



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNZIA

PRESIDENZA

Allegato 9

Avvocatura regionale

Prot. n.

Cagliari,

- > All'Assessore della difesa dell'ambiente
e p.c.
- > Al Commissario Straordinario dell'Agenzia
FoReSTAS
- > Al Direttore generale dell'Agenzia,
FoReSTAS

Oggetto: Costo previdenziale degli operai agricoli dell'Agenzia FoReSTAS e rideterminazione del limite della spesa di personale. Parere.

Si riscontra la nota della S.V. prot. 5565 del 19.12.2023 con la quale è stato richiesto alla scrivente il rilascio di un parere in merito alla problematica di cui all'oggetto.

In detta nota si rappresenta che solo di recente l'INPS ha comunicato all'Amministrazione regionale che, a seguito dell'inserimento del personale operaio in servizio presso l'Agenzia FoReSTAS nel comparto unico del contratto collettivo regionale (avvenuto, in attuazione della deliberazione della Giunta regionale n. 281 del 26.07.2019, a partire dall'applicazione dell'Accordo contrattuale del 28-29 aprile 2021), per tale categoria di dipendenti non verranno più applicate le agevolazioni contributive previste (a favore del datore di lavoro) per le aziende che operano nel settore dell'agricoltura in zone montane o svantaggiate.

Tale circostanza comporterebbe un aggravio di spese per l'Agenzia pari a circa euro 27.000.000 annui.

Si chiede quindi se tale incremento di costi incida sul rispetto dei limiti di spesa per il personale come previsti dall'art. 1, commi 557 ss. della l. 296/2006, con conseguente applicazione della "sanzione" di cui all'art. 76, comma 4, del d.l. 112/2008, che stabilisce, in ipotesi di mancato rispetto dei suddetti limiti, il divieto per l'ente inadempiente di procedere a nuove assunzioni a qualsiasi titolo.

Più nello specifico, si domanda a questa Avvocatura se l'aumento di spesa di cui sopra possa essere qualificato come "*onere relativo ai rinnovi contrattuali*" con conseguente sua "neutralizzazione" ai fini dell'applicazione del limite di cui al succitato comma 557, art. 1, l. 296/2006.

A parere della scrivente, per "*oneri relativi ai rinnovi contrattuali*" devono intendersi quelli scaturenti dalle nuove negoziazioni tra parte pubblica (nel caso regionale, il CORAN) e organizzazioni sindacali, le quali periodicamente interessano le retribuzioni dei dipendenti. Nella fattispecie in esame non si è in presenza di un "rinnovo contrattuale", bensì di un nuovo regime contributivo e previdenziale che discende dall'applicazione - ad una specifica categoria di personale - di un diverso contratto collettivo; un contratto "nuovo", non un contratto "rinnovato" in termini di incrementi retributivi.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNZIA

PRESIDENZA

Avvocatura regionale

Si ritiene pertanto che, sulla base della lettera della norma, gli aumenti di spesa in argomento non possano essere “neutralizzati” ai sensi dell’art. 1, comma 557, l. 296/2006.

Ciò detto, sia consentito sollevare alcune perplessità in ordine alla vicenda in argomento.

In primo luogo, effettivamente sorprende il mutamento di orientamento dell’INPS che, dopo aver assicurato che il passaggio del personale operaio di FoReSTAS dal contratto privatistico idraulico-forestale a quello pubblicistico regionale non avrebbe avuto ripercussioni sul relativo regime contributivo e previdenziale, a distanza di un anno e mezzo da tale passaggio ha poi dichiarato l’esatto contrario.

Sotto altro aspetto, si rammenta che il nuovo inquadramento degli operai dell’Agenzia FoReSTAS nell’ambito del contratto collettivo regionale (CCRL) non è frutto di una scelta discrezionale dell’Ente ma discende direttamente da una previsione normativa, segnatamente, dalle leggi regionali 43/2018 e 6/2019.

Del resto anche la Corte costituzionale ha avuto modo di evidenziare come la previsione di un contratto collettivo non negoziato dall’organo di rappresentanza della parte pubblica si ponga in contrasto con i principi dettati in materia di “ordinamento civile” di cui all’art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione (cfr. Corte cost., sentt. 10 e 81 del 2019 e 112/2020, in relazione al contratto dei giornalisti pubblici dipendenti). Pure la Corte di cassazione ha affermato che, venuta a regime la normativa sul pubblico impiego privatizzato, è da escludersi che la disciplina dei rapporti di lavoro nella Pubblica Amministrazione possa trovare la sua fonte in contratti collettivi di diritto comune, come tali estranei, nella loro formazione, alle procedure previste dagli artt. 40 e ss. del d.lgs. 165/2001 (cfr. Corte cass. sez. lav. n. 10973 del 27.5.2015). Tali procedure, al pari di quelle analoghe contemplate dagli articoli 62 ss. della l.r. 31/1998, si connotano infatti, a differenza di quelle relative ai contratti collettivi privatistici (quale quello del comparto idraulico-forestale), per il necessario rispetto di programmate disponibilità economiche e per il controllo da parte della Corte dei conti sulla compatibilità dei costi.

In buona sostanza, dunque, nel caso che ci occupa l’Agenzia FoReSTAS si troverebbe, ai sensi del più volte citato art. 1, commi 557 ss., l. 296/2006, a subire la sanzione del divieto di nuove assunzioni a seguito degli incrementi delle spese per il personale derivanti dal nuovo inquadramento degli operai forestali, non per una sua autonoma e discrezionale scelta organizzativa bensì per aver rispettato una previsione di legge che, peraltro, a sua volta è conforme e rispondente ai principi generali dettati dalla normativa in materia di regime giuridico ed economico del personale delle pubbliche amministrazioni. La Corte dei conti, sezione reg. controllo Marche, ha dichiarato che “*nel sistema delineato dal comma 557 viene effettuato un controllo della dinamica della spesa di personale che deve essere sottoposta ad interventi affidati all’autonoma determinazione degli enti, ma che comportino in ogni caso l’effetto della sua riduzione nel tempo*”, chiarendo altresì che “*la ratio sottesa alla norma di cui al più volte citato comma 557 l. 296/2006 che esclude dal computo delle spese di personale quelle relative ai*



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNZIA

PRESIDENZA

Avvocatura regionale

rinnovi contrattuali si fonda sostanzialmente su due aspetti: da un lato operando il confronto tra esercizi escludendo in entrambi gli effetti dei rinnovi contrattuali si eliminano turbative all'andamento della serie, dall'altro i contratti nazionali hanno copertura predeterminata e comportano decisioni di spesa assunte aliunde e non di dominio immediato dell'ente (Corte conti sez. contr. Marche n. 27/CONTR/11, sottolineatura aggiunta).

La "neutralizzazione" dei maggiori oneri derivanti dai rinnovi contrattuali dal computo delle spese per il personale è dunque motivata dal fatto che tali nuovi oneri costituiscono una imposizione per l'ente pubblico. Tale ragionamento può trovare conferma anche in quanto dichiarato dalla Corte dei conti, Sez. riunite per la Regione autonoma della Sardegna, nell'ultima Relazione di parifica del rendiconto generale regionale relativo all'esercizio 2022, laddove, ai fini della verifica del rispetto dei limiti per la spesa per il personale, vengono sottratti, tra gli altri, "gli importi degli assegni familiari, in quanto non rientranti nell'ambito dell'autonomia e della responsabilità della Regione e non riconducibili all'attività lavorativa" (pag. 588 della Relazione, sottolineatura aggiunta).

Pertanto – ove l'INPS ritenesse di confermare il proprio nuovo orientamento – vi sarebbero utili argomentazioni per provare a considerare come "neutralizzabili", ai fini del computo delle spese per il personale, i nuovi oneri derivanti dall'inquadramento del personale operaio di FoReSTAS nel contratto collettivo regionale di lavoro, sebbene non specificamente annoverabili tra quelli "relativi ai rinnovi contrattuali" come previsti dal comma 557 dell'art. 1 della l. 296/2006. Infatti i maggiori costi che ne derivano sono imposti direttamente dalla legge e non sono frutto di una politica sul personale o di una scelta puramente amministrativa non rispettosa del principio di contenimento della spesa.

Peraltro è facile osservare che ove tali nuovi costi non venissero esclusi dalle suddette spese per il personale, l'Agenzia FoReSTAS non potrebbe, verosimilmente per decenni, più procedere a nuove assunzioni.

Si nutrono, peraltro, perplessità anche sulla ritenuta automatica applicabilità della specifica sanzione del divieto di nuove assunzioni all'Agenzia FoReSTAS prevista dal comma 557-ter dell'art. 1 della l. 296/2006. Infatti, tale divieto riguarda "gli enti sottoposti al patto di stabilità interno", tra i quali non risulta essere annoverabile la suddetta Agenzia. Per gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno permane tuttavia comunque l'obbligo del contenimento delle spese per il personale di cui al comma 562 del suddetto art. 1 l. 296/2006; obbligo confermato anche dall'art. 1, comma 762, della l. 208/2015.

Ove invece FoReSTAS sia, in ipotesi, qualificabile fra gli enti soggetti al regime del patto di stabilità interno, va evidenziato che tale regime non è più in vigore, essendo stato sostituito da quello del pareggio di bilancio ai sensi del comma 707 del già citato art. 1 della l. 208/2015. In ragione del comma 723, lett. e), dello stesso art. 1 l. 208/2015, il divieto di nuove assunzioni è comunque imposto agli enti (già sottoposti al patto di stabilità interno) che non rispettano il conseguimento del saldo non negativo tra entrate e spese finali.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDÈNTZIA

PRESIDENZA

Avvocatura regionale

Per tornare alla fattispecie oggetto del quesito richiesto, si ritiene dunque che l'aumento di spesa che discenderebbe dal mutato regime contributivo e previdenziale paventato dall'INPS per gli operai di FoReSTAS non dovrebbe determinare l'applicazione della suddetta sanzione del divieto di nuove assunzioni. E' di contro tuttavia evidente che, in ogni caso, tale nuovo (ingente) onere economico avrebbe comunque ripercussioni sul rispetto degli attuali limiti di spesa derivanti dal principio del pareggio di bilancio, ovvero, ove riferibili all'intero sistema Regione, dagli accordi stipulati con lo Stato ai fini della compartecipazione alla finanza pubblica.

* * * * *

Il presente parere è sottratto al diritto di accesso; resta inteso che l'eventuale richiamo dello stesso nel corso di successivi provvedimenti renderà il medesimo parere accessibile compromettendo, per l'effetto, la strategia difensiva dell'Amministrazione regionale in occasione di eventuali contenziosi.

Il Coordinatore dell'Avvocatura

Avv. Mattia Pani

L'estensore

Avv. Giovanni Parisi