

## **Possibili percorsi per la stabilizzazione dei precari nella Regione Siciliana.**

*di Leonardo Misuraca*

*Segretario comunale/Direttore generale del Comune di Caltabellotta*

### **Introduzione**

La Circolare della Presidenza della Regione Siciliana del 6/5/2011, firmata anche dagli assessori per la Funzione pubblica, Caterina Chinnici, per l'Economia, Gaetano Armao e per la Famiglia e Politiche sociali, Andrea Piraino, emanata a distanza di cinque mesi dall'approvazione della legge regionale n. 24 del 2010 recante "Misure di stabilizzazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato presso gli enti locali" con il dichiarato fine di fornire indicazioni operative agli enti locali per avviare il processo di stabilizzazione di migliaia di lavoratori, in deroga, si afferma da parte di autorevoli esponenti del Governo regionale, alle norme finanziarie statali, costituisce occasione per una disamina, quanto mai necessaria, sui limiti posti all'autonoma determinazione organizzativa del sistema delle Autonomie territoriali dai principi di coordinamento della finanza pubblica introdotti dal legislatore statale. Scopo del presente lavoro è quello di fornire, in presenza di una congerie di norme la cui applicazione è resa sempre più complicata dalla sedimentazione di più livelli di produzione normativa, una guida, ci si augura quanto più puntuale, al fine di orientare gli enti nell'avvio di un legittimo percorso per la stabilizzazione dei precari che, a giudizio di chi scrive, risulta, in atto, per molti enti, impraticabile e, soprattutto, di indicare possibili interventi del Governo Regionale per favorire, concretamente, l'avvio di questo percorso.

### **I principi di coordinamento della finanza pubblica e i limiti all'autonoma determinazione organizzativa del sistema delle Autonomie territoriali.**

L'impugnativa del Commissario dello Stato innanzi la Corte Costituzionale di alcuni articoli della legge regionale approvata il 14 dicembre 2010 dall'ARS recante "misure di stabilizzazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato" del personale precario degli enti locali ha, di recente, riproposto la vexata questio del riparto di competenze tra Stato e Regione su un tema cardine del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni quale il regime dei vincoli finanziari, dei controlli statali sulle assunzioni e sulla spesa per il personale.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha riformato il Titolo V della Costituzione, ha modificato profondamente l'assetto delle relazioni istituzionali ridefinendo gli ambiti delle competenze costituzionalmente garantite allo Stato, alle Regioni e agli Enti locali attraverso una redistribuzione delle potestà legislative e regolamentare che risente in modo particolare di meccanismi di trasversalità e di attrazione in sussidiarietà che hanno permesso al legislatore statale di poter disciplinare, pur in mancanza di una espressa disciplina di riserva, fattispecie che necessitano di un trattamento unitario. Tali meccanismi, sovvertendo i tradizionali criteri di individuazione dei diversi spazi di autonomia, hanno comportato, in sede applicativa, questioni rilevanti e delicate in ordine a supposte interferenze o sovrapposizioni e reso incerto il crinale sul quale declinare i limiti delle rispettive competenze.

La Corte costituzionale chiamata più volte a dirimere conflitti di competenza tra Stato e Regioni ha contribuito in modo essenziale alla determinazione dei criteri di ripartizione delle diverse sfere di autonomia manifestando un orientamento piuttosto riduttivo degli spazi di autonomia riservati alle libere determinazioni delle Regioni e delle autonomie locali e molto attento a ribadire la portata vincolante dei principi fondamentali dell'ordinamento e degli impegni assunti dallo Stato in sede comunitaria rispetto all'attività legislativa e regolamentare decentrata.

Particolarmente significativo è l'orientamento giurisprudenziale della Consulta manifestatosi in relazione a un tema cardine del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni quale il regime dei vincoli

finanziari e dei controlli statali sulle assunzioni e sulla spesa per il personale e relativa adozione delle piante organiche e programmazione del fabbisogno del personale.

Come è noto da diverso tempo il legislatore persegue l'obiettivo di contenere, entro limiti prefissati, una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico costituita dalla spesa complessiva per il personale. Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, assume rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno e concerne non una minuta voce di spesa bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale, ivi compresi, quelli per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzione.

Nella giurisprudenza della Corte Costituzionale è ormai consolidato l'orientamento per il quale il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, essi debbono riguardare l'entità del disavanzo di parte corrente oppure - ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» - la crescita della spesa corrente degli enti autonomi. In altri termini, la legge statale può stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 88 del 2006, n. 449 e n. 417 del 2005, n. 36 del 2004) e non può prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi se non attraverso particolari accordi tra Governo, Regioni e Autonomie locali da concludere in sede di Conferenza Unificata» (sentenze n. 390 del 2004, n. 412 e n. 169 del 2007; n. 88 del 2006).

I principi di coordinamento della finanza pubblica che sono alla base delle diverse prescrizioni di contenimento della spesa dell'aggregato personale e del divieto di procedere ad assunzione di personale a tempo indeterminato per gli Enti locali che non abbiano rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno o, per gli enti non soggetti, che abbiano sfiorato il tetto di spesa del personale previsto dall'art. 1, comma 562, della legge 296/2006 risultano inderogabili anche da parte delle Regioni a statuto speciale e affermano il primato della potestà normativa statale in tale ambito. Del resto il divieto di assunzione per gli enti che si trovano nelle anzidette condizioni, lungi dall'aver natura di "sanzione a carattere retroattivo" persegue, ad avviso della Consulta, "il fine di dare effettività al patto di stabilità interno" in quanto una disponibilità di bilancio strutturalmente non deficitaria è un presupposto inderogabile dell'autonomia organizzativa e gestionale a livello locale, nell'ambito della programmazione economica e finanziaria e dell'adeguamento dei modelli organizzativi al raggiungimento delle finalità pubbliche entro gli obiettivi di contenimento della spesa.

### **Il regime dei vincoli finanziari e dei controlli statali sulle assunzioni e sulla spesa per il personale**

#### *Enti locali non soggetti al patto di stabilità.*

La disciplina sui limiti alla spesa per il personale degli enti locali non soggetti al patto di stabilità interno è contenuta essenzialmente nel comma 562 dell'articolo unico della Legge 27/12/2006 n. 296 (Legge Finanziaria 2007) il quale dispone che : "Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere

all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558".

L'art. 3, comma 121, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge Finanziaria per il 2008) aveva consentito di superare tanto il tetto posto alla spesa del personale, quanto il vincolo di subordinare le assunzioni alle cessazioni dell'anno precedente, in presenza di requisiti ivi espressamente stabiliti, e fermi restando, giusto il richiamo all'art. 19, comma 8, della legge n. 448 del 2001, il dovere di riduzione della spesa per il personale (applicabile anche ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, quale corollario del più generale principio di riduzione della spesa pubblica) e l'obbligo di motivare analiticamente eventuali deroghe.

L'articolo 76 del D.L. 15 giugno 2008 n. 112, come modificato dalla relativa legge di conversione (L. 6 agosto 2008 n. 133), fatta eccezione per i comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci, aveva già sospeso dette deroghe in attesa dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui al comma 6 dello stesso articolo, con cui definire "parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio". L'articolo 76, al comma 7, disponeva anche che "fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale".

Per effetto della recente novella di cui all'art. 14, comma 10, del D.L. 31/5/2010 n. 78, convertito in L. 30 luglio 2010, n. 122, è venuta meno la predetta possibilità di derogare all'obbligo di ridurre la spesa di personale, già introdotta dal comma 121 dell'art. 3 della legge Finanziaria 2008.

Attualmente, pertanto, per tutti gli Enti non sottoposti al patto di stabilità restano fermi, senza possibilità di deroga, gli obblighi di cui al comma 562 dell'articolo unico della finanziaria 2007.

Inoltre, il comma 7 dell'articolo 76 del D.L. n. 112/2008, come sostituito dall'art. 14, comma 9, del citato D.L. n. 78/2010 e integrato dall'art. 1, comma 118, della legge 13/12/2010 n. 220, ha disposto che è fatto 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 qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Per queste ultime disposizioni è prevista l'applicazione con decorrenza dal 1° gennaio 2011 con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010. 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 complessivi 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.

Pertanto, i Comuni non soggetti al patto di stabilità sono attualmente tenuti al rispetto delle previsioni di cui alla richiamata normativa ad eccezione della regola del turn over del 20 % come sostenuto dalla Corte dei Conti - Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n. 3 del 25 gennaio 2011.

Con detta deliberazione le Sezioni riunite hanno affermato che la novella recata dall'art. 14, comma 9, del DL 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 122/2010, che ha modificato il comma 7 dell'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 che ha modificato la soglia della percentuale del rapporto tra spese del personale e spese correnti quale limite alle assunzioni (40 %) e introdotto un limite ulteriore, dato da una percentuale (il 20%) dell'importo della spesa di personale relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente, si

applica agli enti locali non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno limitatamente al generale vincolo relativo all'incidenza delle spese di personale su quelle correnti.

Per tali Enti, pertanto, permane la specifica disciplina posta dall'art. 1, comma 562 della legge 296/2006, il divieto di assumere per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% e il peculiare vincolo assunzionale secondo cui possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno.

#### *Enti locali soggetti al patto di stabilità.*

Per gli Enti sottoposti al Patto di stabilità interno la norma cardine in materia è costituita dall'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come sostituito dall'art. 14, comma 7, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, disposizione, che a seguito delle modifiche introdotte non consente più le deroghe al rispetto del limite di spesa.

La disposizione citata, infatti, ha interamente sostituito il predetto art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, che nella sua attuale versione in vigore dal 31 maggio 2010 stabilisce che "ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

- a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;
- b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;
- c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali".

La norma su riportata assegna, quindi, alle autonome valutazioni di ciascun ente soggetto al patto di stabilità interno la realizzazione dell'obiettivo di riduzione della spesa del personale e non prevede alcuna possibilità di deroga. Infatti, l'integrale sostituzione del comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 ad opera dell'art. 14, comma 7, del d. l. n. 78/2010, esclude l'attuale vigenza delle disposizioni che prevedevano la possibilità di derogare alla riduzione di spesa di personale dettate dal citato comma 557, come integrato dall'art. 3, comma 120, della legge n. 244/2007 (Sezione regionale di controllo per la Puglia Deliberazione n. 55/2010/PAR).

Il successivo comma 557 ter, anch'esso in vigore dal 31 maggio 2010, ( Deliberazione n. 227/2010/PAR Sezione regionale di controllo per il Veneto), aggiunge poi che *"in caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133"*. Tale ultima disposizione prevede che *"... è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione"*.

Al fine di delineare un quadro completo della normativa che regola la materia *de qua*, è necessario richiamare le ulteriori disposizioni dell'art. 76 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133. L'attuale formulazione dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008 (che ha subito diverse modifiche) è quella che risulta dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

In particolare, l'art. 14, comma 9, del medesimo D.L. n. 78/10, ha modificato il comma 7 dell'art. 76 del D.L. n. 112/08. Il nuovo comma 7 dell'art. 76 cit. dispone che *"è fatto 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 qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente"*. La disposizione del predetto comma si applica, ai sensi dell'art. 14, comma 9, del D.L. 78/2010, a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010. Diversamente, nella precedente versione che trova applicazione fino al 31 dicembre 2010, il comma 7 disponeva che *"... è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale"* (cfr. Deliberazione n. 227/2010/PAR della Sezione regionale di controllo per il Veneto e Deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo nn. 3 e 4/CONTR/2011).

Dal quadro normativo così delineato, emerge che i principi generali che hanno ispirato il legislatore in materia di spese per il personale degli enti locali tenuti ai vincoli del patto di stabilità interno sono due.

Il primo è quello per cui gli enti locali devono assicurare la riduzione della spesa del personale (commi 557, 557 bis e 557 ter dell'art. 1 della legge 296/2006). Si deve rilevare che gli obiettivi rinvenibili nella formulazione del comma 557 cit., si connotano come veri e propri vincoli che gli enti locali sono tenuti ad osservare e la cui violazione, ai sensi del comma 557 ter, fa scattare la conseguenza del divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo nonché di stipulare contratti elusivi di tale divieto (comma 4 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008). In altri termini, dall'introduzione della conseguenza *de qua* (per la natura giuridica delle conseguenze per il mancato rispetto del patto, alle quali il legislatore estivo equipara il mancato rispetto dei vincoli di riduzione della spesa di personale, si veda la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 84/2010/PAR), si deve desumere che i principi indicati dal legislatore non sono meramente orientativi per gli enti locali, ma rappresentano dei vincoli puntuali che gli enti medesimi devono rispettare. Tali norme sono immediatamente applicabili a partire dalla data di entrata in vigore del D.L. 78/2010 (31 maggio 2010) (cfr. Deliberazione n. 227/2010/PAR della Sezione regionale di controllo per il Veneto; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazioni nn. 46 e 51/2010 e Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 55/2010/PAR).

Il secondo principio è quello per cui l'obbligo di ridurre il tetto di spesa del personale deve essere posto in relazione al volume generale delle spese correnti dell'ente locale (art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/08, come convertito nella legge n. 112/08). Al riguardo occorre precisare che fino al 31 dicembre 2010, gli enti locali in cui la spesa del personale incideva in misura inferiore al 50% della spesa corrente (art. 76 comma 7 *ante* D.L. 78/10), avrebbero potuto procedere all'assunzione di nuovo personale purché ciò non avesse determinato un aumento del volume della voce della spesa per il personale in termini assoluti (art. 1, comma 557, della legge 296/2006). A partire dal 1° gennaio 2011, gli enti locali, in cui la spesa del personale incide in misura inferiore al 40% della spesa corrente (art. 76 comma 7 *post* D.L. 78/10), possono procedere all'assunzione di nuovo personale solo al fine di reintegrare le vacanze per il personale cessato nell'anno 2010, *"nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente"* (cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto Deliberazioni n. 227 e 274/2010; Sezioni Riunite in sede di controllo Deliberazioni n. 3 e 4/CONTR/2011) purché ciò

non determini comunque un aumento del volume della voce della spesa per il personale in termini assoluti (art. 1, comma 557, della legge 296/2006).

L'imposta riduzione della spesa deve essere necessariamente considerata rispetto all'anno precedente, conformemente al consolidato criterio interpretativo che si rileva nella deliberazione n.

2/SEZAUT/2010/QMIG dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti la quale ha ritenuto che *"per calcolare la riduzione della spesa del personale non si potrà che fare riferimento alla spesa per il personale dell'anno precedente in modo tale da garantirne una diminuzione in termini costanti e progressivi, di anno in anno, coerentemente con il vigente quadro normativo, che impone la programmazione dei fabbisogni e l'ottimizzazione delle risorse* Con tale affermazione la Sezione delle Autonomie aveva confermato, dunque, nell'ottica di una diminuzione della spesa del personale in termini progressivi, che l'anno di riferimento ai fini di detta riduzione, qualora normativamente non sia stabilito diversamente, debba essere sempre quello precedente.

Il quadro normativo sopra delineato ha subito ulteriori modifiche a seguito dell'entrata in vigore della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Legge di Stabilità 2011) che all'articolo 1, comma 118, ha introdotto una integrazione al comma 7 dell'articolo 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, al quale viene aggiunto il seguente conclusivo periodo: *«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 complessivi 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 »*. A seguito dell'entrata in vigore di detta norma, gli enti soggetti al patto di stabilità, necessariamente osservando il primo dei principi sopra ricordato relativo alla riduzione complessiva della spesa del personale rispetto a quella dell'anno precedente (cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazioni nn. 75, 172, 227 e 274/2010/PAR), dall'anno 2011 potranno assumere superando il ricordato vincolo del 20% della spesa del personale relativa alle cessazioni dell'anno precedente, qualora:

- a) l'incidenza delle spese di personale sia pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti;
- b) siano rispettati gli obiettivi del patto di stabilità interno;
- c) le assunzioni per *turn over* (che riguarderà la cessazione dei rapporti di lavoro intervenuti nel precedente esercizio) siano finalizzate a consentire l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (funzioni di polizia locale).

Da ultimo, si evidenzia che al fine di raggiungere l'obiettivo di riduzione programmata della spesa di personale, peraltro già presente nell'art. 91 del TUEL, sin dalla legge finanziaria 2002 (art. 19, comma 8 della legge 448/2001) vige l'obbligo degli organi di revisione di accertare che detta finalità sia verificata nei documenti di programmazione del fabbisogno di personale e che eventuali deroghe a tale principio siano adeguatamente motivate.

Non appare inutile ricordare, infine, che la violazione delle disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori comporta, ai sensi dell'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dall'art. 49 della legge 6 agosto 2008, n. 133, la nullità dell'atto e la conseguente inesistenza del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ferma restando ogni responsabilità e sanzione.

## **Il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni nella giurisprudenza costituzionale in tema di disciplina del rapporto di lavoro pubblico e di accesso agli impieghi.**

Confermando la consolidata giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 95/2007, ha affermato che il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato "privatizzato" ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti. Con la conseguenza che la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla competenza residuale regionale in materia di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale e va, quindi, applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali (v. sentenze n. 233/2006, n. 380/2004 e n. 274/2003).

La potestà legislativa regionale è sottoposta a ulteriori limiti.

Secondo un orientamento costante della Corte Costituzionale la materia della stabilizzazione dei precari, incidendo sull'ordinamento civile, è attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Carta fondamentale alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Altro limite, strettamente connesso alla materia della stabilizzazione dei precari, è il rispetto della regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi prescritto dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione.

Con particolare chiarezza, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 293/2009, ha affermato che la «forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 363 del 2006) è rappresentata da una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti. Il rispetto di tale criterio è condizione necessaria per assicurare che l'amministrazione pubblica risponda ai principi della democrazia, dell'efficienza e dell'imparzialità.

Il concorso pubblico è, innanzitutto, condizione per la piena realizzazione del diritto di partecipazione all'esercizio delle funzioni pubbliche da parte di tutti i cittadini, fra i quali oggi sono da includersi, per la maggior parte degli impieghi, anche quelli di altri Stati membri dell'Unione europea (sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, del 2 luglio 1996, in cause 473/93, 173/94 e 290/94). In diretta attuazione degli artt. 3 e 51 Cost., il concorso consente infatti ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza e «senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti», come fu solennemente proclamato dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.

Ma occorre ricordare che lo stesso art. 97, comma 3, della Cost. ha accordato al legislatore la facoltà di derogare al principio del concorso.

Le deroghe legislative, tuttavia, sono sottoposte al sindacato di costituzionalità, nell'esercizio del quale la Corte ha progressivamente precisato il significato del precetto costituzionale.

Secondo l'orientamento progressivamente consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363/2006).

Le deroghe sono pertanto legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81/2006).

Non è in particolare sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione (sentenza n. 205/2006), né basta la «personale aspettativa degli aspiranti» ad una misura di stabilizzazione (sentenza n. 81/2006).

Occorrono invece particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (v., sulla regola del pubblico concorso, anche, sentenze n. 1/1999, n. 194, n. 218, n. 373/2002, n. 205/2004, n. 190/2005, n. 363/2006, n. 215, n. 252, n. 293/2009, n. 9, n. 100, n. 179, n. 213, n. 225 e n. 235/2010).

**Il tentativo della Regione Siciliana di introdurre disposizioni per la stabilizzazione dei precari in violazione dei precetti costituzionale. I rilievi del Commissario dello Stato alla legge approvata dall'A.R.S. il 14/12/2010.**

Come si ricorderà, con una decisione che per gli "addetti ai lavori" (è verosimilmente anche per il legislatore regionale) era pressochè scontata il Commissario dello Stato aveva impugnato innanzi la Corte Costituzionale alcuni articoli della legge regionale approvata il 14 dicembre 2010 dall'ARS recante norme per la stabilizzazione dei precari degli enti locali.

Gli articoli impugnati (1, comma 4; 6, commi 2, 4 e 7; 10, commi 1 e 2; e 11), erano stati ritenuti, a giudizio del vice Commissario dello Stato prefetto Demetrio Missineo, in contrasto con gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione in quanto prevedevano direttamente e/o indirettamente procedure e modalità diverse dal concorso pubblico per l'accesso nei ruoli delle pubbliche.

Per il Commissario dello Stato, che aveva fondato l'impugnativa su copiosa e consolidata giurisprudenza costituzionale anzi richiamata, la stabilizzazione è normazione inidonea a garantire l'efficienza ed il buon andamento dell'amministrazione ed è, quindi, irrispettosa dell'art. 97 della Costituzione, il cui terzo comma, prevede che, salvo i casi stabiliti dalla legge, «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso». Per il Commissario, le disposizioni censurate essendo riferite indistintamente a tutti coloro che hanno svolto una qualsiasi attività in favore delle amministrazioni pubbliche operanti nella Regione nell'arco di oltre un decennio non identificavano, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, alcuna peculiare situazione giustificatrice della deroga al principio di cui all'art. 97, 3° comma della Costituzione

Esse, inoltre, contrastavano con quanto affermato dall'art. 17, commi da 10 a 13 del D.L. n. 78/2009 convertito in legge n. 102/2009 che, con riferimento alla generalità delle pubbliche amministrazioni, stabiliscono determinate specifiche modalità di valorizzazione delle esperienze professionali acquisite attraverso l'espletamento di concorsi pubblici, con parziale riserva di posti.

Alle motivazioni contenute nell'impugnativa formulata dal Commissario dello Stato si aggiungeva l'affermazione del Procuratore regionale della Corte dei Conti che in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana per l'anno finanziario 2009, aveva stigmatizzato la procedura di stabilizzazione nei seguenti termini: "La stabilizzazione pura e semplice toglierebbe definitivamente a tutte le centinaia di migliaia di giovani disoccupati anche la speranza, almeno per i prossimi trenta anni, di un futuro nella Pubblica Amministrazione siciliana. Al fine di conciliare le

comprensibili aspettative degli attuali precari con le esigenze di sbocco occupazionale dei disoccupati, se assunzioni dovranno essere effettuate sarebbe indispensabile prevedere concorsi aperti a tutti, con apposite quote di riserva a favore dei precari."

*In buona sostanza, per il Commissario dello Stato, le stabilizzazioni sono possibili solo nei termini disciplinati dal legislatore nazionale.*

Chiariti gli ambiti di intervento del legislatore regionale alla luce del consolidato orientamento della Corte Costituzionale, la questione si sposta sugli effetti condizionanti delle norme statali sul processo di stabilizzazione dei precari della Regione Siciliana.

### **Il processo di stabilizzazione del personale precario definito dal legislatore nazionale.**

Per costante orientamento giurisprudenziale della Corte dei Conti, come anzi evidenziato, la materia della stabilizzazione dei precari, incidendo sull'ordinamento civile, è attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Carta fondamentale alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Le disposizioni riferite alla stabilizzazione del personale precario nel pubblico impiego costituiscono norme speciali dell'ordinamento in quanto derogano al principio del concorso pubblico quale modalità di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni .

Tali disposizioni sono state introdotte dalla legge finanziaria per il 2007 (L 296/2006) che all'art. 1 commi 519 e 558 ha previsto la possibilità di attivare assunzioni a domanda nei confronti di soggetti in possesso di specifici requisiti (personale a tempo determinato con almeno tre anni di anzianità di servizio presso la PA).

Successivamente, la legge finanziaria per il 2008 (L 244/2007) ha ampliato il numero dei possibili destinatari del processo di stabilizzazione. Infatti, da un lato è stata estesa la data di riferimento per il requisito temporale dei rapporti a tempo determinato (art. 3 comma 90), dall'altro è stata prevista per i soggetti titolari di rapporti di co.co.co. con specifici requisiti una particolare valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita (art. 3 comma 94, lett b), anche attraverso l'inserimento degli stessi in un piano programmatico di progressiva stabilizzazione nell'arco del triennio di riferimento.

Com'è noto la ratio delle suddette disposizioni è da ricercare, anzitutto, nella volontà del legislatore di "sanare" situazioni "irregolari" determinatesi a causa di un uso eccessivo e distorto delle tipologie di lavoro flessibile nelle PA.

Infatti, a fronte del blocco delle assunzioni disposto dalle precedenti leggi finanziarie, le PA sono ricorse a contratti di lavoro diversi dal rapporto a tempo indeterminato per lo svolgimento di attività stabili e continuative riferite alle ordinarie funzioni di competenza degli enti medesimi.

Come anzi evidenziato, le stabilizzazioni possono essere attuate solo nel rispetto dei vincoli indicati dalla legge dello Stato.

La possibilità di trasformare in assunzioni a tempo indeterminato i rapporti di precariato è stata di recente ridefinita dal DL n. 78/2009.

Fermi i requisiti che devono essere posseduti dai dipendenti in base alle norme in vigore nel 2009 e previsti dalle leggi finanziarie 2007 e 2008 , modifiche sostanziali sono state introdotte per le procedure che tendono a ricondurre l'ambito di applicazione di questo istituto ai principi di carattere generale che presiedono alle assunzioni nel pubblico impiego.

Fino alla fine dell'anno 2009, le stabilizzazioni potevano essere effettuate direttamente, cioè prescindendo dal concorso pubblico nel caso in cui il dipendente era stato assunto con il ricorso a procedure concorsuali pubbliche ovvero tramite concorsi riservati anche interamente al personale in possesso dei requisiti per le stabilizzazioni. La legge 102/2009, di conversione del DL 78, innovando rispetto alla normativa contenuta nelle leggi finanziarie 2007 e 2008, non consente più la stabilizzazione diretta dei precari, ma disciplina questa possibilità nell'ambito dei principi di carattere generale.

L'art. 17, comma 10, del decreto citato prevede che nel triennio 2010-2012 le amministrazioni pubbliche, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica, e per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui all'art. 35, comma 4, del D.Lgs. n. 165 del 2001, e successive modificazioni, possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti non superiore al 40% dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, commi 519 e 558, della L. 27 dicembre 2006, n. 296 e all'art. 3, comma 90, della L. 24 dicembre 2007, n. 244 (tale percentuale può essere innalzata fino al 50% dei posti messi a concorso per i comuni che si costituiscono in un'unione fino al raggiungimento di ventimila abitanti).

Sempre nel triennio 2010-2012 le amministrazioni pubbliche possono altresì bandire concorsi pubblici per titoli ed esami finalizzati a valorizzare con apposito punteggio l'esperienza professionale maturata dal personale.

Nello stesso triennio 2010-2012, le amministrazioni pubbliche possono assumere, limitatamente alle qualifiche di cui all'art. 16 della L. 28 febbraio 1987, n. 56 e successive modificazioni, il personale in possesso dei requisiti di anzianità maturati nelle medesime qualifiche e nella stessa amministrazione. Sono a tal fine predisposte da ciascuna amministrazione apposite graduatorie, previa prova di idoneità ove non già svolta all'atto dell'assunzione. Le predette graduatorie hanno efficacia non oltre il 31 dicembre 2012.

*Le disposizioni della normativa statale, anzi riportate, costituiscono l'ambito entro il quale il legislatore regionale, può, in atto, definire un percorso di stabilizzazione del personale precario stante che, come evidenziato, la materia della stabilizzazione dei precari incidendo sull'ordinamento civile, è attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.*

### **La causa dello sfioramento del tetto di spesa del personale e della violazione del patto di stabilità per molti Enti della Regione Siciliana.**

Il legislatore regionale siciliano con l'articolo 17, comma 1, della L. R. 29 dicembre 2009, n. 13 ha abrogato il comma 4 dell'art. 8 della L. R. 14 maggio 2009, n. 6 che recitava : " i trasferimenti a carico del bilancio regionale ai sensi dell'articolo 4 della Legge regionale 14 aprile 2006 n. 16 e le somme previste nei bilanci degli Enti locali finalizzati al finanziamento delle misure di stabilizzazione dei precari ex lavoratori socialmente utili (LSU) previsti dalle leggi regionali del 21 dicembre 1995, n. 85 e n. 16/2006 non sono considerate tra le spese correnti soggette al vincolo del patto di stabilità e ai fini della determinazione della base di calcolo delle spese di personale".

L'abrogazione del citato comma 4, dell'art. 8 della L.R. n. 6/2009 si suppone sia stata disposta in forza delle considerazioni espresse dall'Assessorato per il Bilancio e le Finanze della Regione Siciliana con

nota prot. 59115 del 29/10/2009 che si sostanziano nel non rispetto da parte dell'Ente Regione per l'anno 2009, per effetto di detta disposizione, delle regole nazionali in tema di patto di stabilità con il conseguente effetto dell'applicazioni delle sanzioni previste dall'art. 77 - ter, commi 15 e 16, del decreto - legge 25/6/2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6/8/2008 n. 133 (consistenti nel divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto; nel divieto di impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio e di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti).

L'abrogazione di detta disposizione legislativa ha indotto moltissimi Enti della Regione Siciliana con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, non soggetti alle regole del patto di stabilità, a ritenere e dichiarare lo "sfioramento" del tetto di spesa del personale riferito all'anno 2004 previsto dall'art. 1, comma 562, della legge 27/12/2006 n. 296 dovendo considerare tali spese come spese di personale da computare ai fini del calcolo del tetto di spesa e molti enti soggetti, a violare le regole per il patto di stabilità.

La questione generata dall'abrogazione del comma 4 dell'art. 8 della L.R. 14/5/2009 n. 6 disposta con l'art. 17, comma 1, della L.R. 29/12/2009 n. 13 è, ancora oggi, più che mai aperta e non risulta in alcun modo risolta dalla Regione Siciliana, che dopo innumerevoli comunicati stampa, finalizzati a tranquillizzare gli enti locali sulla imminente neutralizzazione degli effetti derivanti dall'abrogazione della norma anzi citata non ha ancora raggiunto l'accordo di cui all'articolo 77- ter, comma 6, del D.L. 112/2008 convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133 con il Ministro dell'Economia.

Come si ricorderà l'Assessorato regionale al Lavoro con nota prot. 2403/Segr.Dir del 4/12/2009 aveva rassicurato i comuni siciliani dell'inesistenza del problema sostenendo che la tipologia di spesa finalizzata al finanziamento delle misure di stabilizzazione dei precari ex LSU non fosse da annoverare tra le voci di costo relative al personale bensì tra quelle a destinazione assistenziale e, quindi, non rientrante nel novero delle voci di costo rilevanti ai fini del patto di stabilità e della determinazione del tetto di spesa del personale per gli enti non soggetti alle regole del patto di stabilità.

Le Sezioni riunite della Corte dei Conti (deliberazione n. 26/2010/SS.RR./PAR) in risposta ad un quesito formulato dal Comune di Caltabellotta in modo lapalissiano hanno affermato, invece, che : " pur nascendo l'esigenza della stabilizzazione del personale precario ex LSU da ragioni di carattere sociale ed assistenziale, tali motivazioni rimangono sullo sfondo della politica legislativa, ma non possono che rimanere disgiunte dall'effetto, che è quello - tipico e nitido - dell'instaurazione di un rapporto di lavoro, attraverso la sottoscrizione del relativo contratto; e tali oneri contrattuali rifluiscono nella nozione di spesa per il personale, peraltro recentemente chiarita in senso decisamente ampliativo dal legislatore nazionale".

Stante tale inequivoco e condivisibile assunto i trasferimenti regionali per la stabilizzazione degli ex LSU sono da annoverare tra le spese che hanno rilievo ai fini del calcolo della spesa del personale atteso che, come affermato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato con circolare n. 9 del 17/2/2006, possono essere esclusi dal calcolo, tra le altre, " le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, che non comportano quindi alcun aggravio per il bilancio dell'Ente" e non anche i trasferimenti regionali che, per costante orientamento delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, rilevano ai fini del calcolo per ciascun ente locale destinatario.

*La presenza di una norma regionale che autorizza gli enti locali limitatamente alle procedure di assunzione a tempo indeterminato dei rapporti in essere attivate (art. 6, comma 6, della L.R. 24/2010)*

*a non considerare la tipologia di spesa di cui trattasi tra le spese correnti soggette al vincolo del patto di stabilità e ai fini della determinazione della base di calcolo delle spese di personale, in considerazione del numero rilevante di soggetti da stabilizzare ex LSU presenti in ciascun comune siciliano, verosimilmente continuerà a produrre, per effetto dell'abrogazione del comma 4, dell'art. 8 della L.R. 14/5/2009 n. 6, la violazione delle regole del patto di stabilità interno per i comuni che ne sono soggetti e lo sfioramento del tetto di spesa del personale per i Comuni non soggetti al patto con l'inevitabile conseguenza di inibire qualsiasi processo di stabilizzazione per effetto della sanzione del divieto di operare alcuna assunzione, a qualsiasi titolo e "con qualsivoglia tipologia di contratto".*

**Prosecuzione dei rapporti a tempo determinato : art. 14, commi 24 bis e 24 ter del D.L. 78/2010. (c.d. disposizioni "salva precari")**

Alla situazione generata dall'abrogazione del comma 4 dell'art. 8 della L. R. 14 maggio 2009, n. 6 si è tentato di porre rimedio (in modo inconcludente) in sede di conversione del D.L. 78/2010 con l'introduzione all'art. 14 del comma 24 bis che reca deroghe ai limiti di spesa per il personale a contratto e autorizza le Regioni a statuto speciale ed i relativi enti territoriali, al superamento - a determinate condizioni - dei limiti previsti dall'articolo 9, comma 28, che, come è noto, riduce del 50% rispetto all'anno 2009, la spesa delle pubbliche amministrazioni per personale a tempo determinato, con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio.

Il primo periodo del comma 24 bis subordina la deroga ai limiti previsti dall'art. 9, comma 28 al reperimento di risorse finanziarie aggiuntive da parte delle Regioni interessate attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa, certificate dagli organi di controllo interno, mentre il secondo periodo, lascia comunque fermi, i vincoli e gli obiettivi previsti dall'articolo 14 e non sembra autorizzare affatto gli enti territoriali facenti parte delle regioni a statuto speciale a non considerare, ai fini dell'osservanza delle regole per il patto di stabilità e del tetto di spesa del personale previsto per gli enti non soggetti al patto, i trasferimenti regionali finalizzati alla proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato. *Per cui, le anzidette violazioni precludono all'Ente territoriale di prorogare legittimamente i rapporti di lavoro a tempo determinato.*

La sola eccezione è prevista dal successivo comma 24 -ter, introdotto in sede di conversione, che esclude l'applicazione della disposizione del comma 9 dell'art. 14 alle sole proroghe dei rapporti a tempo determinato previste dal comma 24 bis. Il comma 9, come è noto, introduce il divieto agli enti, che beninteso hanno osservato le regole del patto di stabilità o che non hanno sfiorato il tetto di spesa del personale ma 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 qualsivoglia tipologia contrattuale e per i restanti enti (rispettosi) la possibilità di procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. *Anche in questo caso, la deroga presuppone l'osservanza delle regole per il patto di stabilità e del tetto di spesa del personale previsto per gli enti non soggetti al patto.*

Ed invero, il comma 24 bis prescrive nel secondo periodo che " restano fermi in ogni caso , i vincoli e gli obiettivi previsti ai sensi del presente articolo 14" e, al terzo periodo, per eliminare ogni dubbio, che " le predette amministrazioni pubbliche, per l'attuazione dei processi assunzionali consentiti ai sensi della normativa vigente, attingono .... ".

I commi 24 bis e 24 ter, frutto di pressioni incessanti da parte del Governo della Regione Siciliana ma anche di ferma volontà del Governo nazionale a non accordare deroghe finanziarie di particolare favore si limitano, quindi, esclusivamente ad introdurre una deroga al limite di spesa previsto dal comma 28 dell'art. 9 (riduzione del 50% rispetto all'anno 2009, della spesa per personale a tempo determinato)

per tutte le pubbliche amministrazioni da parte delle Regioni a statuto speciale e da parte degli enti locali facenti parte di dette regioni e a consentire a tali enti di non tener conto degli ulteriori vincoli assunzionali prescritti dal comma 9 dell'art. 14 (incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti e limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente) a condizione, beninteso e si ripete, che gli stessi abbiano osservato le regole del patto di stabilità e non abbiano sfiorato il tetto di spesa del personale, operando in caso di violazione il divieto assoluto di procedere a qualsivoglia tipologia di assunzione.

La volontà del legislatore nazionale a non concedere, almeno in sede di approvazione del decreto - legge, alcunché alla Regione Siciliana, quando si ricorderà i proclami circa il successo conseguito dall'azione del Governo Siciliano si sono sprecati, è acclarata dalla concessione di una deroga ad una disposizione (l'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010) che, per espressa previsione contenuta nello stesso decreto - legge, non si applica direttamente a Regioni ed enti locali ma esclusivamente alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, le università e gli enti pubblici di cui all' articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Infatti è lo stesso comma 28 dell'art. 9 che afferma che "le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le Regioni, le Province autonome, e gli enti del Servizio sanitario nazionale".

La citata disposizione, quindi, non si applica (e non potrebbe essere diversamente) direttamente agli enti richiamati e non sembra applicarsi affatto, stante il tenore letterale della disposizione, ai Comuni, in quanto enti locali non inclusi nel novero delle amministrazioni tenute ad adeguarsi e quindi a ridurre le spese per contratti flessibili. *In buona sostanza è stata ottenuta una deroga ad una disposizione limitativa che non riguarda affatto i Comuni.*

Risulta, comunque, evidente, stante l'assenza di previsione di una espressa deroga ai divieti assunzionali anzi richiamati anche per la sola proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato consentita dal comma 24 bis e l'affermazione del necessario rispetto dei vincoli assunzionali previsti dalla normativa vigente (terzo periodo del comma 24 bis), l'impossibilità per molti enti di prorogare legittimamente i rapporti di lavoro a tutti i lavoratori titolari di contratti a tempo determinato stipulati a seguito di processi di stabilizzazione (ancora da definirsi) di lavoratori già impegnati in attività socialmente utili.

Il convincimento esternato dall'Assessorato al Lavoro con circolare n. 99/2009 secondo il quale " il rapporto giuridico con i suddetti lavoratori configura una semplice prosecuzione (dell'efficacia della nomina senza particolari adempimenti di natura sostanziale e/o procedimentale) per la quale non osta, né la violazione delle regole del patto di stabilità né lo sfioramento del tetto di spesa per il personale per gli enti non soggetti appare priva di fondamento giuridico poichè si scontra con l'inequivocabile divieto imposto agli enti che si trovano in tale condizione di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale (ivi compresa, naturalmente la prosecuzione di rapporti a termine scaduti).

Per cui, alla luce delle disposizioni introdotte con il comma 24 bis citato si ritiene che :

Non possono procedere legittimamente alla proroga dei contratti a tempo determinato gli enti che non hanno osservato le regole del patto di stabilità per effetto dell'art. 76, comma 4, del DL 112/2008 convertito con modificazioni dalla legge 133/2008. Per gli enti non soggetti alle regole per il patto di stabilità la proroga dei rapporti a tempo determinato può essere disposta a condizione che stessi non abbiano sfiorato il tetto di spesa prescritto dall'art. 1, comma 562, della legge 296/2006 e ad ulteriore

condizione che nell'anno 2010, l'incidenza delle spese di personale sia inferiore al 50% delle spese correnti (art. 76, comma 7, del DL 112/2008 convertito con modificazioni dalla legge 133/2008), stante che la deroga ai limiti di cui al comma 9 dell' art. 14, per effetto del disposto di cui al comma 24 ter dell'art. 14 del D.L. 78/2010, decorre dall'anno 2011.

### **Le attuali condizioni per l'avvio dei processi di stabilizzazione.**

Alla luce degli orientamenti della giurisprudenza della Corte Costituzionale, delle vincolanti disposizioni normative statali e delle norme "depotenziate" introdotte con L. R. 29/12/2010 n. 24 è possibile affermare che il percorso per la stabilizzazione dei precari siciliani, così come auspicato dai diretti interessati e così come concepito dal legislatore siciliano, che avrebbe dovuto doverosamente valutare preventivamente la legittimità delle diverse disposizione sulle quali si è abbattuta la scure del Commissario dello Stato ed adottare diverse strategie, per moltissimi precari verosimilmente rimarrà una chimera. Ed invero.

Come inevitabilmente ribadito con circolare n. 1 del 6/5/2011 della Presidenza della Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 6 della L. R. 29/12/2010 n. 24, rubricato " Avvio dei processi di stabilizzazione" le amministrazioni interessate ai processi di stabilizzazione sono tenute al rispetto delle seguenti disposizioni richiamate nella circolare citata :

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

Il rispetto dei commi 10, 11 e 12 dell'articolo 17 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 circoscrive la possibilità di procedere alla stabilizzazione dei profili professionali inquadrati nelle categorie C e D nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica esclusivamente mediante concorsi pubblici con una riserva di posti non superiore al 40% dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, commi 519 e 558, della L. 27 dicembre 2006, n. 296 e all'art. 3, comma 90, della L. 24 dicembre 2007, n. 244 (tale percentuale può essere innalzata fino al 50% dei posti messi a concorso per i comuni che si costituiscono in un'unione fino al raggiungimento di ventimila abitanti) con possibilità di valorizzare nei concorsi per titoli ed esami l'esperienza professionale maturata dal personale di cui trattasi con l'attribuzione di un apposito punteggio.

Limitatamente alle qualifiche di cui all'art. 16 della L. 28 febbraio 1987, n. 56 e successive modificazioni (A e B1) per le quali è richiesto il requisito della scuola dell'obbligo, le amministrazioni interessate ai processi di stabilizzazione possono assumere , nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica, il personale in possesso dei requisiti di anzianità di cui all'art. 1, commi 519 e 558, della L. 27 dicembre 2006, n. 296 e all'art. 3, comma 90, della L. 24 dicembre 2007, n. 244 *maturati nelle medesime qualifiche e nella stessa amministrazione* previa prova di idoneità ( art. 17, comma 12, del D.L. 78/2009, convertito in legge 102/2009).

*Mentre, quindi, per le categorie C e D non ci si può sottrarre dal concorso aperto a tutti anche se possono essere previste riserve di posti e punteggi per la valorizzazione delle esperienze maturate, per le categorie A e B1 per le quale è richiesto il requisito della scuola dell'obbligo la selezione è riservata al personale in possesso dei requisiti di anzianità previsti maturati nelle medesime qualifiche e nella stessa amministrazione, previa prova di idoneità.*

*2) Principi previsti dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.*

Per quanto attiene all'osservanza dei principi previsti dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 la disposizione si riferisce agli obblighi :

- di garantire in misura adeguata l'accesso all'impiego dall'esterno e una adeguata pubblicità delle selezioni;
- di adottare modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento;
- di rispettare le pari opportunità;
- di adottare meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare la rispondenza dei requisiti attitudinali e professionali alla posizione da ricoprire.

*3) Programmazione triennale del fabbisogno del personale, nei limiti di quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, e nel rispetto dei limiti di cui al comma 1 dell'articolo 13 della legge regionale 24/2010.*

Il processo di stabilizzazione deve essere fatto oggetto, soprattutto quando il numero dei possibili beneficiari sia rilevante rispetto alle immediate possibilità dotazionali e assunzionali degli Enti, di una programmazione pluriennale che tenga conto degli effettivi fabbisogni, nel tempo, di ciascuna Amministrazione interessata (si pensi, ad esempio, a pensionamenti futuri e programmati; ovvero, per gli enti che possono attuare la stabilizzazione solo nei limiti del turn-over ai sensi del comma 562, alla necessità di attendere le relative scoperture dotazionali).

Il provvedimento per una corretta definizione di detti fabbisogni è la pianificazione triennale del fabbisogno del personale, come prevista dalle vigenti norme di legge. Con l'adozione del piano programmatico delle assunzioni le amministrazioni pubbliche, tenuto conto dei servizi erogati e da erogare, delle risorse disponibili e delle limitazioni legislative, individuano le assunzioni (retius stabilizzazioni) da effettuare nel periodo di riferimento strettamente necessarie a far fronte a precise e inderogabili esigenze di servizio.

Nella programmazione delle assunzioni gli enti dovranno tener conto, tra l'altro, anche del disposto di cui al comma 1 dell'articolo 13 della legge regionale 24/2010 ai sensi del quale gli oneri discendenti dall'attuazione delle procedure di stabilizzazione non possono essere superiori a quelli sostenuti per il personale destinatario delle predette procedure alla data del 31 dicembre 2009.

*4) Comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modifiche ed integrazioni.*

L'art. 1, comma 557, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria per il 2007), ribadisce il principio, per gli Enti sottoposti al Patto di stabilità interno, della necessità di assicurare la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

- a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;
- b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico - amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;
- c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

*5) 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, salvo quanto previsto dal comma 6 dell'art. 6 e dagli articoli 9 e 13 della legge regionale 24/2010.*

Gli 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, definiscono le misure in termini di fabbisogno e indebitamento netto per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009/2011 a carico delle regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

Ai sensi dell'art. 1, comma 119, della legge 13/12/2010 n. 220, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente inadempiente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto.

L'art. 6, comma 6, della L. R. 29/12/2010 n. 24, esclusivamente per l'attuazione dei processi di stabilizzazione a tempo indeterminato del personale precario individuato dalla stessa legge, ha autorizzato gli enti di cui all'art. 1 della L. R. 30/4/1991 n. 10 (tra i quali i Comuni) a calcolare il complesso delle spese del 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.

In forza di detta disposizione, che favorisce in parte l'avvio del processo di stabilizzazione dei precari e che si applica (così come precisato nel successivo art. 9, comma 1) esclusivamente e limitatamente alle procedure di assunzione a tempo indeterminato dei rapporti in essere attivate (e non anche per altri fini), i trasferimenti a carico del bilancio regionale (con esclusione delle somme a carico dei Comuni) finalizzati al finanziamento delle misure di stabilizzazione dei precari ex lavoratori socialmente utili (LSU) previsti dalle leggi regionali del 21 dicembre 1995, n. 85 e n. 16/2006, non dovranno essere, da parte dei Comuni destinatari delle misure, considerate tra le spese correnti soggette al vincolo del patto di stabilità e tra le spese rilevanti ai fini della determinazione della base di calcolo delle spese di personale. Tra l'altro, come precisato con la Circolare n. 1 del 6/5/2011 della Presidenza della Regione Siciliana " operato il processo di stabilizzazione, il beneficio della esclusione del contributo erogato dalla Regione dal complesso delle spese per il personale è riconosciuto solo per il periodo di concessione del contributo stesso".

*6) Comma 7 dell'articolo 76 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e successive modifiche ed integrazioni.*

Il comma 7, dell'articolo 76 del D.L. n. 112/2008, come sostituito dall'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010 e integrato dall'art. 1, comma 118, della legge 13/12/2010 n. 220, dispone che è fatto 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 qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Per queste ultime disposizioni, è prevista l'applicazione con decorrenza dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010. 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 complessivi 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.

La deroga a detta disposizione, come anzi evidenziato, è riferita solo alla prosecuzione dei rapporti a tempo determinato e non anche alle stabilizzazioni a tempo indeterminato. Per questa ultima tipologia di assunzione l'art. 9 della L. R. 29/12/2010 n. 24 sancisce che qualora gli enti interessati alle stabilizzazioni, che procedano all'attuazione delle disposizioni della stessa legge 24/2010 mediante procedure di assunzione a tempo indeterminato dei rapporti in essere, non rispettino i limiti previsti dal comma 7 dell'articolo 76 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e successive modifiche ed integrazioni, tenuto conto di quanto previsto dal comma 6 dell'articolo 6 (calcolo delle spese per il personale al netto del contributo erogato dalla Regione per le stabilizzazioni), gli stessi enti dovranno predisporre, entro il 31 marzo dell'anno successivo, un dettagliato piano finalizzato a rientrare, entro un quinquennio dalla data di presentazione, nei parametri stabiliti dalla citata normativa statale.

### **Possibili interventi del Governo e dell'Assemblea Regionale Siciliana per favorire l'avvio delle stabilizzazioni.**

*Stante l'inderogabilità dei vincoli finanziari prescritti dalla legislazione nazionale condizione preliminare e ineludibile per poter procedere alle stabilizzazioni è il rispetto delle regole del patto di stabilità interno e, per gli enti non soggetti, il rispetto tetto di spesa del personale previsto dall'art. 1, comma 562, della legge 296/2006.*

In considerazione dell'elevato numero di precari presenti negli enti locali e dell'elevata incidenza della spesa ai fini del rispetto del patto e del tetto di spesa del personale per realizzare tale condizione preliminare non si ritiene sufficiente la prescrizione di cui all'art. 6, comma 6, della L. R. 29/12/2010 n. 24 (che consente di calcolare il complesso delle spese del personale al netto del contributo erogato dalla Regione per le stabilizzazioni) posto che tale disposizione si applica (così come precisato nel successivo art. 9, comma 1) esclusivamente e limitatamente alle procedure di assunzione a tempo indeterminato dei rapporti in essere attivate.

Il piano di rientro, come anzi evidenziato, consente solo di derogare alle prescrizioni di cui al comma 7 dell'articolo 76 del D.L. n. 112/2008, come sostituito dall'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010 e integrato dall'art. 1, comma 118, della legge 13/12/2010 n. 220 (incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti, fermo, a monte, il rispetto del patto di stabilità e del tetto di spesa del personale).

Risulta oltremodo indispensabile che il legislatore siciliano reintroduca la disposizione di cui all'abrogato comma 4 dell'art. 8 della L. R. 14 maggio 2009, n. 6 che consentiva di non considerare tra le spese correnti soggette al vincolo del patto di stabilità e ai fini della determinazione della base di calcolo delle spese di personale tutti i trasferimenti a carico del bilancio regionale ai sensi dell'articolo 4 della Legge regionale 14 aprile 2006 n. 16 e le somme previste nei bilanci degli Enti locali finalizzati al finanziamento delle misure di stabilizzazione dei precari ex lavoratori socialmente utili (LSU) previsti dalle leggi regionali del 21 dicembre 1995, n. 85 e n. 16/2006, permettendo in tal modo agli Enti per effetto della possibilità di non considerare, al fine del calcolo del tetto di spesa e delle regole del patto di stabilità non solo i contributi destinati alla stabilizzazione a tempo indeterminato nella misura circoscritta al numero delle stabilizzazioni programmate ma anche i contributi regionali destinati alla prosecuzione dei rapporti a tempo determinato creando in tal modo la condizione indispensabile per l'avvio di un legittimo percorso di stabilizzazione.

Tale obiettivo può essere conseguito o attraverso la definizione di un accordo con il Ministro dell'Economia nei modi e nei termini previsti dall'articolo 77-ter del decreto-legge 112/2008 convertito nella legge 133/2008 e successive modifiche e integrazioni o attraverso assunzione diretta, anche in percentuale, dell'onere ai fini del rispetto del patto di stabilità da parte dell'Ente Regione.

La reintroduzione di tale disposizione legittimerebbe, nelle more della stabilizzazione, la prosecuzione dei rapporti a tempo determinato che si ritiene, in atto, preclusa qualora l'ente soggetto non abbia rispetto le regole del patto di stabilità interno e qualora l'ente non soggetto abbia sfiorato il tetto di spesa del personale previsto dall'art. 1, comma 562, della legge 296/2006 non avendo, come anzi sostenuto, i commi 24 bis e 24 ter dell'art. 14 del D.L. 78/2010 derogato in alcun modo al divieto per tali enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale (ivi inclusa, si ripete, la prosecuzione dei rapporti a tempo determinato).

Inoltre, al fine di favorire le stabilizzazioni e riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti con contratto a termine inquadrato nelle categorie C e D, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni, sarebbe opportuno richiedere al legislatore nazionale una modifica al comma 10 dell'art. 17 del D.L. 78/2009 finalizzata ad elevare la percentuale di riserva nei concorsi pubblici per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal 40 al 50% indistintamente per tutti gli enti, e tanto, a prescindere dalla costituzione di un Unione di Comuni come in atto previsto ed, eventualmente, una modifica alla disposizione che riguarda l'assunzione riservata di personale di categorie A e B che consenta anche al personale di categoria superiore (che risulta prevalente) di accedervi stante che in atto tale possibilità parrebbe preclusa dalla vigente disposizione che riserva la procedura al "personale in possesso dei requisiti di anzianità maturati nelle medesime qualifiche e nella stessa amministrazione".

## Quadro di sintesi

Condizione preliminare ed ineludibile per poter procedere alle stabilizzazioni	
Enti locali soggetti al patto di stabilità interno	Rispetto delle regole del patto di stabilità interno
Enti locali non soggetti al patto di stabilità interno	Rispetto del tetto di spesa del personale previsto dall'art. 1, comma 562, della legge 296/2006.

Enti locali non soggetti al patto di stabilità interno : Regime dei vincoli finanziari e assunzionali	
Disciplina	Riferimenti normativi e giurisprudenziali
Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004.	<i>Comma 562 dell'articolo unico della Legge 27/12/2006 n. 296 (Legge Finanziaria 2007)</i>
Gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558.	<i>Comma 562 dell'articolo unico della Legge 27/12/2006 n. 296 (Legge Finanziaria 2007). La Corte dei Conti - Sezioni Riunite in sede di controllo - con deliberazione del 11 novembre 2010 n. 52 ha ritenuto l'espressione "nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno" come comprensiva di tutte le vacanze complessivamente verificatesi dall'entrata in vigore della norma limitatrice non ancora coperte alla data di riferimento.</i>
Divieto per gli enti che hanno rispettato il "tetto di spesa" ma 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 qualsivoglia tipologia contrattuale. I restanti enti (che hanno rispettato il "tetto di spesa" e la cui incidenza delle spese di personale è inferiore al 40 % delle spese correnti) possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento 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 complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turnover che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42.	<i>Comma 7 dell'articolo 76 del D.L. n. 112/2008, come sostituito dall'art. 14, comma 9, del citato D.L. n. 78/2010 e integrato dall'art. 1, comma 118, della legge 13/12/2010 n. 220</i>

Inapplicabilità della regola del turn over del 20 % nei Comuni non soggetti al patto di stabilità	<i>Corte dei Conti - Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n. 3 del 25 gennaio 2011.</i>
Nullità dell'atto e conseguente inesistenza del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ferma restando ogni responsabilità e sanzione, nel caso di violazione delle disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori	<i>Art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dall'art. 49 della legge 6 agosto 2008, n. 133</i>

<b>Enti locali soggetti al patto di stabilità interno : Regime dei vincoli finanziari e assunzionali</b>	
<b>Disciplina</b>	<b>Riferimenti normativi e giurisprudenziali</b>
In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente inadempiente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto.	<i>Art. 1, comma 119, della legge 13/12/2010 n. 220</i>
Principio, per gli Enti sottoposti al Patto di stabilità interno, della necessità di assicurare la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico - amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.	<i>Art. 1, comma 557, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria per il 2007)</i>
Verifica del principio della riduzione delle spese di personale sui dati del bilancio dell'anno preso in considerazione rispetto ai dati dell'anno immediatamente precedente	<i>Sez. controllo Lombardia, 6 novembre 2009, n. 973 e, da ultimo, Sez. autonomie, 21 gennaio 2010, n. 3</i>
Divieto per gli enti che hanno rispettato il patto di stabilità interno ma nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di	<i>Comma 7 dell'articolo 76 del D.L. n. 112/2008, come sostituito dall'art. 14, comma 9, del citato D.L. n. 78/2010 e integrato dall'art. 1, comma 118, della legge 13/12/2010 n. 220</i>

<p>personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. I restanti enti (che hanno rispettato il patto di stabilità interno e la cui incidenza delle spese di personale è inferiore al 40 % delle spese correnti e che dimostrino di rispettare il principio di riduzione della spesa per il personale) possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento 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 complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turnover che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42.</p>	
<p>Nullità dell'atto e conseguente inesistenza del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ferma restando ogni responsabilità e sanzione, nel caso di violazione delle disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori</p>	<p><i>Art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dall'art. 49 della legge 6 agosto 2008, n. 133</i></p>

<b>Deroghe al regime dei vincoli finanziari introdotti con legge regionale</b>	
Disciplina	Riferimenti normativi e giurisprudenziali
<p>L'art. 6, comma 6, della L. R. 29/12/2010 n. 24, esclusivamente per l'attuazione dei processi di stabilizzazione a tempo indeterminato del personale precario individuato dalla stessa legge, ha autorizzato gli enti di cui all'art. 1 della L. R. 30/4/1991 n. 10 (tra i quali i Comuni), <i>limitatamente al numero delle stabilizzazioni attivate con il programma triennale del fabbisogno del personale e per il tempo limitato alla concessione del contributo regionale, a calcolare il complesso delle spese del personale al netto del contributo erogato dalla Regione (con esclusione delle somme a carico dei Comuni) 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. Gli Enti destinatari non dovranno, quindi, considerare i contributi regionali, tra le spese correnti soggette al vincolo del patto di stabilità e tra le spese rilevanti ai fini della determinazione della base di calcolo delle spese di personale.</i></p>	<p><i>Art. 6, comma 6, della L. R. 29/12/2010 n. 24</i></p>

<p>Deroga disposta dall'art. 9 della L. R. 29/12/2010 n. 24 al comma 7, dell'articolo 76 del D.L. n. 112/2008, come sostituito dall'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010 e integrato dall'art. 1, comma 118, della legge 13/12/2010 n. 220 che 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 qualsivoglia tipologia contrattuale e consente ai restanti enti di procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Gli enti che non rispettino i limiti previsti dal citato comma 7, tenuto conto di quanto previsto dal comma 6 dell'articolo 6 della L.R. 24/2010 ( calcolo delle spese per il personale al netto del contributo erogato dalla Regione per le stabilizzazioni), dovranno predisporre, entro il 31 marzo dell'anno successivo, un dettagliato piano finalizzato a rientrare, entro un quinquennio dalla data di presentazione, nei parametri stabiliti dalla citata normativa statale.</p>	<p><i>Art. 9 della L. R. 29/12/2010 n. 24</i></p>

<b>Procedure di stabilizzazione : Personale inquadrato nella categoria C e D</b>	
Disciplina	Riferimenti normativi
<p>Le amministrazioni pubbliche, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica, e per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui all'art. 35, comma 4, del D.Lgs. n. 165 del 2001, e successive modificazioni, possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti non superiore al 40% dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, commi 519 e 558, della L. 27 dicembre 2006, n. 296 e all'art. 3, comma 90, della L. 24 dicembre 2007, n. 244 (tale percentuale può essere innalzata fino al 50% dei posti messi a concorso per i comuni che si costituiscono in un'unione fino al raggiungimento di ventimila abitanti).</p>	<p><i>Art. 17, comma 10, del D.L. n. 78/2009 convertito in legge n. 102/2009</i></p>
<p>Nel triennio 2010-2012 le amministrazioni pubbliche possono altresì bandire concorsi</p>	<p><i>Art. 17, comma 11, del D.L. n. 78/2009 convertito in legge n. 102/2009</i></p>

pubblici per titoli ed esami finalizzati a valorizzare con apposito punteggio l'esperienza professionale maturata dal personale.	
Nella programmazione delle assunzioni gli enti dovranno tener conto, tra l'altro, anche del disposto di cui al comma 1 dell'articolo 13 della legge regionale 24/2010 ai sensi del quale gli oneri discendenti dall'attuazione delle procedure di stabilizzazione non possono essere superiori a quelli sostenuti per il personale destinatario delle predette procedure alla data del 31 dicembre 2009.	<i>Art. 13, comma 1, della L.R. 24/2010</i>

<b>Procedure di stabilizzazione : Personale inquadrato nella categoria A e B1</b>	
<b>Disciplina</b>	<b>Riferimenti normativi e giurisprudenziali</b>
Nel triennio 2010-2012, le amministrazioni pubbliche possono assumere, limitatamente alle qualifiche di cui all'art. 16 della L. 28 febbraio 1987, n. 56 e successive modificazioni, il personale in possesso dei requisiti di anzianità maturati nelle medesime qualifiche e nella stessa amministrazione. Sono a tal fine predisposte da ciascuna amministrazione apposite graduatorie, previa prova di idoneità ove non già svolta all'atto dell'assunzione. Le graduatorie hanno efficacia non oltre il 31 dicembre 2012.	<i>Art. 17, comma 12, del D.L. n. 78/2009 convertito in legge n. 102/2009</i>
Nella programmazione delle assunzioni gli enti dovranno tener conto, tra l'altro, anche del disposto di cui al comma 1 dell'articolo 13 della legge regionale 24/2010 ai sensi del quale gli oneri discendenti dall'attuazione delle procedure di stabilizzazione non possono essere superiori a quelli sostenuti per il personale destinatario delle predette procedure alla data del 31 dicembre 2009.	<i>Art. 13, comma 1, della L.R. 24/2010</i>

<b>Prosecuzione dei rapporti a tempo determinato</b>	
<b>Disciplina</b>	<b>Riferimenti normativi e giurisprudenziali</b>
Deroga ai limiti di spesa per il personale a contratto e autorizzazione alle Regioni a statuto speciale ed ai relativi enti territoriali, al superamento - a determinate condizioni - dei limiti previsti dall'articolo 9, comma 28, che riduce del 50% rispetto all'anno 2009, la spesa delle pubbliche amministrazioni per personale a tempo determinato, con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio.	<i>Art. 14, comma 24 bis, del D.L. 78/2010</i>

<p>Esclusione dell'applicazione della disposizione del comma 9 dell'art. 14 del D.L. 78/2010 alle sole proroghe dei rapporti a tempo determinato previste dal comma 24 bis dell'art. 14 dello stesso decreto (Il comma 9 dell'art. 14, introduce l'ulteriore divieto agli enti, che beninteso hanno osservato le regole del patto di stabilità o che non hanno sfornato il tetto di spesa del personale, ma 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 qualsivoglia tipologia contrattuale e per i restanti enti (rispettosi delle regole del patto di stabilità interno o del tetto di spesa del personale) la possibilità di procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente .</p>	<p><i>Art. 14, comma 24 ter del D.L. 78/2010</i></p>
<p>Autorizzazione concessa ai soli enti (che hanno rispettato il patto di stabilità o il tetto di spesa del personale per effetto del richiamo all'art. 14, commi 24 bis e 24 ter del D.L. 78/2010 dall' art. 7, comma 1, della L.R. 24/2010) , e nelle more dell'attuazione delle procedure di stabilizzazione, a prorogare, fino all'anno 2012, i rapporti a tempo determinato del personale destinatario del regime transitorio dei lavori socialmente utili in essere alla data di entrata in vigore della legge.</p>	<p><i>Art. 7, comma 1, della L.R. 24/2010</i></p>

<p><b>Possibili interventi del Governo e dell'Assemblea Regionale Siciliana per favorire l'avvio delle stabilizzazioni.</b></p>	
<p>Reintroduzione della disposizione di cui all'abrogato comma 4 dell'art. 8 della L. R. 14 maggio 2009, n. 6 che consentiva di non considerare tra le spese correnti soggette al vincolo del patto di stabilità e ai fini della determinazione della base di calcolo delle spese di personale tutti i trasferimenti a carico del bilancio regionale ai sensi dell'articolo 4 della Legge regionale 14 aprile 2006 n. 16 e le somme previste nei bilanci degli Enti locali finalizzati al finanziamento delle misure di stabilizzazione dei precari ex lavoratori socialmente utili (LSU) previsti dalle leggi regionali del 21 dicembre 1995, n. 85 e n. 16/2006, permettendo in tal modo agli Enti per effetto della possibilità di non considerare, al fine del calcolo del tetto di spesa e delle regole del patto di stabilità non solo i contributi destinati alla stabilizzazione a tempo</p>	<p>Tale obiettivo può essere conseguito o attraverso la definizione di un accordo con il Ministro dell'Economia nei modi e nei termini previsti dall'<u>articolo 77-ter del decreto-legge 112/2008</u> convertito nella legge 133/2008 e successive modifiche e integrazioni o attraverso assunzione diretta, anche in percentuale, dell'onere ai fini del rispetto del patto di stabilità da parte dell'Ente Regione.</p>

<p>indeterminato nella misura circoscritta al numero delle stabilizzazioni programmate ma anche i contributi regionali destinati alla prosecuzione dei rapporti a tempo determinato creando in tal modo la condizione indispensabile per l'avvio di un legittimo percorso di stabilizzazione.</p>	
<p>Richiesta al legislatore nazionale di una modifica al comma 10 dell'art. 17 del D.L. 78/2009 finalizzata ad elevare la percentuale di riserva nei concorsi pubblici per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal 40 al 50% indistintamente per tutti gli enti.</p>	
<p>Richiesta al legislatore nazionale di una modifica all' art. 17, comma 12, del D.L. n. 78/2009 convertito in legge n. 102/2009 che disciplina l'assunzione riservata di personale di categorie A e B al fine di consentire anche al personale di categoria superiore (che risulta prevalente in termini numerici) di accedervi stante che in atto tale possibilità parrebbe preclusa dalla vigente disposizione che riserva la procedura al "personale in possesso dei requisiti di anzianità maturati nelle medesime qualifiche e nella stessa amministrazione</p>	