



Area C – Governance

Gruppo di lavoro C 3 – Inquadramento contrattuale, gestione del personale e relazioni sindacali

Focus Group: Normativa in materia di vincoli assunzionali

Premessa

Le esigenze di contenimento della spesa pubblica e di riduzione dei relativi costi hanno portato lo Stato e le regioni, in particolare dal 2006, ad emanare diverse normative, succedutesi nel tempo, con le quali sono stati imposti limiti di spesa alla pubblica amministrazione in molteplici aree di intervento tra le quali, a titolo esemplificativo:

1. spese per il personale¹
2. il conferimento di incarichi di consulenza, studio e ricerca²
3. la realizzazione di convegni e mostre, relazioni pubbliche, iniziative di pubblicità e di rappresentanza³
4. le locazioni e manutenzioni di immobili⁴
5. l'acquisto/noleggio autovetture⁵
6. l'approvvigionamento di beni e servizi in materia informatica⁶

¹ Cfr. Allegato A)

² d.l. 78/2010 art. 6, comma 1; d.l. 24 aprile 2014, n. 66, art. 14

³ d.l. 78/2010 art. 6, comma 8, modificato dall'[art. 10, comma 20, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98](#), convertito, con modificazioni, dalla [Legge 15 luglio 2011, n. 111](#)

⁴ d.l. 24 aprile 2014, n. 66, art. 25

⁵ d.l. 95/2012, art. 5, comma 2; d.l. 31 agosto 2013, n. 10; d.l. 24 aprile 2014, n. 66, art. 15

⁶ d.l. 18 ottobre 2012, n. 179; legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016), art.1, commi 512-517; Circolare dell'Agenzia per l'Italia Digitale n. 2 del 24 giugno 2016

La portata delle disposizioni contenenti i vincoli di spesa sopra indicati è stata chiarita dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 139 del 4 giugno 2012⁷ e n. 173 del 6 luglio 2012⁸, che hanno confermato quanto già a suo tempo sancito con le sentenze n. 390 del 2004, n. 169 del 2007, n. 289 del 2008, n. 297 del 2009 e n. 182 del 2011.

La Suprema Corte, con la sentenza 139/2012, in merito alle misure contenute nell'art. 6 (Riduzione dei costi degli apparati amministrativi) del d.l. 78/2010, convertito in legge 122/2010, ha, infatti, affermato che:

“dette disposizioni - da qualificare quale normativa di principio di coordinamento della finanza pubblica applicabile anche alle Regioni e province ad autonomia differenziata - prevedono puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa, ma ciò non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa; sicché il presupposto interpretativo posto a base di questo gruppo di censure è errato, in quanto il comma 20 dell'art. 6 «autorizza le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, anzitutto, a determinare, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntuali dettati dall'art. 6, l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e, quindi, a modulare in modo discrezionale, tenendo fermo quel vincolo, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nell'art. 6»”.

In particolare le disposizioni contenute nell'art. 6 del d.l. 78/2010, specifica la Corte, non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, anche in riferimento agli enti locali e agli altri enti e organismi che fanno capo agli ordinamenti regionali, tra i quali le Agenzie per la protezione dell'ambiente.

Ne consegue che tali enti devono assicurare un risparmio complessivo, corrispondente a quello disposto dall'art. 6 del d.l. 78/2010 per lo Stato, con possibilità di compensazione tra le diverse voci, sempre che sia garantito il risparmio previsto dalla medesima norma nella sua interezza.

⁷ Con la sentenza n.139/2012 la Corte si è pronunciata sulle misure contenute nell'articolo 6 del DL 78/2010, relative al contenimento dei costi degli apparati amministrativi che impongono tagli puntuali quali la riduzione del 10 per cento, rispetto al 2010, di indennità, di compensi, gettoni, retribuzioni e altre utilità corrisposte ai componenti di organi; il contenimento entro il 20 per cento del 2009 delle spese per studi ed incarichi di consulenza e delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza; la soppressione delle indennità chilometriche per missioni di servizio effettuate dal personale contrattualizzato con mezzo proprio, nonché la riduzione del 50 per cento rispetto al 2009 delle spese per le missioni e per la formazione; la riduzione dell'80 per cento rispetto al 2009 delle spese per la gestione delle autovetture, compresi i buoni taxi.

⁸ Con la sentenza 173/2012 la Corte si esprime in merito alla legittimità dell'art. 9, c. 28 del dl 78/2010, che impone, a partire dal 2011, limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa (il limite è quello del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009); nonché limiti alla spesa sostenibile dalle stesse amministrazioni per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio (anche qui il limite è pari al 50 per cento della corrispondente spesa sostenuta nel 2009).

La stessa ratio sottende l'art. 9, c. 28 del d.l. 78/2010, concernente il contenimento delle spese per il lavoro flessibile/temporaneo, oggetto della sentenza 173/2012 della Corte Costituzionale, i cui vincoli non impongono risparmi puntuali ma misure di contenimento complessive, lasciando agli enti ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi e singoli ambiti ed obiettivi di spesa.

Tale impostazione è stata a sua volta confermata da diverse pronunce della Corte dei Conti⁹.

Focus Group: Normativa in materia di vincoli assunzionali

Il Gruppo di Lavoro C3 - Focus Group: Normativa in materia di vincoli assunzionali:

- ha effettuato una ricognizione dei vincoli normativi di spesa in materia di personale, come di seguito elencati e più dettagliatamente specificati nell'allegato A):
 - assunzioni a tempo indeterminato
 - lavoro flessibile (tt.dd, cfl, co.co.co.)
 - cessazioni per “*spending review*”
 - trattenimenti in servizio
 - buoni pasto
 - ferie, riposi e permessi
 - trattamento economico del personale
 - incarichi a soggetti in quiescenza
 - risorse per il trattamento accessorio/contrattazione integrativa
 - spese per collaborazioni e consulenze
 - spese per organi collegiali e altre tipologie di spese
 - spese per missioni
 - spese per attività di formazione
- ha avviato la raccolta delle disposizioni statali e regionali applicate alle Agenzie.

A seguito degli apporti pervenuti, ne è derivata la mappatura della realtà di 14 ARPA, come sinteticamente riportata nell'allegato B) specificamente riferito all'ambito delle assunzioni a tempo indeterminato, dalla quale emerge una diversa declinazione dei vincoli normativi in argomento e da cui

⁹ ¹Con particolare riferimento all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito dalla l. n. 122/2010, cfr. Sezioni riunite della Corte dei conti con deliberazione 17 aprile 2012, n. 11; Corte dei Conti, sezione regionale Toscana, con la deliberazione n. 280/2013/PAR del 20 dicembre 2013.

consegue una realtà applicativa variegata e non omogenea tra le Agenzie, come già rilevato in passato con riferimento alle politiche assunzionali seguite dalle Agenzie stesse. Questo risultato è riconducibile principalmente alla regola generale¹⁰, per la quale spetta all'ente territoriale controllante (per ARPA la Regione) accordare all'ente strumentale controllato, criteri e modalità per attuare i principi di contenimento dei costi per il personale.

Sono fatte altresì salve le disposizioni specifiche adottate in virtù di competenza legislativa primaria in capo alle Regioni a Statuto speciale in materia di “ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale”.

Conclusioni

Alla luce della legge 132/2016, che istituisce il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA), di cui fanno parte ISPRA e le ARPA/APPA, quale strumento per assicurare omogeneità ed efficacia alle attività di controllo e tutela ambientale sul territorio nazionale, a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria, le modalità attuative della normativa da applicarsi al Sistema nel suo complesso devono essere quanto più uniforme possibili.

Diventa essenziale, dunque, che la futura regolamentazione delle Agenzie per la protezione dell'ambiente non sia disorganica ed incoerente, ma armonica e coerente, anche con riferimento ai vincoli di spesa in generale ed a quelli in materia di personale in particolare.

Marzo 2017

Giovanni Ferro – Responsabile Servizio Risorse umane di ARPA Veneto (coordinatore del gruppo di lavoro)

Anna Toro – Direttore amministrativo di ARPA Friuli Venezia Giulia

Alberto Manfredi Selvaggi – Direttore amministrativo di ARPA Molise

Massimo Giovanchelli – Direttore amministrativo di ARPA Lazio

Allegati:

A – Quadro sinottico delle misure che incidono sulle politiche assunzionali delle ARPA

B - Ricognizione del quadro di riferimento normativo per le ARPA in materia assunzionale

¹⁰ ¹ Parere Dipartimento della Funzione pubblica 28/2007