

La responsabilità erariale dei sindacati

LUCA BUSICO, La responsabilità erariale dei sindacati per i danni da contrattazione integrativa illegittima*.

LUCA BUSICO

La responsabilità erariale dei sindacati per i danni da contrattazione integrativa illegittima

SOMMARIO: 1) Il danno da contrattazione integrativa. - 2) La responsabilità delle delegazioni sindacali.

1) Il danno da contrattazione integrativa

L'art. 40, co. 4 del [d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#) dispone che le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi dalla data della sottoscrizione definitiva e ne assicurano l'osservanza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti. Tale previsione assicura un'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo del settore pubblico: infatti l'estensione della contrattazione ai lavoratori deriva da tale obbligo di legge, nonché da quello di garantire la parità di tutti i dipendenti previsto dall'art. 45, co. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 [\[1\]](#).

Il co. 3-*quinquies* del citato art. 40 sancisce l'impossibilità per le pubbliche amministrazioni di sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali, o che disciplinino materie non espressamente delegate a tale livello negoziale, o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale. La violazione del suddetto divieto è sanzionata con la nullità delle clausole difformi, cui si aggiunge la loro sostituzione ai sensi degli artt. 1339 e 1419, co. 2 cod. civ. [\[2\]](#).

La prevalenza del contratto collettivo nazionale su quello di livello decentrato intende scongiurare taluni rischi del decentramento contrattuale, quali la creazione di differenziali salariali non collegati con una maggiore produttività nell'ambito dello stesso comparto e la perdita di controllo delle dinamiche retributive [\[3\]](#).

Nell'ipotesi di sottoscrizione ed esecuzione di accordi collettivi decentrati difformi dalle previsioni dei contratti collettivi nazionali si è posto in tempi recenti il problema della responsabilità erariale per i danni arrecati alle amministrazioni.

Tale problema era stato oggetto nel 2003 di un parere dell'Avvocatura generale dello Stato [\[4\]](#) al Dipartimento della Funzione pubblica, che aveva posto all'organo di difesa erariale un quesito riguardo all'esatta definizione dell'ambito soggettivo di estensione della responsabilità in presenza di un contratto collettivo decentrato dichiarato nullo per contrasto con le clausole del contratto collettivo nazionale, ovvero di contratto collettivo integrativo, che, seppur non dichiarato nullo, venga considerato fonte di danno patrimoniale per l'ente nella misura in cui, caratterizzandosi, per gravi scostamenti rispetto alle previsioni del contratto collettivo nazionale, finisca per tradursi nell'elargizione di particolari benefici al personale senza alcun ritorno in termini di utilità corrispettiva per l'amministrazione datrice di lavoro.

L'Avvocatura aveva risposto che in tali ipotesi possono essere chiamati a rispondere dinanzi al giudice contabile i soggetti che direttamente per conto dell'amministrazione hanno condotto la trattativa e stipulato il relativo contratto collettivo integrativo (presidente e componenti della delegazione trattante di parte pubblica, l'organo di governo che ha autorizzato la sottoscrizione definitiva del contratto), nonché le figure dirigenziali cui incombe l'obbligo di non dare applicazione ai contratti decentrati difformi dalle previsioni dei contratti collettivi nazionali.

La questione è stata affrontata in modo ampio ed articolato nel 2006 dalla sezione giurisdizionale per la Lombardia della Corte dei conti [\[5\]](#), che ha condannato taluni pubblici funzionari, a diverso titolo, per avere formato ed eseguito un contratto collettivo integrativo in parte nullo, in quanto, in contrasto con i vincoli risultanti dalla contrattazione nazionale, aveva previsto per tutti i dipendenti l'erogazione dello stesso trattamento retributivo a fronte di un minore apporto lavorativo

La sezione lombarda, anzitutto, ha ritenuto sussistente la propria giurisdizione in materia di interpretazione dei contratti collettivi, osservando che il sindacato del giudice contabile sulle previsioni contrattuali non avviene *principaliter*, ma *incidenter tantum*, al solo fine di cogliere, in caso di acclarata macroscopica violazione del dettato normativo o di sovrastanti fonti contrattuali nazionali, cui fare retta e legittima applicazione in sede di contrattazione decentrata, profili di illiceità comportamentale forieri di danno erariale. Una condotta dannosa per le casse pubbliche può trarre origine dalla sottoscrizione da parte di amministratori o dipendenti pubblici di contratti (quali quelli lavoristici) non conformi a legge o a sovrastanti fonti negoziali.

La sentenza afferma, pertanto, che il danno erariale patito dall'amministrazione è ascrivibile ai rappresentanti di parte pubblica firmatari dell'accordo decentrato illegittimo, agli amministratori, che hanno sollecitato l'esecuzione dell'accordo, nonché al segretario comunale, che non ha segnalato la discrepanza tra accordo decentrato e contratto collettivo nazionale.

Sono successivamente intervenute altre sentenze di condanna dei rappresentanti di parte pubblica di amministrazioni per l'illegittima stipulazione di contratti collettivi decentrati, nonché delle figure dirigenziali che vi hanno dato esecuzione [\[6\]](#).

Come è stato acutamente sottolineato, non rientrano nella fattispecie sinteticamente descritta di "danno da contrattazione collettiva integrativa" le ipotesi di erogazione di indennità, premi produttività, somme incentivanti in misura superiore ai limiti fissati dalla contrattazione collettiva, nelle quali all'origine del danno erariale non vi è una clausola collettiva nulla, ma un atto unilaterale dell'amministrazione [\[7\]](#).

2) La responsabilità delle delegazioni sindacali

In tempi recenti si è posta la questione dell'eventuale responsabilità erariale da contrattazione collettiva integrativa anche in capo ai componenti delle delegazioni sindacali che hanno sottoscritto gli accordi illegittimi [\[8\]](#).

La soluzione di tale questione ruota attorno alla sussistenza o meno per le delegazioni sindacali di un rapporto di servizio con l'ente danneggiato, che è uno dei presupposti caratterizzanti la giurisdizione contabile [\[9\]](#).

L'evoluzione del concetto di "rapporto di servizio" nella giurisdizione contabile è stato efficacemente ricostruito dalla Suprema Corte di Cassazione in una sentenza del 2010 [\[10\]](#), la quale ha evidenziato che:

1) in passato i limiti esterni della giurisdizione della Corte dei conti erano relativamente agevoli da tracciare: la più netta distinzione tra l'area del pubblico e quella del privato, la normale corrispondenza tra la natura pubblica dell'attività svolta dall'agente ed il suo organico inserimento nei ranghi della pubblica amministrazione, la conseguente più agevole demarcazione di confini tra l'agire dell'amministrazione in forza della potestà pubblica ad essa spettante e per le finalità tipicamente a questa connesse ed il suo agire, invece, *iure privatorum* erano tutti elementi che facilitavano l'individuazione dei limiti esterni della giurisdizione in esame;

2) l'evoluzione dell'ordinamento ha reso i suddetti confini assai meno chiari, da un lato incanalando sovente le finalità della pubblica amministrazione in ambiti tipicamente privatistici, dall'altro affidando con maggiore frequenza a soggetti privati la realizzazione di finalità una volta ritenute di pertinenza esclusiva degli enti pubblici;

3) in quest'ottica il giudice contabile ha teso a privilegiare un approccio più "sostanzialistico", sostituendo ad un criterio eminentemente soggettivo, che identificava l'elemento fondante della giurisdizione della Corte dei conti nella condizione giuridica pubblica dell'agente, un criterio oggettivo che fa leva sulla natura pubblica delle funzioni espletate e delle risorse finanziarie a tal fine adoperate;

4) le sezioni unite della Cassazione, per evitare il rischio di un sostanziale svuotamento, o almeno di un grave indebolimento, della giurisdizione contabile, hanno avallato l'ampliamento di giurisdizione anche nei confronti di soggetti estranei all'amministrazione danneggiata, ma inseriti a qualsiasi titolo nell'apparato organizzativo pubblico ed investiti (autoritativamente o convenzionalmente) dello svolgimento in modo continuativo di attività rette da regole proprie dell'azione amministrativa [11].

La Suprema Corte nell'ambito di un regolamento di giurisdizione ha di recente affrontato la questione della sussistenza di rapporto di servizio tra le delegazioni sindacali firmatarie di accordi decentrati illegittimi e le amministrazioni danneggiate, dando risposta negativa [12]. La pronuncia ha brevemente ricostruito il sistema di relazioni sindacali scaturito dalla privatizzazione del lavoro pubblico, evidenziando che, seppure la contrattazione collettiva soggiaccia ai vincoli di finanza pubblica (artt.40-*bis* e 40, co. 3-*quinquies* del d.lgs. n. 165 del 2001) [13], l'attività contrattuale collettiva è stata modellata, anche per il settore pubblico, sul paradigma di quella tipica del rapporto di lavoro privato, ove sono necessariamente contrapposte le istanze rappresentate dalle organizzazioni sindacali e dalle parti datoriali. Ne consegue che le rappresentanze sindacali non possano essere considerate portatrici di funzioni dirette al perseguimento di fini ed interessi pubblici e come tali sottoposte alla giurisdizione contabile [14].

La conclusione della Cassazione è condivisibile, in quanto risulta piuttosto difficoltoso configurare tra le rappresentanze sindacali e le amministrazioni una relazione funzionale implicante la partecipazione delle prime alla gestione di risorse pubbliche ed il conseguente assoggettamento ai vincoli ed agli obblighi volti ad assicurare la corretta gestione di tali risorse [15].

Tuttavia, ad avviso di chi scrive, deve essere tenuta in debita considerazione la circostanza che gli accordi integrativi illegittimi sono atti bilaterali e non unilaterali, alla cui realizzazione hanno contribuito anche i componenti delle delegazioni sindacali. Sono, a tal proposito, condivisibili alcune pronunce del giudice contabile, che nella quantificazione del danno ascrivito alla parte pubblica hanno scomputato la quota addebitabile alle rappresentanze sindacali sottoscrittrici degli accordi illegittimi forieri di danno erariale [16].

[1] Cfr.: BARBIERI, *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, Bari,1997; MARAZZA, *Il contratto collettivo di lavoro all'indomani della privatizzazione del pubblico impiego*, Padova, 2005.

[2] Cfr. LUNARDON, *Le nullità nel diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2010,653.

[3] Cfr. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini"*, in *Il lav. nelle P.A.*, 1998,51. Cfr. in giurisprudenza: Cass., sez. lav., 2 maggio 2007 n. 10099, in *Mass. giur. lav.*, 2007,758 con nota di LANOTTE, *Giust. civ.*, 2008,I,245; Cass., sez. lav., 12 gennaio 2012 n. 240, *ivi*, 2012,I,1327. Cfr. anche C. conti, sez. giur. Emilia-Romagna, 3 luglio 2012 n. 149, in *www.corteconti.it*.

[4] Cfr. Avv. Gen. St., parere 5 febbraio 2003 n. 15931/02, in *www.pavonerisorse.to.it*.

[5] Cfr. C. conti, sez. giur. Lombardia, 14 giugno 2006 n. 372, in *www.amcorteconti.it* con nota di SCHULMERS.

[6] Cfr.: C. conti, sez. giur. Trentino-Alto Adige, 12 febbraio 2007 n. 6, in *www.corteconti.it*; C. conti, sez. giur. Liguria, 21 maggio 2007 n. 447, *ivi*; C. conti, sez. giur. Lombardia, 8 luglio 2008 n. 457, *ivi*; C. conti, sez. giur. Basilicata, 13 maggio 2010 n. 123, in *questa Rivista*, n. 9/2010 con nota di SANTOPIETRO; C. conti, sez. giur. Lombardia, 25 novembre 2011 n. 683, in *www.corteconti.it*; C. conti, sez. giur. Sardegna, 19 gennaio 2015 n. 2, *ivi*.

[7] Cfr. VISCOMI, *Contrattazione integrativa, nullità della clausola difforme e "responsabilità diffusa"*, in *Il lav. nelle P.A.*, 2007,877. Cfr. anche C. conti, sez. giur. Toscana, 11 settembre 2009 n. 518, in *Guida pubbl. imp.*, n. 11/2009,84.

[8] Cfr. ARGENZIANO, *Danno da contrattazione e responsabilità dei rappresentanti sindacali*, *ivi*, n. 3/2013,45.

[9] Sul rapporto di servizio e la giurisdizione contabile cfr. TENORE, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2013,49 ss..

[10] Cfr. Cass., sez. un., 19 dicembre 2009 n. 26806, in *questa Rivista*, n. 1/2010 con nota di COLONNA, *Foro it.*, 2010,I,1473 con nota di D'AURIA, *Foro amm. CDS*, 2010,59 con note di SINISI e TENORE.

[11] Cfr.: Cass., sez. un., 5 giugno 2000 n 400, in *Foro it.*, 2000,I,2789; Cass., sez. un., 22 febbraio 2007 n 4112, in *Foro amm. CDS*, 2007,1151 con nota di SAITTA; Cass., sez. un., 3 luglio 2009 n. 15599, in *Giorn. dir. amm.*, 2010,135 con nota di VITALE; Cass., sez. un., 2 settembre 2013 n. 20075, in *Riv. Corte conti*, 2013,5,546.

[12] Cfr. Cass., sez. un., 14 luglio 2015 n. 14689, in *www.leggiditalia.it*.

[13] Cfr.: ROMEO, *Il controllo della spesa nel lavoro pubblico contrattualizzato*, in *Lav. giur.*, 2003,1101; MONTINI, *Il contratto collettivo quale strumento di regolazione della spesa pubblica*, in *Il lav. nelle P.A.*, 2006,706; ALAIMO, *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e "blocchi": dalla "Riforma Brunetta" alla "manovra finanziaria" 2010*, *ivi*, 2010,287.

[14] In tal senso C. conti, sez. giur. Sardegna, 19 gennaio 2015 n. 2, *cit.* alla nota 6.

[15] Cfr. Cass., sez. un., 30 gennaio 2003 n. 1472, in *Rep. foro it.*, 2003, *responsabilità contabile*,586.

[16] Cfr.: C. conti, sez. giur. Lombardia, 14 giugno 2006 n. 372, *cit.* alla nota 5; C. conti, sez. giur. Basilicata, 13 maggio 2010 n. 123, *cit.* alla nota 6.