

1. Premessa.

Con il Capo II della legge regionale 29 dicembre 2010, n.24, recante norme in materia di stabilizzazione e proroga di contratti, il legislatore regionale ha inteso fornire, per la prima volta in un unico quadro normativo, disposizioni di carattere generale che disciplinano a regime le modalità di assunzione e l'utilizzo di contratti di lavoro flessibile nella Regione e disposizioni di prima ed unica applicazione - in quanto correlate ai processi di stabilizzazione di soggetti già in concreto ben individuati come i destinatari del regime transitorio del lavoro socialmente utili di cui al fondo unico del precariato di cui all'art.71, l.r. 28 dicembre 2004, n.17- e dunque, per loro natura, speciali e, all'occorrenza, derogatorie rispetto alla disciplina ordinaria.

Il campo di applicazione del citato Capo II della legge regionale n. 24/2010 è delimitato all'art.5 ove vengono espressamente indicate le seguenti amministrazioni: i) amministrazione regionale, gli enti, gli istituti e le aziende dipendenti dalla Regione e/o comunque sottoposti a controllo, tutela e/o vigilanza della medesima, gli enti locali territoriali e/o Istituzionali, nonché gli enti, gli istituti e le aziende da questi dipendenti e/o comunque sottoposti a controllo, tutela e/o vigilanza.

La disciplina generale dei rapporti di lavoro subordinato è ancorata dal legislatore ai principi generali dell'ordinamento statale, stabilendosi in particolare all'art.5 che i predetti soggetti destinatari della legge regionale n. 24/2010 devono, per esigenze connesse al fabbisogno di personale, assumere lo stesso esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato secondo gli istituti ed i principi previsti dall'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Inoltre, con lo stesso articolo 5, l.r. n.24/2010 cit. si disciplina il ricorso ai contratti di lavoro flessibile per i quali sono consentite l'utilizzo nei limiti previsti dall'articolo 36 del citato d. l.vo n. 165/2001 e nel rispetto dei principi previsti dal d. l.vo 6 settembre 2001, n. 368.

In ambito regionale, per la copertura di posti vacanti compresa l'area dirigenziale, trovano applicazione sino al 31 dicembre 2013 le modalità procedurali previste dall'art.42, l.r. 12 maggio 2010, n.11 (concorsi per soli titoli).

2. Le speciali procedure di stabilizzazione negli enti locali. Presupposti e limiti.

Come sopra evidenziato il Legislatore regionale, ha al contempo ritenuto - nell'ambito di un ampio quadro normativo già disciplinato a livello nazionale ed in considerazione della particolare specificità della problematica del precariato operante in Sicilia - di dover integrare l'impianto normativo del capo II della L.r. n.24/2010, introducendo specifiche

disposizioni necessarie ed indispensabili per la definitiva trasformazione dei rapporti di lavoro - in atto esistenti in virtù di precedenti norme regionali - da tempo determinato a tempo indeterminato del personale destinatario del regime transitorio dei lavori socialmente utili di cui al fondo unico del precariato istituito dall'articolo 71 della legge regionale 26 dicembre 2004 n.17.

In particolare, con il comma 1 dell'articolo 6 della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 24, si specifica che i processi di stabilizzazione possono essere avviati nel rispetto delle disposizioni di seguito indicate:

* commi 10, 11, 12 dell'articolo 17 del decreto legge 1 luglio 2009 n.78 convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009 n.102;

* istituti e principi previsti dal decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165;

* programmazione triennale del fabbisogno del personale, nei limiti previsti dai rispettivi ordinamenti;

* limiti di cui al comma 1 dell'articolo 13 della legge regionale n.24/2010;

* disposizioni di cui al comma 987 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006 n.296 e ss.mm.ii.

Inoltre, il comma 5 del citato articolo 6 della L. R. n. 24/2010 prevede che i processi di stabilizzazione, considerati dal legislatore regionale quali misure eccezionali, effettuati nel rispetto delle norme sopra richiamate trovano, salvo quanto previsto dal successivo comma 6 dell'articolo 6 (disciplina spesa del personale) e dagli articoli 9 (piano quinquennale di rientro) e 13 della stessa legge (invarianza dei saldi di finanza pubblica), limitazione nelle disposizioni contenute agli articoli 77 bis e 77 ter del decreto legge 25 giugno 2008 n.112 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n.133 e successive modifiche ed integrazioni (rispetto del patto di stabilità).

Particolare attenzione merita, per gli enti locali, la disposizione prevista dal citato comma 6 dell'articolo 6 che richiama per i processi di stabilizzazione ivi previsti la limitazione derivante dalle disposizioni contenute nel comma 7 dell'articolo 76 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazione dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e successive modifiche ed integrazioni, disciplinandone successivamente il campo, le modalità di applicazione ed i soggetti destinatari.

Il citato comma 7 dell'articolo 76 dispone il divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivo delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Tuttavia, la predetta disposizione statale, dal carattere fortemente restrittivo, che disciplina a regime le assunzioni di nuovo personale, non può che essere applicata in armonia con la normativa regionale in tema di stabilizzazioni e, segnatamente con gli artt. 6 e 9.

Come sopra chiarito, infatti, le citate norme regionali, nel disciplinare i processi di stabilizzazione del personale precario presso gli enti ivi indicati, hanno natura di norme speciali, che in parte derogano il generale quadro normativo di riferimento e che esauriranno la loro efficacia e portata in funzione della loro prima ed unica applicazione al personale già in concreto individuato.

Ora, da una lettura ed interpretazione del citato comma 7 dell'art. 76, D.L. n.112/2008, convertito in L. n.133/2008 e succ. mod. in chiave logico-sistematica, organica e coerente con il contesto normativo regionale in cui lo stesso viene richiamato ed, in particolare, con gli articoli 6 e 9, L.r. n.24/2010 cit., deriva segnatamente che:

1) per gli enti che abbiano rispettato il patto di stabilità, le limitazioni, contenute nel primo periodo del citato comma 7 dell'articolo 76 del decreto legge n. 112/2008 cit., trovano un contemperamento normativo, esclusivamente per l'attuazione dei processi di stabilizzazione di cui all'articolo 6 della L.R. n.24/2010, nel calcolo dell'incidenza delle spese di personale rispetto a quelle correnti. La norma regionale, infatti, specificamente prevede che a tali fini gli enti di cui all'articolo 5 calcolano il complesso delle spese per il personale al netto del contributo erogato dalla regione ai sensi del comma 3 dell'articolo 4 della legge regionale 14 aprile 2006 n.16, dell'articolo 25 della legge regionale 29 dicembre 2003 n.21 e del comma 3 dell'articolo 2 della legge regionale 31 dicembre 2007 n.27;

2) il secondo periodo del predetto comma 7 dell'articolo 76, D.L. n.112/2008 cit. (nei restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente), anch'esso operativo per le assunzioni a regime di nuovo personale, non è applicabile alle speciali procedure di stabilizzazione di cui alla legge regionale n. 24/2000, volte alla salvaguardia dei livelli occupazionali esclusivamente mediante la trasformazione dei contratti di lavoro in essere da tempo determinato a tempo indeterminato e nel presupposto che tali trasformazioni non costituiscano aggravii dei saldi di finanza pubblica e di costo del personale così come espressamente previsto dal comma 1 dell'articolo 13 della legge di cui all'oggetto.

In ordine alla determinazione del rapporto tra spese relative al personale e spese correnti (limite del 40 per cento) considerato che espressamente, al comma 1 dell'articolo 9, il termine di presentazione dell'eventuale piano di rientro è fissato entro il 31 marzo dell'anno successivo, si rileva che il predetto calcolo deve essere effettuato sia in via preventiva (all'atto di approvazione delle procedure di stabilizzazione) sia in via successiva sulla base del dato consolidato riferito alla spesa del personale alla data del 1° gennaio dell'anno successivo a quello della stabilizzazione. Qualora, in sede di approvazione del consuntivo relativo all'anno di stabilizzazione, il dato risultasse differente

rispetto a quello comunicato, l'Ente dovrà provvedere, previa verifica del rispetto del predetto rapporto tra spese del personale e spese correnti, ad adottare, nel caso di superamento, i consequenziali provvedimenti (ivi compreso la immediata presentazione del piano di rientro), dandone tempestiva comunicazione alle competenti amministrazioni regionali.

Resta inteso che dal calcolo del predetto limite deve essere escluso, così come previsto dal secondo periodo del comma 6 dell'articolo 6, il contributo erogato dal Dipartimento Regionale Agenzia per l'Impiego, l'Orientamento, e i Servizi e le Attività Formative nell'anno di riferimento secondo il principio di competenza.

A maggior chiarimento si richiamano i contributi previsti dalla legislazione vigente gravanti sul fondo unico per il precariato istituito con l'articolo 71 della legge regionale 28 dicembre 2004, n.17, che vanno esclusi ai soli fini dell'attuazione dei processi di stabilizzazione di cui alla l.r. n.24/2010:

- il contributo di cui al comma 1 dell'articolo 2 della legge regionale 26 novembre 2000, n.24, concesso ai sensi dell'articolo 25 della legge regionale 29 dicembre 2003, n.21;
- il contributo di cui al comma 1 dell'articolo 2 della legge regionale 26 novembre 2000, n.24, concesso ai sensi del comma 3 dell'articolo 2
- della legge regionale 31 dicembre 2007, n.27;
- il contributo previsto dall'articolo 23, comma 14, della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19;
- il contributo annuale erogato ai sensi dell'articolo 12 della legge regionale 21 dicembre 1995, n.85, come modificato dall'articolo 4 della legge regionale 14 aprile 2006, n.16.

Dal complesso delle spese del personale non vanno invece esclusi:

- a) i contributi a carico del Fondo Nazionale Occupazione (FNO);
- b) i contributi erogati ex legge regionale 22 novembre 2005, n.19, articolo 21, comma 15 (premierità).

Inoltre si precisa che, operato il processo di stabilizzazione, il beneficio della esclusione del contributo erogato dalla Regione dal complesso delle spese per il personale è riconosciuto, a regime, per tutto il periodo di concessione del contributo stesso.

In particolare, con riferimento al periodo di concessione del contributo si precisa che:

- per i lavoratori titolari di contratto quinquennale ai sensi dell'articolo 25 della l.r. n. 21/2003 la stabilizzazione a tempo indeterminato non comporta un'estensione temporale del beneficio che viene pertanto arginata al complessivo periodo di dieci anni dalla data di stipula dei contratti quinquennali (contributi concessi ai sensi del medesimo articolo 25

della l.r. n. 21/2003 e dell'articolo 2 della l.r. 27/2007);

- per i lavoratori titolari di contratto di diritto privato a 24 ore di cui agli articoli 11 e 12 della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 e s. m. il contributo è pari al quintuplo del contributo annuale erogato dall'Assessorato regionale del lavoro, della previdenza sociale, della formazione professionale e dell'emigrazione, ai sensi degli articoli 11 e 12 della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 e ripartito in cinque annualità in quote di pari importo per ogni lavoratore assunto con contratto a tempo indeterminato (pertanto per cinque anni dalla data di stabilizzazione a tempo indeterminato).

In ultimo sulla base di quanto previsto dall'articolo 6, comma 6, ultimo periodo, le esaminate disposizioni speciali per l'attuazione dei processi di stabilizzazione previste dal Capo II e segnatamente dal medesimo articolo 6 trovano altresì applicazione per gli enti locali che, per la copertura dei posti vacanti, ricorrono alle procedure di mobilità di cui al comma 10 bis dell'articolo 1, l.r. 29 dicembre 2008, n. 25 dei soggetti destinatari dei processi di stabilizzazione (personale destinatario del regime transitorio dei lavori socialmente utili di cui al fondo unico del precariato istituito dall'articolo 71 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17).

3. Modalità di presentazione delle istanze di finanziamento.

Gli enti interessati devono inoltrare richiesta di autorizzazione alla modifica del programma di fuoriuscita all'Agenzia regionale per l'impiego, l'orientamento, i servizi e le attività formative - Servizio V "Attività socialmente utili e Welfare", Via Imperatore Federico, n. 52 - 90143 - Palermo.

La richiesta deve essere corredata di atto deliberativo, esecutivo nelle forme di legge, contenente:

- la modifica del programma di fuoriuscita di cui all'articolo 5 della legge regionale 26 novembre 2000, n. 24;
- l'attestazione di avere acquisito, preventivamente, la disponibilità del lavoratore già contrattualizzato, ovvero individuato, ovvero individuabile con le procedure di selezione;
- l'elenco nominativo dei lavoratori da assumere con l'indicazione della categoria di appartenenza;
- le procedure selettive, ove il numero dei lavoratori da stabilizzare sia inferiore alla platea dei lavoratori. Gli Enti, nel pieno rispetto della propria autonomia e dei rispettivi ordinamenti, provvederanno alla selezione dei soggetti interessati sulla base di criteri oggettivi, privilegiando comunque l'anzianità di servizio.

Le procedure di finanziamento

saranno operate ~~la~~ sportello~~o~~. Pertanto, si terrà conto dell'ordine cronologico di presentazione dell'istanza di finanziamento o, in caso di carenze istruttorie, necessarie alla definizione della pratica, dell'avvenuta regolarizzazione della stessa. In ambedue i casi farà fede il timbro d'ingresso.

Al fini dell'erogazione del contributo gli enti dovranno fare pervenire a questo Assessorato - Agenzia regionale per l'impiego, l'orientamento, i servizi e le attività formative - Servizio

V "Attività socialmente utili e Welfare"- Via Imperatore Federico, n. 52 - Palermo:

o Richiesta dell'accreditamento delle somme relative alla quota a carico della Regione siciliana;

o Provvedimento con il quale gli enti assumono a proprio carico la quota di cui all'articolo 12, comma 6, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, e successive modifiche e integrazioni;

o Elenco nominativo di tutti i soggetti per i quali si richiede il finanziamento con a fianco di ciascuno indicato l'orario di lavoro settimanale;

o Prospetto delle retribuzioni redatto sull'apposita modulistica di cui all'Allegato B al Decreto assessoriale 3 aprile 1998, pubblicato sulla G.U.R.S., parte I, n. 30 del 13 giugno 1998.

4. Il piano quinquennale di rientro.

Il piano di rientro di cui all'art.9, l.r. n.24/2010, nei casi ivi previsti, articolato in annualità, approvato dalla giunta comunale, previo parere dell'organo di revisione, deve essere presentato alla Ragioneria generale della Regione ed al Dipartimento regionale competente entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello in cui si è deliberata la procedura di stabilizzazione e deve contenere le misure, ivi comprese quelle volte all'incremento delle entrate correnti di competenza, ed i conseguenti atti da adottare, nel rispetto dell'autonomia istituzionale dell'ente, finalizzate al:

1. contenimento della spesa del personale;
2. miglioramento del rapporto della spesa del personale con le spese correnti.

In ordine alle conseguenze connesse al mancato rispetto degli impegni con esso assunti si rinvia allo stesso articolo 9 della legge regionale n. 24/2010. In merito va richiamata l'attenzione, oltre che sulle sanzioni previste in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi annuali previsti dal piano, anche sulle conseguenti responsabilità che si intestano direttamente ai dirigenti (individuati dalla norma stessa nel responsabile del personale e degli uffici di contabilità) degli enti ivi compreso il divieto di corrispondere agli stessi la componente accessoria della retribuzione. Infine, il citato articolo pone al comma 5 una ulteriore limitazione al totale della spesa corrente fissando che la stessa non può essere superiore a quella registrata nell'anno 2009.

La mancata presentazione del piano entro il 31 marzo dell'anno successivo corrisponde alla stregua di violazione dello stesso e pertanto scattano immediatamente le sanzioni di cui al comma 3 dell'

articolo 9 della l.r. 24/2010. Parimenti, sempre in caso di mancata presentazione del piano, sono sospesi sino alla presentazione dello stesso, da parte dell'AgENZia per l'impiego i contributi.

5.

Disciplina dei rapporti di lavoro: ulteriori chiarimenti.

Nelle more dell'attuazione delle procedure di stabilizzazione, che possono essere avviate entro il 31 dicembre 2012, i contratti in essere alla data di entrata in vigore della l.r. n.24/2010 possono proseguire, in deroga alle disposizioni limitative in materia di pubblico impiego di cui all'art.9, comma 28, D.L. 31 maggio 2010, n.78, secondo quanto disposto dall'art.7, comma 1, della citata legge. Si richiamano in proposito le direttive ed i chiarimenti forniti con circolare prot. n.1827 del 30 dicembre 2010 dell'AgENZia regionale per l'impiego, l'orientamento, i servizi e le attività formative.

Restano altresì esclusi dal limite di cui al comma 28 dell'articolo 9 del D.L. n. 78/2010 i rapporti di lavoro dirigenziali a tempo determinato per i quali già valgono le limitazioni normative speciali previste dalla legislazione statale e regionale.

A tal proposito bisogna precisare che se tali rapporti sono finalizzati a coprire posti dirigenziali in atto vacanti e non disponibili (ad esempio vacanza temporanea del posto a fronte di concessione aspettativa per mandato elettivo, concessione aspettativa per motivi previsti da espresse disposizioni legislative, comandi previsti da apposite disposizioni di legge o regolamentari, maternità etc.) restano, altresì, esclusi dai limiti assunzionali; tale disciplina, dal carattere eccezionale e fortemente restrittiva, deve tuttavia essere applicata in presenza di situazioni di impossibilità oggettiva di utilizzo di personale interno dell'ente, deve riguardare figure professionali non fungibili (ad esempio responsabile uffici tecnici, contabili etc.) e soltanto per esigenze temporanee legate alla durata della causa della vacanza ed indisponibilità del posto.

Se

tali rapporti sono finalizzati a coprire posti dirigenziali in atto vacanti e disponibili restano esclusi soltanto dal limite di cui al comma 28 dell'articolo 9 del DL 78/2010 e sono soggetti a tutti i limiti previsti dalla vigente legislazione nazionale e regionale in materia.

D'altra parte tale tipologia di reclutamento risulta funzionale ad una modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali che, ove limitata ulteriormente rispetto ai limiti di legge sopra richiamati, inciderebbe in modo improprio sulle prerogative regionali in materia di organizzazione degli uffici compromettendo, in alcuni casi, l'efficacia, l'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa o, in casi limite, la possibilità di procedere alla copertura di posizioni dirigenziali infungibili ed altamente specializzate.

Resta, altresì, salva l'applicazione di cui al comma 10 bis dell'articolo 1 della legge regionale 29 dicembre 2008 n. 25 come introdotto dal comma 3 dell'articolo 8 della legge regionale 24/2010 da espletarsi con le modalità procedurali di cui all'articolo 42 della legge regionale n. 11/2010 compresa l'area dirigenziale.

Da

ciò ne deriva che, dai limiti assunzionali, restano esclusi i processi per mobilità. Ad ogni modo le mobilità in entrata ed in uscita sono

valorizzate ai fini della spesa del personale e concorrono rispettivamente ad aumentarla ed a diminuirla.

In ultimo, con riferimento ai comuni con meno di 5 mila abitanti, invariata restando la disciplina speciale dettata ai fini della stabilizzazione dei lavoratori di cui all'art.6, comma 1, l.r. n.24/2010, gli stessi devono continuare a seguire le vecchie regole, che impediscono di superare la spesa di personale registrata nel 2004 (comma 562 della Finanziaria 2007), con una sola novità: le nuove assunzioni rimangono bloccate in ogni caso quando la spesa del personale supera il 40% della spesa corrente (cfr sezioni riunite della Corte dei conti - delibera 3/2011).

IL PRESIDENTE

(On. Dott. Raffaele Lombardo)

**L'ASSESSORE
REGIONALE PER LE AUTONOMIE LOCALI
E LA FUNZIONE PUBBLICA**

(Dott. C.
Chinnici)

L'ASSESSORE REGIONALE PER IL BILANCIO E IL TESORO

(Prof.
G.Armao)

**L'ASSESSORE REGIONALE PER LA FAMIGLIA,
LE POLITICHE
SOCIALI E IL LAVORO**

(Prof. A Piraino)