regionale per il sostegno degli enti locali non è stata adeguata all'aumento delle entrate registrate nel bilancio della Regione Sardegna (11,14 per cento nel 2007, 8,30 per cento nel 2022).

La necessità di una piena funzionalità degli enti locali acquisisce oggi una rilevanza strategica nello sviluppo territoriale dell'isola che non può basarsi esclusivamente sugli interventi puntuali e spesso inefficaci adottati per riformare la macchina burocratica regionale. La complessa ripresa post pandemica dell'isola deve essere affrontata garantendo certezze nei servizi per la collettività e creando i presupposti per interpretare adeguatamente la nuova domanda istituzionale proveniente da cittadini e imprese e consentire agli enti locali di proporsi come attori protagonisti tanto nello sviluppo locale quanto nell'attuazione di politiche regionali di crescita economica considerando, peraltro, che gli stessi enti locali saranno coinvolti direttamente nell'attuazione delle misure del PNRR.

Tra i vincoli che hanno limitato la capacità dell'azione amministrativa degli enti locali non possono essere trascurati i limiti causati dall'insufficiente dotazione di risorse umane.

Per quanto i vincoli sulla spesa del personale pubblico abbiano interessato indistintamente tutte le pubbliche amministrazioni, gli enti locali di medie e piccole dimensioni sono stati messi a dura prova dalla scarsità di fondi per attivare procedure concorsuali per il reclutamento di personale, in particolare di quello qualificato. Il differente trattamento economico risultante dall'applicazione del contratto collettivo nazionale rispetto a quello vigente per il personale della Regione gioca ancora oggi un ruolo determinante nelle scelte del percorso professionale dei candidati a un posto pubblico: con il riavvio della stagione dei concorsi per un posto di lavoro pubblico, diventa un fattore condizionante la

differenza di trattamento economico che vede lo stipendio annuo di un dipendente comunale quantificato mediamente in 30.304 euro, pari a oltre 5.000 euro in meno rispetto al collega regionale (retribuzione più favorevole che tuttavia si registra in generale in tutte le Regioni a statuto speciale). Con lo sblocco dei rinnovi contrattuali avvenuto successivamente alla crisi finanziaria del decennio scorso l'andamento delle retribuzioni medie annue ha visto un aumento più marcato nei CCNL delle funzioni centrali (+1,1 per cento fino al +3,6 per cento) rispetto al comparto delle funzioni locali (+0,4 per cento fino al +3,1 per cento). Confrontando le voci di trattamento fondamentale, stabilite nei contratti regionali e in quelli degli enti locali nel triennio 2016-2018, emerge che per un nuovo assunto in categoria D la retribuzione mensile tabellare negli enti locali (1.844 euro) sia inferiore di oltre 350 euro rispetto ai neoassunti nelle amministrazioni del sistema Regione. Inoltre, nel CCNL non è prevista la quattordicesima mensilità come nel contratto collettivo RAS. Quindi, sommate le differenze mensili alla quattordicesima mensilità si evince che un dipendente del sistema degli enti locali ha in meno rispetto allo stesso dipendente regionale 6.744 euro all'anno, nonostante svolga le stesse mansioni, sia inquadrato allo stesso livello, possegga lo stesso titolo di studio e abbia le stesse responsabilità.

Negli enti che presentano maggiori carenze di personale, non di rado - complice anche l'enorme carico di lavoro sostenuto dai pochi lavoratori in organico - si registrano le richieste di dipendenti che premono per il proprio trasferimento, temporaneo o definitivo, negli enti con contratto di lavoro regionale. È evidente che la rimozione di queste differenze giocherebbe in favore dell'appetibilità del posto pubblico negli enti locali, con evidente e immediato vantaggio per le stesse amministrazioni locali.

Con il presente testo di legge s'intende sfruttare appieno gli strumenti attribuiti alla Sardegna che, in qualità di Regione a statuto speciale, già dal 1993 (legge costituzionale n. 2) risulta titolare anche della competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali; potere statutario che, se attuato pienamente, consentirebbe l'estensione delle competenze esercitate in questa materia che finora sono state circoscritte o all'omologazione dell'ordinamento regionale ai provvedimenti statali o alla modifica sistematica delle articolazioni territoriali degli stessi enti.

Si propone, pertanto, di dar seguito ai provvedimenti legislativi regionali che già prevedono un sistema integrato del pubblico impiego, istituendo un comparto unico del personale costituito dai dipendenti del sistema Regione e delle amministrazioni locali e realizzando la parificazione giuridica ed economica dei relativi lavoratori. Questo tipo di intervento non è una novità nell'ordinamento regionale: anche recentemente l'organo legislativo regionale è intervenuto per attribuire ai dipendenti di un ente pubblico regionale con contratto nazionale (Agenzia FoReSTaS) il CCRL della Regione Sardegna per garantire l'uniformità nei trattamenti giuridici ed economici del rapporto di lavoro.

Questa prospettiva consentirebbe alle pubbliche amministrazioni locali di poter svolgere in maniera più adeguata le funzioni loro assegnate garantendo una maggior capacità di funzionamento della macchina amministrativa locale, imprescindibile anche per l'attuazione degli obiettivi politico-amministrativi degli amministratori locali al governo delle rispettive comunità. Con il comparto unico RAS-enti locali si creerebbero, inoltre, i presupposti per una "collaborazione organizzata" tra le amministrazioni pubbliche sarde, rafforzando il raccordo funzionale tra Regione ed enti locali mediante una gestione integrata e flessibile delle risorse umane delle istituzioni coinvolte: una maggiore "interoperabilità" tra il personale dell'amministrazione regionale e degli enti locali consentirebbe, tra l'altro, di trovare soluzioni immediate alle esigenze di specifiche professionalità necessarie, anche temporaneamente, alle stesse amministrazioni del comparto unico.

Infine con la maggiore facilitazione nella riallocazione delle risorse umane degli enti del sistema dell'amministrazione pubblica della Sardegna si ridurrebbero i limiti che finora hanno impedito la corretta implementazione del principio costituzionale di sussidiarietà mediante l'adozione di organici interventi legislativi di decentramento di funzioni amministrative e consentirebbe all'amministrazio-

ne regionale di veicolare maggiori energie nel ruolo di ente di pianificazione e programmazione, così come atteso da decenni dalle amministrazioni locali.

Secondo i dati ISTAT 2019 i dipendenti dei comuni della Sardegna si attestano a circa 10.500 unità, pari al 9,2 per cento del pubblico impiego nell'Isola, mentre quelli di province e Città metropolitana di Cagliari risultano circa 1.200.

Le stime effettuate sulla distribuzione dei dipendenti tra le varie categorie previste nel CCNL - Comparto funzioni locali indicano che mediamente il 50 per cento di questi sono inquadrati nella categoria C, il 24 per cento in categoria D, 20 per cento in B e il restante 5 per cento in categoria A.

Per quanto concerne gli oneri necessari all'attuazione della norma, una parte della dotazione finanziaria è di natura transitoria ed è relativa all'erogazione dell'assegno perequativo da garantire al personale degli enti locali nelle more dell'adozione definitiva del contratto collettivo di comparto unico.

La Regione può garantire le risorse necessarie per la proposta di legge grazie alle maggiori entrate determinate dalla riduzione del contributo della Sardegna alla finanza pubblica quantificate, in attuazione dell'accordo bilaterale Stato-Regione Sardegna sottoscritto in data 14 dicembre 2021, dalla legge di bilancio statale 2022 in euro 76,6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022.

Inoltre il bilancio regionale può garantire i nuovi stanziamenti statali disposti, per ora a titolo di acconto, per la compensazione degli svantaggi strutturali derivanti dalla condizione di insularità e pari a 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022.

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Oggetto e finalità

1. La Regione riconosce il valore strategico del ruolo delle amministrazioni pubbliche delle autonomie locali per lo sviluppo socio-economico del territorio isolano, ne supporta il funzionamento mediante interventi legislativi anche di natura finanziaria rivolti a migliorare la qualità dei servizi erogati e lo svolgimento delle relative funzioni amministrative secondo i principi di cui all'articolo 1 della legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna).

2. A tal fine è istituito il Sistema dell'amministrazione pubblica della Sardegna di cui all'articolo 1, comma 2 ter, della legge regionale 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione) finalizzato a garantire la collaborazione e l'azione coordinata tra il sistema Regione e le amministrazioni locali nell'ambito delle rispettive funzioni e favorire i processi di decentramento delle competenze amministrative alle autonomie locali.

3. Il Sistema dell'amministrazione pubblica della Sardegna promuove la coesione funzionale tra le amministrazioni del sistema Regione e delle autonomie locali per la costituzione di un unico sistema pubblico regionale orientato a garantire in favore della collettività il miglior esercizio delle funzioni del sistema pubblico nel suo complesso, attraverso:

- a) l'armonizzazione delle attività delle amministrazioni del sistema Regione e delle autonomie locali;
- b) l'attuazione di politiche integrate in materia di efficienza e rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni;
- c) interventi per sviluppare la gestione integrata delle risorse umane delle amministrazioni e per rafforzare le dotazioni organiche degli enti a maggior rischio di inefficienza;

- d) misure di omogeneizzazione dei trattamenti economici e degli istituti contrattuali dei dipendenti delle amministrazioni.

Art. 2

Comparto unico del pubblico impiego del Sistema dell'amministrazione pubblica della Sardegna

1. In attuazione dell'articolo 3, comma 1, lettera b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dell'articolo 1, comma 2 ter, della legge regionale n. 31 del 1998, è istituito il comparto unico del pubblico impiego del Sistema dell'amministrazione pubblica della Sardegna.

2. Il comparto unico comprende i dipendenti del sistema Regione e delle amministrazioni locali di cui all'articolo 1, commi 2 bis e 2 ter, della legge regionale n. 31 del 1998.

3. I contratti collettivi del personale facente parte del comparto unico sono stipulati con le procedure previste dalla legge.

4. Al personale del comparto unico, suddiviso in area dirigenziale e non dirigenziale, si applicano discipline omogenee in ordine allo stato giuridico ed economico.

5. Per l'equiparazione dei trattamenti economici fondamentali del personale del comparto unico la Regione eroga le necessarie risorse aggiuntive sulla base delle risultanze della contrattazione collettiva.

6. L'ordinamento del personale delle autonomie locali è disciplinato, analogamente a quello del personale della Regione, dalla legge regionale e dai contratti collettivi nel rispetto delle norme generali sul pubblico impiego e dei principi di grande riforma economica e sociale contenuti nella legislazione statale.

Art. 3

Comitato paritetico sistema Regione-autonomie locali

1. È istituito il Comitato paritetico sistema Regione-autonomie locali quale tavolo permanente per l'attuazione della presente legge, per il confronto e la stipula di intese e accordi tra gli enti del Sistema dell'amministrazione pubblica della Sardegna sui temi riguardanti il comparto unico.

2. Il tavolo di cui al comma 2 svolge la propria attività senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 4

Norme di coordinamento

1. Per l'attuazione della presente legge le disposizioni di cui alla legge regionale n. 31 del 1998 si applicano al personale del comparto unico di cui all'articolo 2 nelle parti compatibili con l'ordinamento in materia di uffici e personale degli enti locali.

2. Con legge regionale sono approvate ulteriori disposizioni necessarie per garantire il coordinamento della normativa regionale con le disposizioni della presente legge.

3. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale delibera la trasmissione alla Conferenza Stato-regioni di ulteriori schemi di legge sui quali acquisire eventuali intese con gli organi statali e finalizzati ad armonizzare l'ordinamento in materia di organizzazione degli uffici e personale degli enti locali della Sardegna.

Art. 5

Norme transitorie

1. Fino alla data di adozione di una compiuta disciplina contrattuale coerente con le di-

sposizioni della presente legge al personale degli enti di cui all'articolo 2 continuano ad applicarsi i contratti collettivi di lavoro adottati nei rispettivi comparti di riferimento.

2. Nelle more dell'adozione della disciplina contrattuale di cui al comma 1, per la concreta e tempestiva omogeneizzazione dei trattamenti economici del personale delle amministrazioni del Sistema dell'amministrazione pubblica della Sardegna, al personale delle amministrazioni locali di cui all'articolo 2 è erogato un assegno perequativo mensile pari alla differenza fra il trattamento economico fondamentale spettante a un dipendente della Regione con contratto CCRL e il trattamento economico fondamentale spettante al personale delle medesime amministrazioni contratto CCNL-Funzioni locali di pari categoria e livello.

3. La tabella di corrispondenza tra le categorie e i livelli previsti nei rispettivi contratti collettivi di lavoro vigenti nel sistema Regione e nelle autonomie locali, predisposta ai soli fini dell'applicazione del presente articolo, è determinata con decreto del Presidente della Regione conformemente alla delibera della Giunta regionale, adottata su proposta congiunta degli Assessori competenti in materia di enti locali e di personale e sulla quale è stata acquisita l'intesa in sede di Comitato paritetico di cui all'articolo 3.

4. Preliminarmente alla formulazione della proposta di cui al comma 3, gli Assessori regionali competenti in materia di enti locali e di personale acquisiscono su di essa il parere delle organizzazioni sindacali.

5. La disposizione di cui al comma 2 è attuata nei limiti delle disposizioni statali per il contenimento della spesa per il personale delle amministrazioni pubbliche.

Art. 6

Norma finanziaria

1. Gli oneri derivanti dalla presente legge sono valutati in euro 15.000.000 nell'anno 2022 e in euro 30.000.0000 in ciascuno degli anni 2023 e 2024, per l'applicazione dell'articolo 5.

2. Ai medesimi oneri si fa fronte con l'utilizzo delle risorse iscritte nel bilancio regionale in conto della missione 01 - programma 01 - titolo 1 - capitolo SC01.0008 e della missione 01 - programma 10 - titolo 1 - capitolo SC01.0216 destinate all'attuazione della legge regionale 21 giugno 2021, n. 10 (Norme urgenti per il rilancio delle attività di impulso, coordinamento ed attuazione degli interventi della Giunta regionale e di riorganizzazione della Presidenza della Regione. Modifiche e integrazioni alla L.R. n. 1 del 1977, alla L.R. n. 26 del 1985, alla L.R. n. 32 del 1988, alla L.R. n. 31 del 1998, alla L.R. n. 7 del 2005, alla L.R. n. 3 del 2009 e alla L.R. n. 2 del 2016), che devono intendersi conseguentemente, ridotte del medesimo importo, e mediante le ulteriori variazioni al bilancio indicate al comma 4.

3. A decorrere dall'anno 2025 si provvede con le risorse annualmente stanziare con le singole leggi di bilancio regionale, in conto della missione 01 - programma 02 - titolo 1.

4. Nel bilancio di previsione regionale per gli anni 2022-2024 sono introdotte le seguenti variazioni:

in aumento

missione 18 - programma 01 - titolo 1

2022	euro	15.000.000
2023	euro	30.000.0000
2024	euro	30.000.0000

in diminuzione

missione 01 - programma 01 - titolo 1
(SC01.0008)

2022	euro	1.831.609
2023	euro	1.831.609

missione 18 - programma 10 - titolo 1
(SC01.0216)

2022	euro	262.224
2023	euro	262.224

missione 20 - programma 03

2022	euro	12.906.167
2023	euro	27.906.167
2024	euro	30.000.000.

Art. 7

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS).