



Parere sull'applicabilità della legge n. 68/1999, in materia di assunzione di personale presso le società partecipate della Regione Siciliana.

Le assunzioni obbligatorie delle categorie protette di cui alla legge n. 68/1999 sono escluse dal blocco assunzionale previsto per le società partecipate.

I rapporti tra la normativa che prevede le c.d. assunzioni obbligatorie per le categorie protette, da un lato, e le norme finalizzate al contenimento della spesa pubblica ed al risanamento dei bilanci delle amministrazioni pubbliche promulgate negli ultimi anni - tra cui chiaramente rientrano anche le disposizioni in materia di blocco delle assunzioni -, dall'altro, ancorché non debbano ritenersi incompatibili o inconciliabili, devono, comunque, risolversi nel senso della prevalenza delle disposizioni che impongono obblighi assunzionali di soggetti appartenenti alle categorie protette, nei limiti della copertura della c.d. quota d'obbligo, sulle previsioni che pongono vincoli e divieti di assunzione.

Materia: società / partecipazione pubblica



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA
REGIONE SICILIANA

Adunanza di Sezione del 16 marzo 2021

NUMERO AFFARE 00035/2021

OGGETTO:

Assessorato regionale dell'economia - Dipartimento bilancio e tesoro - Ragioneria generale della Regione Siciliana.

Assunzione di personale presso le società partecipate della Regione Siciliana. Applicabilità della l. n. 68/1999.

LA SEZIONE

Vista la nota prot. n. 6342/S6 del 25 gennaio 2021 dell'Assessorato regionale dell'economia - Dipartimento bilancio e tesoro - Ragioneria generale della Regione Siciliana con la quale viene richiesto il parere sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il parere interlocutorio n. 79 reso all'Adunanza del 23 febbraio 2021;

Vista la nota n. 17933/S6 del 24 febbraio 2021 con la quale l'Assessorato regionale dell'economia trasmette la relazione prot.n. 4626 13.11.2021 del 22 febbraio 2021 dell'Ufficio legislativo e legale;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giovanni Ardizzone;

Premesso e considerato

1. L'Assessorato regionale dell'economia (d'ora in poi solo "Assessorato"), con nota n. 6342 del 25 gennaio 2021, ha chiesto il parere di questo Consiglio sull'applicabilità della legge n. 68/1999, in materia di assunzione di personale presso le società partecipate della Regione Siciliana.

L'Assessorato, in premessa, evidenzia che da parte di talune società partecipate dalla Regione sono giunte richieste di autorizzazione ad assumere personale appartenente alle cosiddette categorie protette *ex lege* 12 marzo 1999, n. 68, in deroga al divieto di procedere a nuove assunzioni (così detto blocco delle assunzioni) previsto dalle vigenti disposizioni normative in materia.

L'Assessorato, quindi, atteso il «*così detto blocco delle assunzioni presso le società partecipate della Regione Siciliana*», pone il quesito «*se sia legittima l'assunzione di personale disabili ex legge n. 68/1999*» e «*in caso positivo [...] se detta assunzione debba ritenersi obbligatoria o facoltativa per le predette società partecipate, nella considerazione che l'Avvocatura Distrettuale dello Stato [...] ha ritenuto "ragionevole" la deroga al divieto di assunzione con riferimento alle categorie protette lasciando intendere "che si possa e non che si debba derogare", e tenuto conto, altresì, che la Giunta regionale*», con «*le delibere n. 492/2019 e n. 619/2020, ha espresso l'orientamento (con le sole eccezioni ivi indicate) volto al mantenimento del divieto di assunzione per le società partecipate*» al fine di «*realizzare una congrua riduzione dei costi*».

Il Richiedente nel formulare il superiore quesito richiama le seguenti disposizioni, delibere e pareri:

- art. 1, comma 10, della legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25, che fa divieto «... alle Amministrazioni regionali, istituti, aziende, agenzie, consorzi, esclusi quelli costituiti unicamente

tra enti locali, organismi ed enti regionali comunque denominati, che usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della Regione, di procedere ad assunzioni di nuovo personale sia a tempo indeterminato che a tempo determinato»;

- art. 20, comma 6, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 che ha ribadito *«il divieto alle società a partecipazione totale o maggioritaria della Regione Siciliana, con esclusione delle società affidatarie di servizi pubblici che operano in regime di concessione regolata dalla normativa nazionale, di procedere a nuove assunzioni di personale ivi comprese quelle già autorizzate e quelle previste da disposizioni di carattere speciale [...]»;*

- delibera della Giunta Regionale n. 492 del 30 dicembre 2019 che *«ha ulteriormente rafforzato e ribadito il blocco delle assunzioni presso le società partecipate senza deroga alcuna»;*

- delibera di Giunta regionale n. 257 del 6 febbraio 2020 che ha introdotto una *«specificata deroga»* per consentire l'espletamento di procedure assunzionali *«a favore della società IRFIS Finsicilia»*

- delibera 31 dicembre 2020, n. 619, che *«ha mantenuto il divieto di assunzione per le partecipate ad eccezione di IRFIS, SEUS e per la Sicilia Digitale limitatamente a figure tecnico informatiche da vagliare con l'ausilio di ARIT»;*

- pareri dell'Ufficio legislativo e legale del 7 ottobre 2009 (n. 144.11.2009) e del 12 maggio 2010 (n. 27.11.2010) concernenti l'applicabilità alle categorie protette ex legge n. 68/1999 del

divieto di assunzione disposto dall'art. 1, comma 10, della l.r. n. 25/2008, nei confronti degli enti e delle amministrazioni regionali;

- parere dell'Avvocatura distrettuale dello Stato n. 16991 del 19 febbraio 2019, confermato con nota prot. n. 75774 del 10 settembre 2019, che, dopo avere richiamato l'art.7, comma 6, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, che ha *«affermato la cogenza degli obblighi di assunzione delle categorie protette, derogando ai divieti di nuove assunzioni anche in soprannumero»*, ha ritenuto *«ragionevole sostenere che il reclutamento di soggetti appartenenti alle categorie cosiddette protette possa avvenire anche in deroga alle normative in materia di blocchi assunzionali»*;

2. Il Presidente di questa sezione consultiva, nell'esercizio dei poteri istruttori monocratici e *«con l'esclusiva finalità di velocizzare l'espressione del parere»*, con nota del 27 gennaio 2021, trasmessa tramite pec all'Assessore regionale dell'economia e per conoscenza all'Avvocatura generale della Presidenza della Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale, ha chiesto, *«ai fini di completezza dell'istruttoria e per un più approfondito esame da parte del Collegio»*, che venissero trasmessi oltre al *«consueto parere dell'ULL sulla questione sottoposta al vaglio della sezione»*, anche le seguenti delibere di Giunta: n. 221 del 30 settembre 2008; n. 492 del 30 dicembre 2019; n. 27 del 6 febbraio 2020; n. 619 del 31 dicembre 2020.

3. Questo Collegio, in occasione dell'adunanza del 23 febbraio 2021, sospendeva l'espressione del parere nelle more della

trasmissione della richiesta relazione dell'Ufficio legislativo e legale.

4. L'Assessorato, con nota prot. 17933 del 24 febbraio 2021, ha trasmesso, quindi, la relazione dell'Ufficio legislativo e legale prot. n. 4626 13.11.2021 del 22 febbraio 2021 con i relativi allegati.

5. L'Ufficio legislativo e legale (nel prosieguo, "ULL"), in via preliminare, ha inteso rammentare che sulla problematica rappresentata ha già reso al richiedente Assessorato il parere n. 3.11.2020 del 20 marzo 2020, versato in atti.

5.1. L'ULL, in esso, richiamandosi all'indirizzo espresso dalla Corte dei conti (sez. reg. di controllo per il Veneto, deliberazione n. 310/2019 e sez. reg. Puglia, deliberazione n. 131/2018), ha espresso l'avviso, *«in ragione della singolarità della legislazione relativa alle assunzioni obbligatorie, dettata per la tutela di diritti costituzionalmente rilevanti e resa particolarmente stringente dall'espressa previsione di misure sanzionatorie ex art. 15, comma 3, della ... legge n. 68/1999»*, di non discostarsi dall'orientamento assunto dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo con il parere n. 75774 del 10 settembre 2019.

5.2. Evidenza che la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, con circolari n. 6/2009 e n. 11786 del 22 febbraio 2011, *«anche a fronte di una norma che includeva nel blocco delle assunzioni, quelle "previste da disposizioni di carattere speciali" (articolo 17, comma 7, del d.l. n. 78/2009), dal medesimo tenore di quella regionale in esame*

(articolo 20, comma 6, della l.r. n. 11/2010) "ha in fase applicativa evidenziato il rango costituzionale dei valori tutelati dalla legge n. 68/1999 che conferisce alla stessa una particolare connotazione di specialità, rinforzata peraltro da un impianto sanzionatorio di ampio spettro sul piano penale, amministrativo e disciplinare", escludendo dal divieto di assumere le categorie protette, nel limite del completamento della quota d'obbligo».

Sottolinea che anche la Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, «alla quale sono stati sottoposti quesiti sostanzialmente riconducibili "alla compatibilità tra le disposizioni vincolistiche in materia di spese di personale e gli obblighi assunzionali relativi alle categorie protette" ha posto l'accento sul "principio generale della piena obbligatorietà delle assunzioni riferite alla quota d'obbligo di cui alla l. n. 68/99, la cui cogenza esclude qualsiasi margine di autodeterminazione dell'ente, pur in presenza di limitazioni di spesa o di vincoli al reclutamento di personale"» (Corte dei conti, Sezioni Riunite della Regione Siciliana in sede consultiva, n. 66/2012/SSRR/PAR e n.29/2013/SSRR/PAR).

Per l'ULL la medesima Corte, nel richiamare l'art. 7, comma 6, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, che impone alle amministrazioni pubbliche l'assunzione obbligatoria delle categorie protette nei limiti della quota d'obbligo, in deroga ai divieti di nuove assunzioni previsti dalla legislazione vigente, conferma l'avviso secondo cui «i rapporti tra la normativa che

prevede le c.d. assunzioni obbligatorie per le categorie protette, da un lato, e le norme finalizzate al contenimento della spesa pubblica ed al risanamento dei bilanci delle amministrazioni pubbliche promulgate negli ultimi anni, dall'altro, ancorché non debbano ritenersi incompatibili o inconciliabili, devono, comunque, risolversi nel senso della prevalenza delle disposizioni che impongono obblighi assunzionali di soggetti appartenenti alle categorie protette, nei limiti della copertura della c.d. quota d'obbligo, sulle previsioni che pongono vincoli e divieti di assunzione, in ragione della singolarità della legislazione relativa alle assunzioni obbligatorie, dettata per la tutela di diritti costituzionalmente rilevanti e resa particolarmente stringente dall'espressa previsione di misure sanzionatorie ex art.15, comma 3, della citata legge n.68/1999» (Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, n. 36/2008/SSRR/PAR del 10 dicembre 2008, n. 49/2011 SSRR/PAR dell'1 luglio 2011, n. 29/SSRR/PAR del 29 agosto 2013, n. 76/SSRR/PAR del 31 ottobre 2012; Sezione di controllo per la regione Lombardia n. 168/2012/PAR e n. 926/2012/PAR).

5.3. Precisa, quindi, che i richiamati indirizzi ermeneutici sono riferiti ai rapporti tra la legge n. 68/1999 e le norme vincolistiche in materia di assunzione volte al contenimento della spesa nelle amministrazioni pubbliche.

Reputa che il quadro normativo non è completo senza il riferimento al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", che

riguardo alla "gestione del personale", all'art. 19, comma 5, così dispone: «Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale ...».

Ritiene, quindi, che il legislatore abbia previsto in capo alle pubbliche amministrazioni socie un dovere di monitorare «il complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale», evocando «anche» il «contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni». Conclude che, fermo restando il rispetto dell'obiettivo volto al contenimento delle spese di amministrazione e gestione con le citate delibere della Giunta regionale, laddove si considerino prevalenti gli indirizzi ermeneutici facenti leva sul «particolare rango dei valori tutelati... che conferisce alla normativa a tutela delle fasce deboli della popolazione una connotazione di specialità e di precettività in relazione alla quota di riserva», sembra possa ritenersi che le assunzioni «obbligatorie» delle categorie protette di cui alla legge n. 68/1999 siano escluse dal blocco assunzionale previsto per le società partecipate.

6. Questo Consiglio, preliminarmente, ritiene di condividere le conclusioni rassegnate nell'esauritiva relazione dell'ULL che, avendo richiamato l'orientamento espresso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato e della Corte dei conti, reputa «che le assunzioni obbligatorie delle categorie protette di cui alla legge

n. 68/1999 siano escluse dal blocco assunzionale previsto per le società partecipate».

Il Consiglio è dell'avviso che la soluzione della questione, nei termini appena citati, trovi pieno riscontro nei principi di rango costituzionale e di livello comunitario in cui la stessa si inserisce.

Il riferimento è in primo luogo all'art. 38, comma 3, della Costituzione in cui si legge che *«Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale».*

Il costituente, nell'inserire tale principio nell'ambito del Titolo dedicato ai rapporti economici, ha evidentemente inteso porre alla base dell'ordinamento l'esigenza di tutelare e supportare le categorie deboli non solo in via assistenziale, ma anche promuovendo l'inserimento di tali soggetti nel mondo del lavoro, pur nell'ambito dell'economia di mercato. Proprio a tale logica risponde, con ogni evidenza, la legge n. 68 del 12 marzo 1999 recante *«Norme per il diritto al lavoro dei disabili»*, la quale, quindi, gode di un fondamento costituzionale.

Ma vi è di più. Invero, se la Costituzione sancisce il diritto dei disabili all'avviamento professionale e offre copertura alla normativa di settore (l. n. 68/1999), tale principio trova riconoscimento anche a livello eurocomunitario. Più nello specifico, all'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, rubricato *«Inserimento delle persone con disabilità»* e inserito significativamente nel Titolo dedicato all'Uguaglianza, in cui si legge che *«L'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di*

misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità».

Peraltro, è giusto il caso di ricordare che, con l'entrata in vigore dell'art. 6 del Trattato di Lisbona, è stato espressamente attribuito alla Carta dei Diritti Fondamentali lo stesso valore giuridico dei Trattati.

Sicché se è vero che a norma dell'art. 51 di tale Carta le disposizioni in essa contenute vincolano gli Stati Membri «*esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione*», è nondimeno evidente che la salvaguardia dei diritti di tali categorie deboli, anche sotto il profilo di promozione del loro inserimento nel mondo del lavoro, rappresenta uno dei valori posti a fondamento del progetto euro-unitario.

Vincoli più stringenti quanto a politiche attive di integrazione e tutela dei disabili si riscontrano, poi, sul piano del diritto internazionale pattizio.

Il riferimento è alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e al relativo protocollo opzionale, sottoscritta dall'Italia già a marzo 2007 e la cui ratifica è stata autorizzata dal Parlamento con legge del 3 marzo 2009 n. 18.

In particolare, a norma dell'art. 27 della citata Convenzione «*Gli Stati Parti riconoscono il diritto al lavoro delle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri; segnatamente il diritto di potersi mantenere attraverso un lavoro liberamente scelto o accettato in un mercato del lavoro e in un ambiente lavorativo aperto, che favorisca l'inclusione e l'accessibilità alle persone con disabilità. Gli Stati Parti devono garantire e*

favorire l'esercizio del diritto al lavoro [...] prendendo appropriate iniziative - anche attraverso misure legislative - in particolare al fine di:

[...] (g) assumere persone con disabilità nel settore pubblico; (h) favorire l'impiego di persone con disabilità nel settore privato attraverso politiche e misure adeguate che possono includere programmi di azione antidiscriminatoria, incentivi e altre misure [...]».

La centralità che in tale ottica ricopre la l. n. 68/1999 è poi espressamente riconosciuta nel primo Rapporto alle Nazioni Unite trasmesso dall'Italia, in conformità a quanto previsto dall'art. 35 della convenzione, a fine novembre 2012.

Invero, in tale rapporto, in relazione all'attuazione del citato art. 27 si legge che «*la principale misura legislativa*», sotto tale profilo, è rappresentata proprio dalla legge n. 68 del 1999 in quanto volta all'inserimento e all'integrazione lavorativa delle persone con disabilità. In tale documento si evidenzia, tra l'altro, proprio la circostanza che la normativa in parola impone ai datori di lavoro, sia pubblici che privati, che presentino determinati requisiti dimensionali, di avere alle loro dipendenze lavoratori con disabilità individuando a tal fine una "quota di riserva".

Ciò posto, non è poi superfluo evidenziare che, stipulando tale Convenzione, lo Stato Italiano si è obbligato non solo ad adottare le misure adeguate a dare attuazione ai diritti da essa riconosciuti ma anche «*ad astenersi dall'intraprendere ogni atto o pratica che sia in contrasto con la presente Convenzione ed a*

garantire che le autorità pubbliche e le istituzioni agiscano in conformità con la presente Convenzione».

Né è possibile dubitare dell'effettiva cogenza degli impegni assunti per il legislatore non solo nazionale ma anche regionale.

Invero, gli obblighi internazionali assunti costituiscono, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., parametri interposti di costituzionalità. È noto, sul punto, il principio espresso dalla Corte costituzionale secondo il quale le norme convenzionali internazionali «*integrano il parametro costituzionale*», pur rimanendo ad un livello sub-costituzionale ed essendo pertanto necessario verificare la loro conformità non solo rispetto ai principi supremi del nostro ordinamento (come avviene nel caso del diritto dell'Unione Europea), ma rispetto a tutte le norme costituzionali (Corte cost., sent. nn. 348-349/2007, c.d. "sentenze gemelle").

Nel caso *de quo*, alla luce delle considerazioni svolte, in particolare con riferimento all'art. 38 Cost., è di ogni evidenza l'esito positivo di tale verifica.

Dal nuovo sistema delle fonti tracciato dalla Corte costituzionale deriva, in primo luogo e per quanto di rilievo nel caso oggetto del presente procedimento, che il giudice nazionale nell'interpretare le norme interne è tenuto a privilegiare quell'interpretazione che non si ponga in contrasto con il diritto pattizio laddove in caso di irriducibili antinomie lo stesso dovrebbe sollevare questione di legittimità costituzionale per la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.

Pertanto, è innanzitutto in tale ottica che è necessario

affrontare la questione, per la quale il presente Consiglio è stato adito, relativa all'operatività del c.d. blocco delle assunzioni per il settore pubblico previsto ai sensi dell'art. 1, comma 10, della l.r. n. 25/2008, anche con riferimento ai soggetti tutelati ex l. n. 68/1999.

La questione, in particolare, è venuta in rilievo in quanto la successiva l.r. n. 11/2010, all'art. 20, comma 6, ha previsto, con specifico riferimento alle società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione Siciliana, il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale *«ivi comprese quelle già autorizzate e quelle previste da disposizioni di carattere speciale»*. Tale divieto sarebbe parso poi ulteriormente rafforzato da due recenti delibere della Giunta Regionale, rispettivamente la n. 492 del 30 dicembre 2019 e la n. 619 del 31 dicembre 2020.

Assume, quindi, fondamentale importanza stabilire se tra le disposizioni a carattere speciale richiamate dalla legge regionale debba o meno considerarsi compresa altresì la l. n. 68/1999.

Tuttavia, avuto riguardo ai valori sanciti a livello costituzionale ed europeo, nonché alla luce degli obblighi internazionali assunti dallo Stato Italiano come ricostruiti *supra*, risulta evidente che la soluzione debba essere, e non possa non essere, quella che esclude che il blocco delle assunzioni sancito dal legislatore regionale ricomprenda altresì i lavoratori disabili sia pure limitatamente alle quote di riserva stabilite dalla legge n. 68 del 1999. In altre parole, l'obiettivo di tutela dei soggetti con

disabilità, anche sotto il profilo della promozione del loro inserimento nel mondo del lavoro, ha un rilievo a livello non solo costituzionale, ma anche internazionale, tale da impedire che lo stesso venga sacrificato per ragioni di mera opportunità finanziaria.

In quest'ottica si pone, d'altra parte, anche la pronuncia della Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, opportunamente richiamata dall'Ufficio legislativo e legale, in base alla quale *«i rapporti tra la normativa che prevede le c.d. assunzioni obbligatorie per le categorie protette, da un lato, e le norme finalizzate al contenimento della spesa pubblica ed al risanamento dei bilanci delle amministrazioni pubbliche promulgate negli ultimi anni - tra cui chiaramente rientrano anche le disposizioni in materia di blocco delle assunzioni -, dall'altro, ancorché non debbano ritenersi incompatibili o inconciliabili, devono, comunque, risolversi nel senso della prevalenza delle disposizioni che impongono obblighi assunzionali di soggetti appartenenti alle categorie protette, nei limiti della copertura della c.d. quota d'obbligo, sulle previsioni che pongono vincoli e divieti di assunzione»*. (Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, n. 36/2008/SSRR/PAR del 10 dicembre 2008, n. 49/2011/SSRR/PAR dell'1 luglio 2011, n. 29/SSRR/PAR del 29 agosto 2013, n. 76/SSRR/PAR del 31 ottobre 2012).

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, rende il parere nei termini sopra precisati.

L'ESTENSORE
Giovanni Ardizzone

IL PRESIDENTE
Gabriele Carlotti

IL SEGRETARIO
Giuseppe Chiofalo

(da www.dirittodeiservizipubblici.it)