



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella adunanza del 7 marzo 2012, composta dai seguenti magistrati:

Rita Arrigoni	- Presidente
Stefano Siragusa	- Consigliere
Corrado Borruso	- Consigliere
Licia Centro	- Primo Referendario
Giuseppa Cernigliaro	- Primo Referendario – relatore

visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

visto l'art. 3, commi 4 e 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, adottato con deliberazione delle Sezioni riunite della Corte n. 14 del 16 giugno del 2000 e le sue successive modifiche e integrazioni;

vista la deliberazione di questa Sezione n. 33/2010/INPR, con la quale è stato approvato il programma di controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della Regione siciliana per l'anno 2010, nella quale è stata prevista l'indagine concernente le politiche attive del lavoro e la gestione dell'Agenzia regionale per l'impiego, con particolare riferimento alla gestione del Fondo unico per il precariato. Esercizi 2007/2009;

vista la nota del Magistrato istruttore n. 21369484 del 13 febbraio 2012, con la quale, a conclusione dell'anzidetta indagine, è stata trasmessa la bozza della relazione per gli adempimenti consequenziali;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 12 del 1° marzo 2012 con la quale la Sezione del controllo è stata convocata il giorno 7 marzo 2012 per la discussione della menzionata relazione e con la quale l'anzidetta bozza, unitamente al decreto di fissazione dell'adunanza, è stata trasmessa: all' Ufficio di gabinetto dell'Assessore regionale

della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro nonché all’Agenzia regionale per l’impiego, l’orientamento, i servizi e le attività formative;

esaminati gli atti pervenuti;

udito il relatore dott.ssa Giuseppa Cernigliaro;

udita la dott.ssa Maria Letizia Di Liberti, dirigente generale dell’Agenzia regionale per l’impiego, l’orientamento, i servizi e le attività formative, intervenuta all’adunanza pubblica;

D E L I B E R A

di approvare l'unita relazione avente ad oggetto "Indagine sulle politiche attive del lavoro e la gestione dell’Agenzia regionale per l’impiego, con particolare riferimento alla gestione del Fondo unico per il precariato.";

O R D I N A

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione e dell'allegata relazione siano comunicate al Presidente dell’Assemblea regionale siciliana, al Presidente della Regione siciliana, all’Assessore regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro e all’Agenzia regionale per l’impiego, l’orientamento, i servizi e le attività formative.

D I S P O N E

che, a cura dell’Ufficio III, siano acquisite le comunicazioni che, ai sensi dell’art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, l’ Amministrazione interessata dovrà rendere entro il termine di sei mesi dal deposito della presente deliberazione circa le misure correttive adottate in ordine alle osservazioni contenute nella relazione allegata.

IL MAGISTRATO RELATORE

IL PRESIDENTE

(Giuseppa Cernigliaro)

(Rita Arrigoni)

Depositata in segreteria il 14 marzo 2012



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

“INDAGINE SULLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E SUL
PRECARIATO IN SICILIA. L’AGENZIA REGIONALE PER L’IMPIEGO E
LA GESTIONE DEL FONDO UNICO PER IL PRECARIATO”

RELAZIONE APPROVATA CON DELIBERAZIONE
N. 108/2012/VSGO del 14 marzo 2012

Magistrato istruttore
Primo Referendario Giuseppa Cernigliaro

Personale amministrativo che ha collaborato all'indagine
Dott.ssa Maria Teresa Faraci
Ing. Ludovico Ciancimino per la parte informatica

Sommario

<u>Premessa</u>	3
<u>Capitolo I – Le politiche attive del lavoro della Regione siciliana. Anni 2007/2009</u>	
I.1 Introduzione. Le politiche attive nel contesto europeo.....	5
I.1.1 I dati della disoccupazione in Sicilia.....	8
I.1.2 L'indagine dell'Istat sulle forze lavoro. Anno 2009.....	15
I.1.3 Le iniziative della Regione. Obiettivi e strumenti.....	22
<u>Capitolo II – L'Agenzia regionale per l'impiego</u>	
II.1 La legge istitutiva. I compiti e l'organizzazione.....	27
II.1.1 Il personale.....	31
II.1.2 I controlli interni.....	35
<u>Capitolo III – Il precariato in Sicilia</u>	
III.1 La normativa nazionale e quella regionale.....	39
III.1.1 La composizione del bacino del precariato in Sicilia.....	51
III.1.2 La dimensione del fenomeno. Comparazione con il dato nazionale.....	58
<u>Capitolo IV – Il fondo unico per il precariato.</u>	
IV.1 Istituzione del Fondo e sue finalità.....	64
IV.1.1 Le misure assistite dal Fondo.....	65
IV.1.2 La dotazione del fondo e la sua gestione. Anni 2007/2009.....	69
IV.1.3 Gli Enti utilizzatori e la spesa. Il fenomeno negli enti locali.....	72
Sintesi delle criticità rilevate e considerazioni conclusive.....	97

Premessa

Con la deliberazione n. 2/2009/INPR la Sezione di controllo per la Regione Siciliana ha programmato un'indagine in materia di politiche attive del lavoro della Regione siciliana, con particolare riferimento al funzionamento dell'Agenzia regionale per l'impiego.

A seguito dell'attività istruttoria che è stata svolta nel corso del 2009, sono emersi elementi informativi in ordine alla particolare significatività delle risorse impiegate dall'Agenzia per le misure di sostegno destinate al bacino dei lavoratori socialmente utili. Tale circostanza ha quindi suggerito l'opportunità di indirizzare l'indagine specialmente al suddetto comparto. Senonché la Sezione, a seguito delle sopravvenute risultanze istruttorie, con il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2010 adottato con deliberazione n. 33/2010/INPR, ha ritenuto di riformulare il tema dell'indagine nel modo che segue: "Indagine sulle politiche attive del lavoro e sul precariato in Sicilia. L'Agenzia regionale per l'impiego e la gestione del Fondo unico per il precariato. Esercizi 2007/2009" estendendo così l'area della propria analisi anche all'esercizio 2009 e con alcuni affacci sul 2010. Ciò ha consentito fra l'altro di ampliare le analisi e le osservazioni con riguardo al fenomeno del precariato siciliano finanziato con risorse regionali.

L'indagine si è svolta secondo il criterio del confronto collaborativo con la Regione e, in questa linea, nel luglio del 2010, è stata formulata una prima richiesta istruttoria all'Agenzia regionale per l'impiego, l'orientamento, i servizi e le attività formative volta all'acquisizione di notizie circa gli aspetti organizzativi della struttura, le misure assistite dal Fondo, la consistenza numerica dei soggetti destinatari delle provvidenze e dei corrispondenti soggetti utilizzatori. Successivamente, a seguito anche di un incontro con alcuni funzionari dell'Agenzia, sono stati acquisiti i dati analitici relativi a tutti gli organismi utilizzatori e al relativo personale precario impiegato.

In considerazione della complessità del tema trattato, sia sotto il profilo normativo che gestionale, e dell'ingente mole dei dati trasmessi dall'Agenzia per l'impiego, lo svolgimento dell'indagine si è rivelato molto laborioso richiedendo diverse integrazioni istruttorie e numerose interlocuzioni con i dirigenti dell'Amministrazione¹.

L'indagine riguarda il triennio 2007-2009, con qualche affaccio anche sul 2010 anche per dare conto del nuovo assetto organizzativo dell'Agenzia, dovuto all'intervenuta riorganizzazione della struttura burocratica regionale (avviata nel 2009

¹ Sono state sei le integrazioni istruttorie determinate in gran parte dall'incompletezza dei dati trasmessi dall'Amministrazione o dall'incongruenza di taluni elementi di carattere finanziario, valorizzati in maniera differente nei diversi prospetti inviati.

e conclusasi nel 2010) a seguito dell'entrata a regime della riforma amministrativa prevista dalla legge regionale n. 19 del 16 dicembre 2008.

La presente analisi si divide in quattro parti. La prima, dopo una premessa sulle politiche attive del lavoro nel contesto europeo, prende in esame i dati dell'occupazione in Sicilia, disaggregati per province e poi nella comparazione con le altre Regioni italiane; con speciale analisi dedicata alle iniziative regionali.

La seconda parte ricostruisce compiti e organizzazione dell'Agenzia per l'impiego con particolare riferimento alla struttura del personale e ai controlli interni.

La terza parte, particolarmente significativa, affronta il fenomeno del precariato in Sicilia, analizzandone la preoccupante dimensione anche nella comparazione con il resto del Paese.

La quarta parte concentra l'analisi sul Fondo unico del precariato, ricostruendo gli aspetti principali della gestione, con riferimento alla destinazione delle ingenti risorse, alla distribuzione dei precari per settore e alla spesa riscontrata nei confronti dei vari enti utilizzatori.

Per una migliore comprensione dei risultati dell'analisi condotta, appare necessaria la seguente indicazione metodologica. I dati di sintesi sul precariato concernenti le risorse umane impiegate e i volumi finanziari erogati, non esauriscono l'intero bacino del precariato dell'Isola. Essi rappresentano solo la parte, seppure certamente consistente, del fenomeno posto finanziariamente a carico del Fondo unico per il precariato, la cui gestione costituisce l'oggetto del presente lavoro. Le altre categorie di lavoratori precari, non finanziate dal predetto Fondo², restano pertanto fuori dall'attuale analisi.

² Per il riferimento alle singole categorie escluse, si veda il paragrafo III.1.1 del Capitolo III.

**Capitolo I – Le politiche attive del lavoro della Regione siciliana.
Anni 2007/2009**

I.1 Introduzione. Le politiche attive del lavoro nel contesto europeo.

Una prima generale definizione del concetto di politiche attive del lavoro non può non ricomprendere tutti quei provvedimenti di politica pubblica volti a rendere più efficiente il funzionamento del mercato del lavoro favorendo l'incontro tra domanda e offerta e migliorando la possibilità di accesso all'occupazione per i soggetti più svantaggiati.

Negli studi dell'OCSE³, tali iniziative vengono descritte come le politiche che prevedono la destinazione di spesa pubblica "finalizzata al miglioramento della prospettiva dei beneficiari di trovare un impiego meglio remunerato o di incrementare comunque la loro capacità di produrre reddito. Tale categoria comprende la spesa per i servizi pubblici per l'impiego, la formazione nel mercato del lavoro, i programmi speciali per i giovani nel passaggio tra la scuola e il lavoro, i programmi volti a promuovere l'impiego delle persone disoccupate e i programmi speciali per i disabili"⁴.

In concreto, quindi, gli strumenti utilizzabili dal soggetto regolatore sono diversi. E' possibile intervenire ponendo in atto strategie formative con l'obiettivo di adeguare l'offerta di lavoro alla domanda⁵, con l'adozione di misure idonee ad incentivare il sistema imprenditoriale ad incrementare la domanda di lavoro⁶, attraverso la predisposizione di appositi servizi pubblici finalizzati a promuovere l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e a fornire supporto e orientamento agli aspiranti lavoratori o, ancora, mediante l'adozione di programmi speciali per l'inserimento lavorativo di categorie di soggetti svantaggiati (donne, giovani e disabili) sino alla creazione diretta di posti di lavoro nel settore pubblico in senso lato.

Complementari alle politiche attive sono quelle passive in quanto queste ultime assumono, con un approccio di tipo "curativo", la finalità di lenire il disagio sociale connesso allo stato di disoccupazione⁷, laddove le prime mirano invece ad reintegrare nel mercato del lavoro i soggetti che ne sono usciti o che si trovano ai margini dello stesso.

³ L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

⁴ Definizione tratta dal sito dell'Ocse: www.oecd.org, "Active labour market programmes" (politiche attive del lavoro)

⁵ Questi programmi si definiscono politiche per l'occupabilità

⁶ Questi programmi si definiscono politiche per l'occupazione

⁷ Si tratta, ad esempio, delle prestazioni monetarie erogate ai soggetti disoccupati, della Cassa integrazione guadagni, dell'indennità di mobilità, dei cd. "prepensionamenti" e, in generale, dell'intero sistema di protezione sociale di sostegno della disoccupazione

L'implementazione delle politiche attive per il lavoro rappresenta la generale forma di approccio utilizzata da tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea per fronteggiare il grave problema della disoccupazione.

La necessità di affrontare i cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro ha determinato una diversa attenzione da parte dell'Unione Europea alle politiche per l'occupazione, considerate "questione di interesse comune" nel corso del Consiglio Europeo di Amsterdam (tenutosi nel giugno del 1997) dove ha visto la nascita la nuova Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), poi inserita all'interno del Trattato di Amsterdam⁸.

La Strategia europea per l'occupazione ha invitato gli Stati Membri a coordinare le loro politiche in materia di lavoro intorno a quattro pilastri di azione prioritaria (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità). Dal punto di vista delle politiche attive, la SEO ha rappresentato una vera e propria svolta perché ha posto come principio politico l'obiettivo della prevenzione e dell'attivazione precoce nelle politiche occupazionali. Ciò ha determinato un nuovo modo di concepire l'approccio ai problemi della disoccupazione, nella convinzione che le sole politiche passive non permettano di risolvere la disoccupazione in modo definitivo. Il nuovo orientamento delle politiche attive, si basa, invece, sull'importanza di aiutare le persone prima che siano disoccupate o nel momento in cui lo diventano, piuttosto che dedicarsi alle loro esigenze solo quando esse sono ormai da tempo fuori dal mercato del lavoro.

La Strategia è stata resa operativa con una serie di indicazioni fornite agli Stati Membri per l'avvio di un ciclo annuo di programmazione e controllo delle politiche occupazionali. Da un punto di vista finanziario, è stato individuato lo strumento del Fondo Sociale Europeo, le cui risorse sono impegnate a sostenere la Strategia Europea per l'occupazione.

Nel marzo del 2000, il Consiglio europeo straordinario di Lisbona ha adottato l'obiettivo strategico di fare dell'Europa, nell'arco di un decennio, "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". Tale risoluzione è intervenuta in un momento di favorevole congiuntura economica, dovuta anche al diffondersi delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, e accompagnata dalla sfida posta dalla globalizzazione che costringeva l'economia dell'Unione Europea ad essere all'avanguardia di tutti i settori nei quali era forte l'intensificarsi della concorrenza.

⁸ Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, ha modificato il Trattato sull'Unione europea

Il Consiglio europeo di Lisbona ha dunque cercato di formulare orientamenti in grado di cogliere le opportunità offerte dalla nuova economia attraverso l'adattamento e il potenziamento dei processi già esistenti (ovvero della Strategia europea per l'occupazione) per consentire al potenziale di crescita economica, occupazionale e di coesione sociale di svilupparsi pienamente. La strategia concertata ha proposto una serie di indicatori atti a misurare il raggiungimento, entro il 2010, degli ambiziosi obiettivi previsti⁹.

Il sopraggiungere della recente gravissima crisi economica internazionale, che ha annullato dieci anni di progressi in campo economico e sociale compromettendo pesantemente il potenziale di sviluppo dell'Unione, ha imposto l'adozione di nuove e ulteriori misure atte a contrastare la crisi e a rilanciare l'economia dell'Europa nel decennio a venire.

Nel giugno del 2010 il Consiglio europeo ha pertanto adottato la strategia "Europa 2020" che definisce il quadro per l'azione europea in campo economico e sociale basato su un numero più ridotto di obiettivi cardine e su un maggiore coordinamento delle politiche nazionali ed europee.

Le tre priorità individuate sono: una crescita intelligente con lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; una crescita sostenibile, promuovendo un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva; e una crescita inclusiva che, nel promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione, favorisca la coesione sociale e territoriale.

Gli obiettivi quantitativi correlati a tali priorità sono cinque:

- il 75 per cento delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3 per cento del prodotto intero lordo dell'Unione Europea deve essere investito in Ricerca e Sviluppo;
- in materia di clima ed energia devono essere raggiunti i traguardi "20/20/20" consistenti nel ridurre i gas ad effetto serra del 20 per cento, nell'aumentare del 20 per cento dell'efficienza energetica e nell'incrementare del 20 per cento l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili;
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10 per cento e almeno il 40 per cento dei giovani deve avere una laurea o un diploma;
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

⁹ I più significativi dei quali erano: a) un incremento del PIL pari al 3% annuo, b) il raggiungimento di un tasso di occupazione pari al 70% della popolazione in età da lavoro, c) un'occupazione femminile pari al 60%, d) un tasso inferiore al 10% dell'abbandono scolastico, e) un tasso pari almeno all'85% del completamento del ciclo di istruzione secondaria superiore.

La strategia Europa 2020 pone al centro della propria azione un solido meccanismo di *governance* tra gli Stati membri, in considerazione della forte interdipendenza delle economie europee e mondiali e della conseguente consapevolezza che la crisi può essere efficacemente fronteggiata soltanto se l'Unione agisce collettivamente¹⁰.

I.1.1 I dati della disoccupazione in Sicilia.

Il tasso di disoccupazione siciliano nell'ultimo decennio si è attestato su valori nettamente più elevati rispetto alla media registrata nel Mezzogiorno d'Italia. Nel 2009, a causa della gravissima recessione economica, il tasso di disoccupazione nell'Isola ha raggiunto il 13,9 per cento a fronte del dato medio meridionale pari al 12,5 per cento e nazionale pari al 7,8 per cento¹¹.

La fase ciclica negativa, verificatasi a livello internazionale, ha determinato nel 2009 in Sicilia la riduzione dell'occupazione per il terzo anno consecutivo, con tendenza ad ulteriore contrazione nel 2010¹². La tabella che segue illustra in dettaglio i settori produttivi interessati dal calo della domanda di lavoro nel triennio considerato (2007/2009)¹³.

PERIODI	Occupati e forza lavoro (variazioni percentuali sul periodo corrispondente e valori percentuali)										
	Occupati					In cerca di occupazione	Forze di lavoro	Tasso di disoccupazione (1)	Tasso di attività (2)	Tasso di occupazione (2)	
	Agricoltura	Industria in senso stretto	Costruzioni	Servizi	Totale						
					di cui: commercio						
2007	-9,4	-0,2	11,7	-1,5	0,6	-0,9	-5,5	-1,6	13,0	51,3	44,6
2008	-8,7	-4,2	2,7	0,4	-1,0	-0,6	6,9	0,4	13,8	51,2	44,1
2009	-4,1	-6,0	-10,6	1,2	-3,1	-1,1	-0,3	-1,0	13,9	50,6	43,5
2008 – 1° trim.	-4,4	0,3	17,0	-3,1	3,2	-1,0	10,5	0,6	15,3	51,3	43,4
2° trim.	-19,9	-8,2	9,0	3,8	-4,8	1,1	11,9	2,4	13,0	51,3	44,6
3° trim.	-1,9	-0,7	-9,0	0,9	-4,0	-0,5	5,4	0,2	13,1	51,0	44,3
4° trim.	-8,0	-7,9	-2,9	0,0	1,8	-1,7	0,3	-1,4	13,8	51,2	44,1
2009 – 1° trim.	-5,2	-11,0	-7,6	4,2	2,1	0,8	-7,3	-0,4	14,3	50,9	43,6
2° trim.	5,1	-4,4	-18,5	1,2	-2,2	-1,0	6,0	-0,1	13,8	51,2	44,1
3° trim.	-6,6	-15,1	-4,7	-0,2	-7,7	-2,6	-0,4	-2,3	13,3	49,7	43,0
4° trim.	-8,2	8,2	-11,3	-0,4	-4,5	-1,4	1,6	-1,0	14,1	50,6	43,4

Tab. 1 – Occupati e forza lavoro. Fonte: Banca d'Italia, Economie regionali. Sicilia 2009.

¹⁰ Naturalmente la grave crisi economica in atto rende difficilmente raggiungibili gli ambiziosi obiettivi proposti, come puntualmente documentato dall'Osservatorio europeo sull'occupazione con apposite analisi condotte per i 27 paesi che compongono l'Unione Europea e per quelli dell'Eurozona. Tutti i rapporti sono consultabili sul sito: <http://www.eu-employment-observatory.net/>

¹¹ Fonte: Istat. *Rilevazione sulle forze lavoro*.

¹² A chiusura del 2010 il tasso di disoccupazione in Sicilia è stato pari al 14,7 per cento%.

¹³ Fonte: Istat. *Rilevazione sulle forze lavoro*. Rielaborazione della Banca d'Italia, Economie regionali. Sicilia 2009.

La contrazione della domanda di lavoro ha riguardato in particolare il settore industriale nel suo complesso; per l'industria in senso stretto si tratta del quarto anno consecutivo di riduzione occupazionale, mentre per le costruzioni si è registrata una flessione consistente (pari al 10,6 per cento) dopo due anni di crescita. Per il terzo anno consecutivo è risultata in diminuzione anche la forza lavoro impiegata nell'agricoltura (-4,1 per cento). L'occupazione nel terziario è invece aumentata dell'1,2 per cento, tuttavia la componente del commercio ha registrato una riduzione del 3,1 per cento.

Il tasso di occupazione, confermando la tendenza dei due anni precedenti, è sceso di 0,6 punti percentuali, al 43,5 per cento, diminuendo ulteriormente nel 2010, per l'aggravarsi della crisi economica, al 42,6 per cento. Il divario nei confronti dei valori medi registratisi nel Meridione e, in generale, nel Paese rimane molto ampio, pur essendosi verificata in tale contesto una flessione superiore al punto percentuale. La tabella seguente espone l'andamento nel tempo (anni 1995/2009) del tasso di disoccupazione e di occupazione in Italia, nel Mezzogiorno e in Sicilia¹⁴.

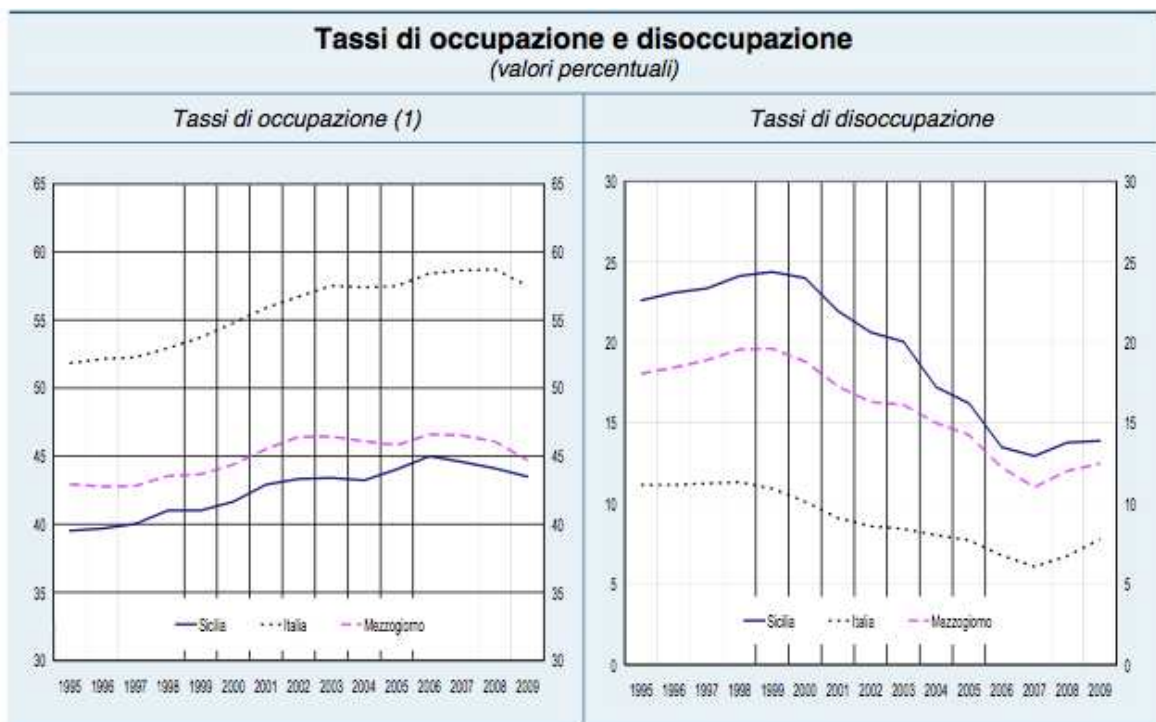


Fig. 1 - Tassi di occupazione e di disoccupazione in Italia, nel Mezzogiorno e in Sicilia. Fonte: Banca d'Italia, Economie regionali. Sicilia 2009.

¹⁴ Fonte: Istat. *Rilevazione sulle forze lavoro*. Rielaborazione della Banca d'Italia, Economie regionali. Sicilia 2009.

Come ulteriormente evidenziato nel prospetto che segue, la Sicilia ha realizzato, in ambito nazionale, una delle peggiori *performance* essendo distante di oltre quattordici punti percentuali dal dato nazionale. Soltanto la Calabria e la Campania riportano un tasso di occupazione inferiore.

Tasso di occupazione per classe di età e regione						
Media 2009 (valori percentuali)						
REGIONI	15 - 24 anni	25 - 34 anni	35 - 44 anni	45 - 54 anni	55 anni e oltre	Totale 15-64 anni
MASCHI E FEMMINE						
Piemonte	26,0	78,6	84,1	79,9	14,2	64,0
Valle d'Aosta	27,8	80,0	86,9	81,9	16,1	67,0
Lombardia	28,8	81,0	84,3	79,4	15,9	65,8
Trentino-Alto Adige	34,2	81,0	86,0	85,9	18,2	68,5
Veneto	30,2	79,7	82,5	77,3	15,0	64,6
Friuli-Venezia Giulia	25,4	79,0	84,9	78,0	13,2	63,4
Liguria	22,9	77,3	83,1	78,1	14,8	63,5
Emilia-Romagna	28,1	81,0	87,0	83,8	16,9	68,5
Toscana	25,5	76,9	83,2	80,3	16,3	64,8
Umbria	26,4	75,5	82,0	78,0	14,8	63,0
Marche	26,4	73,7	83,0	80,0	15,9	63,8
Lazio	20,1	69,6	75,8	74,4	17,4	59,4
Abruzzo	18,4	65,6	73,7	71,7	14,3	55,7
Molise	17,7	56,4	71,2	68,3	14,5	52,3
Campania	12,9	43,0	53,7	55,3	15,3	40,8
Puglia	18,4	52,6	58,6	56,6	13,9	44,9
Basilicata	13,6	53,9	64,8	63,3	14,9	48,5
Calabria	13,4	46,4	56,6	57,9	15,3	43,1
Sicilia	14,2	47,2	58,6	58,0	14,5	43,5
Sardegna	15,5	60,2	68,2	63,4	15,0	50,8
ITALIA	21,7	67,5	75,2	72,2	15,5	57,5

Tab. 2. - Tasso di occupazione nelle singole Regioni. Fonte: Rielaborazione della Corte dei conti dalla "Rilevazione sulle forze lavoro. Media 2009" dell'Istat

Dalla disaggregazione provinciale di cui alla successiva tabella n. 4, si riscontra inoltre che la Provincia siciliana maggiormente colpita dalla crisi appare quella di Caltanissetta, dove il tasso di occupazione è il più basso dell'Isola, mentre quella di Ragusa manifesta il tasso di occupazione più elevato con soli 7,4 punti percentuali di differenza rispetto al tasso nazionale.

Tasso di occupazione per classe di età, regione e provincia						
Media 2009 (valori percentuali)						
SICILIA E PROVINCE	15 - 24 anni	25 - 34 anni	35 - 44 anni	45 - 54 anni	55 anni e oltre	Totale 15-64 anni
MASCHI E FEMMINE						
Sicilia	14,2	47,2	58,6	58,0	14,5	43,5
Trapani	15,7	45,7	59,0	58,1	13,0	43,2
Palermo	12,0	45,4	57,2	59,9	15,5	42,8
Messina	14,5	48,4	60,1	59,0	14,7	45,2
Agrigento	14,0	43,4	51,7	56,5	15,9	42,8
Caltanissetta	12,1	39,6	53,5	57,6	10,9	38,5
Enna	16,3	51,6	58,5	58,0	12,9	44,8
Catania	15,6	48,2	56,8	53,7	14,6	42,3
Ragusa	17,7	48,3	75,5	65,0	15,8	50,1
Siracusa	13,0	56,2	61,2	57,7	13,4	45,2
ITALIA	21,7	67,5	75,2	72,2	15,5	57,5

Tab. 3 Tasso di occupazione Province siciliane. Fonte: Rielaborazione della Corte dei conti dalla "Rilevazione sulle forze lavoro. Media 2009" dell'Istat

Correlato al tema della crisi è quello dell'impiego della Cassa integrazione guadagni (CIG). Come si evince dal seguente grafico, nel 2009 l'utilizzo di questo ammortizzatore sociale da parte delle imprese operanti in Sicilia è notevolmente aumentato¹⁵ rispetto all'anno precedente con un incremento, in termini di ore autorizzate di cassa integrazione ordinaria, pari al 138,6 per cento. Il dato del 2009 è il più significativo fatto registrare in 15 anni essendo superiore persino a quello riportato nel 1994.

Agli ammortizzatori sociali a legislazione ordinaria si aggiungono numerose fattispecie di interventi in deroga, tra cui la Cassa integrazione guadagni straordinaria in deroga (cd. CIGS in deroga) che interessa soprattutto aziende artigiane e industriali con meno di 15 addetti ma che può essere estesa anche alle aziende industriali con più di 15 dipendenti e a quelle di servizi. Gli accordi sottoscritti per il 2009 per la Regione Sicilia hanno previsto interventi di CIGS in deroga per un numero massimo di 3.074 lavoratori, pari al triplo del corrispondente valore dell'anno precedente (1.004)¹⁶.

¹⁵ L'incremento in Sicilia è stato pari al 78,8 per cento, a fronte di un incremento superiore al 300 per cento nella media nazionale (dati Inps). La minore intensità di crescita rispetto al resto del Paese è da ricondurre alla modesta presenza nell'Isola di stabilimenti industriali di grandi dimensioni che possono avere accesso allo strumento di integrazione salariale in questione.

¹⁶ Fonte: Banca d'Italia. Economie regionali. Sicilia 2009.

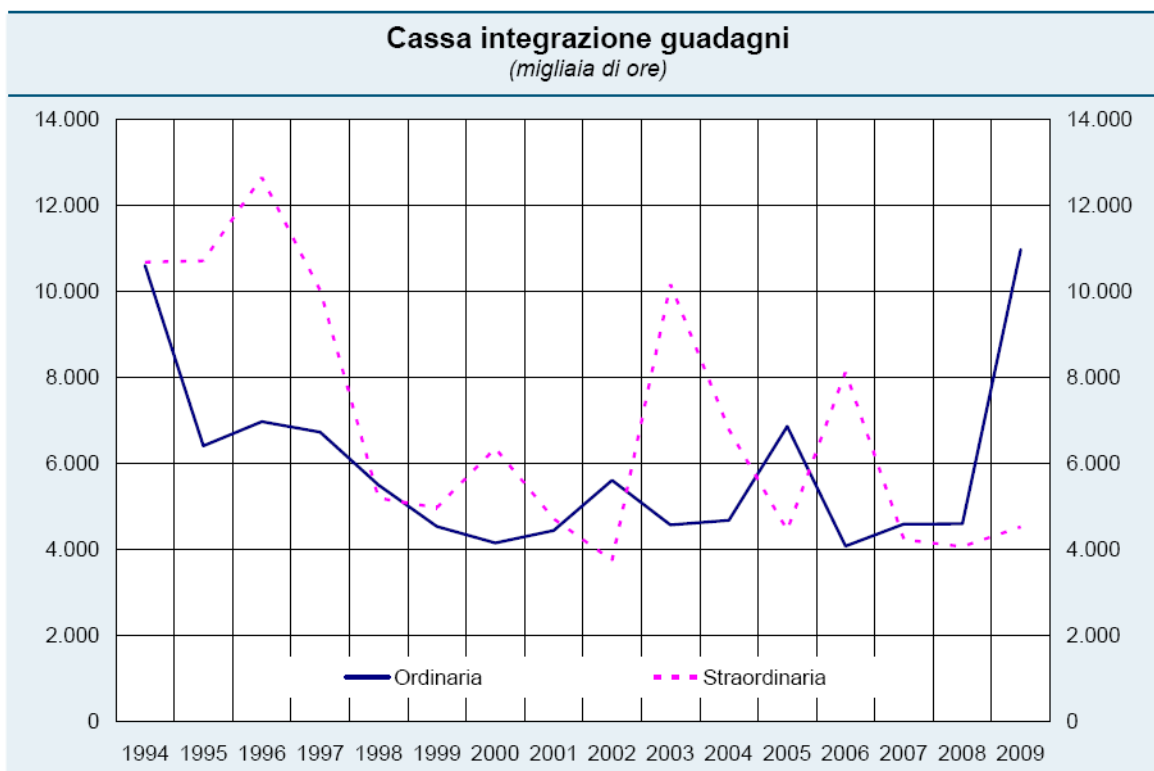


Fig. 2 - C.I.G. Sicilia. Fonte: Banca d'Italia, Economie regionali. Sicilia 2009.

Il tasso di disoccupazione tuttavia è un indicatore che consente solo parzialmente di cogliere il fenomeno del sottoutilizzo della forza lavoro, riguardante soprattutto quei soggetti che, pur immediatamente disponibili a lavorare, non hanno attivamente ricercato un'occupazione nell'ultimo mese (i cosiddetti "scoraggiati").

Nelle regioni del Mezzogiorno in generale e in Sicilia, in particolare, il fenomeno dello scoraggiamento ha un peso significativo, soprattutto per i giovani di età compresa tra i 15 e i 34 anni. Gli scoraggiati, inoltre, solitamente crescono nei periodi di recessione economica, in quanto le persone tendono a rinunciare ad intraprendere azioni di ricerca del lavoro quando ritengono improbabile trovare un'occupazione in breve termine.

L'incidenza del lavoro disponibile inutilizzato, includendovi anche gli inoccupati scoraggiati, passerebbe nell'Isola dal 16,3 per cento del 2008 al 19,5 per cento del 2009; nel Meridione crescerebbe dal 14,4 al 18,6 per cento. In particolare, nel quarto trimestre del 2009 l'incidenza complessiva del lavoro disponibile inutilizzato in Sicilia avrebbe raggiunto il 20 per cento, crescendo di 4,4 punti percentuali rispetto alla fine del 2007, prima che avesse inizio la fase più acuta della crisi; la parte prevalente di tale incremento sarebbe dovuta all'effetto scoraggiamento.



Fig. 3 - . Stima del lavoro inutilizzato in Sicilia. Fonte: Banca d'Italia, Economie regionali. Sicilia 2009.

Un altro fenomeno connesso al precedente (destinato a crescere in maniera consistente nei periodi di crisi) è quello della popolazione giovanile (tra i 15 e i 29 anni) che non studia, non lavora e non è impegnata in corsi di formazione (si tratta dei cd. *Neet* "Not in Education, Employment or Training").

Secondo un recente rapporto pubblicato da Italia Lavoro¹⁷, in Italia la quota di *Neet* è la più alta tra i paesi europei. In media, infatti, un giovane su cinque in Italia non studia e non lavora. Nel 2009 tali soggetti rappresentavano oltre il 21 per cento dei giovani tra i 15 e i 29 anni (in termini assoluti si tratta di circa 2 milioni di giovani). Poiché questa fascia della popolazione giovanile è fortemente esposta al rischio di esclusione sociale, alla questione viene ultimamente dedicata grande attenzione al fine di individuare le misure più idonee ad arginare il problema.

Nel Mezzogiorno d'Italia e in Sicilia, in particolare, i *Neet* sono addirittura uno su tre; all'estremo opposto invece in Trentino Alto Adige sono uno su dieci. I seguenti grafici mostrano il tasso di *Neet* registrati nel 2009 nelle Regioni italiane e l'andamento rilevato nel periodo 2004/2009.

¹⁷ Il rapporto sui "Neet: i giovani che non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano" è stato pubblicato nell'Aprile del 2011 ed è consultabile sul sito www.italialavoro.it.

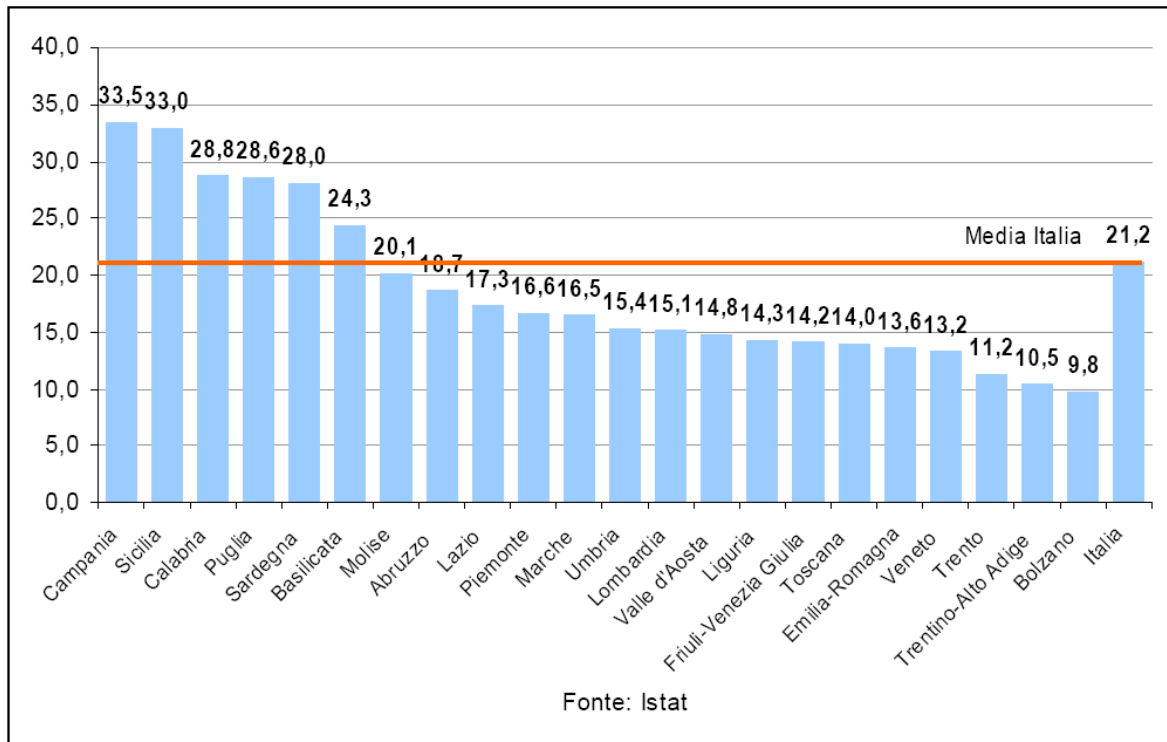


Figura 4 - Tasso di Neet (15-29 anni) per Regione . Anno 2009 (valori percentuali). Fonte Italia Lavoro/Istat.

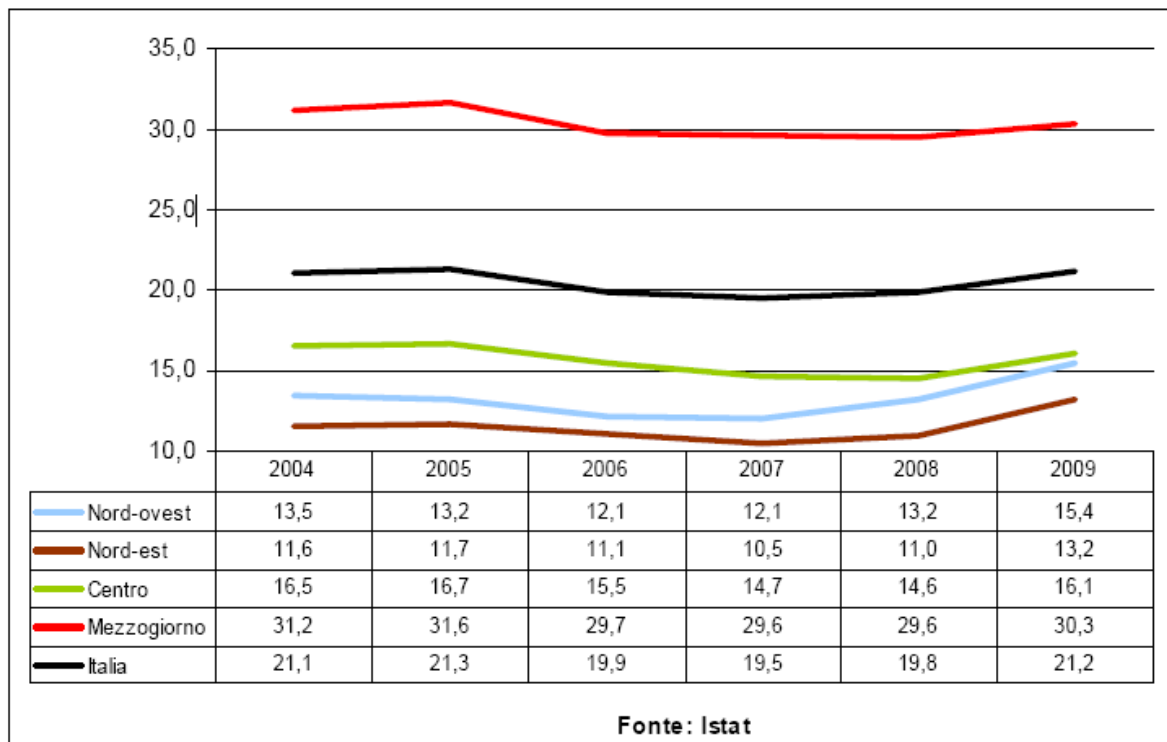


Figura 5 - Tasso di Neet (15-29 anni) -. Andamento anni 2004-2009 (valori percentuali). Fonte Italia Lavoro/Istat.

I.1.2 L'indagine dell'Istat sulle forze di lavoro¹⁸. Media 2009.

La rilevazione campionaria sulle Forze di Lavoro, prodotta dall'Istat con cadenza trimestrale e annuale¹⁹, rappresenta la principale fonte statistica sul mercato del lavoro italiano. Le informazioni rilevate presso la popolazione costituiscono la base dalla quale vengono derivate le stime ufficiali dei principali indicatori del mercato del lavoro nonché le informazioni sui principali aggregati dell'offerta di lavoro²⁰.

Sin dalla sua introduzione²¹ l'indagine ha svolto un ruolo di primo piano nella documentazione statistica e nell'analisi della situazione occupazionale in Italia e si è rivelata uno strumento conoscitivo indispensabile per i decisori pubblici, i media e i cittadini. Lo studio sulle forze di lavoro rientra tra quelli compresi nel "Programma statistico nazionale"²² che raccoglie l'insieme delle rilevazioni statistiche necessarie al Paese.

I più importanti indicatori forniti dall'indagine sono costituiti dagli occupati e dalle persone in cerca di lavoro. I dati sono anche utilizzati per analizzare altri fattori individuali, familiari e sociali come l'aumento della mobilità occupazionale, il cambiamento delle professioni o la crescita della partecipazione femminile, elementi che concorrono a determinare la diversa partecipazione al lavoro della popolazione adulta.

Il principale obiettivo della rilevazione rimane comunque la produzione delle stime ufficiali degli occupati e delle persone in cerca di occupazione. In base alle definizioni ispirate dall'*International Labour Organization*²³ e recepite dai Regolamenti comunitari, la popolazione in età lavorativa (dai 15 ai 64 anni) è ripartita in tre gruppi distinti: occupati, disoccupati, inattivi. Nell'applicazione di questi criteri viene seguito un principio gerarchico: prima si identificano gli occupati, successivamente – tra tutti i non occupati – le persone in cerca di occupazione e, infine, le persone inattive, quelle non incluse tra gli occupati o i disoccupati.

¹⁸ Per forze di lavoro si intendono le persone occupate e quelle in cerca di occupazione.

¹⁹ La rilevazione annuale è quella più completa in quanto contiene anche i dati disaggregati per province. I dati relativi tanto alle rilevazioni annue quanto a quelle trimestrali sono consultabili sul sito web dell'Istat (www.istat.it).

²⁰ Ovvero la professione, il ramo di attività economica, le ore lavorate, la tipologia e la durata dei contratti, la formazione.

²¹ Avvenuta nel 1959

²² Il Programma statistico nazionale (Psn), secondo quanto indicato dall'art. 13 del decreto legislativo 322/1989 e successive integrazioni, stabilisce le rilevazioni statistiche di interesse pubblico affidate al Sistema statistico nazionale (Sistan) ed i relativi obiettivi.

²³ L'ILO è l'agenzia dell'ONU responsabile dell'individuazione degli standard internazionali del lavoro e dell'elaborazione delle politiche pubbliche atte a raggiungere l'obiettivo comune di condizioni di lavoro dignitose per tutti.

Gli occupati comprendono le persone di 15 anni e oltre che nella settimana presa a riferimento dalla rilevazione:

- hanno svolto almeno un'ora di lavoro in una qualsiasi attività che preveda un corrispettivo monetario o in natura;
- hanno svolto almeno un'ora di lavoro non retribuito nella ditta di un familiare nella quale collaborano abitualmente;
- sono assenti dal lavoro (ad esempio, per ferie o malattia). I dipendenti assenti dal lavoro sono considerati occupati se l'assenza non supera tre mesi, oppure se durante l'assenza continuano a percepire almeno il 50 per cento della retribuzione

Le persone in cerca di occupazione (o disoccupati) sono le persone non occupate tra 15 e 64 anni che:

- hanno effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nei trenta giorni che precedono l'intervista e sono disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive all'intervista;
- inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla data dell'intervista e sono disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive all'intervista, qualora fosse possibile anticipare l'inizio del lavoro.

Con riferimento alla metodologia dell'indagine, le informazioni vengono raccolte dall'Istat intervistando ogni trimestre un campione di quasi 77 mila famiglie, pari a 175 mila individui residenti in Italia, anche se temporaneamente all'estero. L'attuale rilevazione campionaria è continua in quanto le informazioni sono raccolte in tutte le settimane dell'anno e non più in una singola settimana per trimestre. I risultati vengono diffusi con cadenza trimestrale, fatta eccezione per il dettaglio provinciale che ha cadenza annuale.

Per rendere confrontabili le nuove stime rispetto ai dati riferiti agli anni passati, l'Istat ha provveduto a ricostruire le serie storiche a partire dal quarto trimestre del 1992.

La rilevazione condotta dall'Istat sulle forze di lavoro 2009 ha evidenziato che, nell'anno in questione, nella classe di età 15-64 anni il tasso di occupazione – ovvero il rapporto tra gli occupati e la popolazione di 15-64 anni – si è attestato a livello nazionale al 57,5 per cento con un valore inferiore di oltre sette punti percentuali rispetto alla media dell'Unione europea (pari al 64,6 per cento).

A livello regionale, come si evince dalla Tabella 7, i tassi di occupazione più bassi si registrano in Campania (40,8 per cento), Calabria (43,1 per cento) e Sicilia (43,5 per cento). Inoltre, in tutte le Regioni meridionali i tassi di occupazione delle donne sono di molto inferiori al dato medio nazionale. In Campania, Sicilia, Puglia e

Calabria si stima che la quota delle donne occupate tra i 15 e i 64 anni sia inferiore alla metà di quella dell'Emilia-Romagna.

Tasso di occupazione (15-64 anni) per sesso e regione – Anno 2009

(valori percentuali)

REGIONI	Totale	Maschi	Femmine
Piemonte	64,0	72,3	55,7
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	67,0	74,5	59,2
Lombardia	65,8	75,2	56,1
Trentino-Alto Adige	68,5	76,8	60,0
Veneto	64,6	75,1	53,9
Friuli-Venezia Giulia	63,4	72,6	54,1
Liguria	63,5	72,2	54,9
Emilia-Romagna	68,5	75,5	61,5
Toscana	64,8	74,3	55,4
Umbria	63,0	72,7	53,4
Marche	63,8	72,0	55,4
Lazio	59,4	70,7	48,6
Abruzzo	55,7	68,3	43,2
Molise	52,3	63,8	40,6
Campania	40,8	55,7	26,3
Puglia	44,9	61,0	29,2
Basilicata	48,5	61,3	35,6
Calabria	43,1	56,2	30,2
Sicilia	43,5	58,5	29,1
Sardegna	50,8	61,4	40,2
ITALIA	57,5	68,6	46,4

Tab.4. Tasso di occupazione per sesso e Regione. Fonte: Istat "Rilevazione sulle forze lavoro. Media 2009"

Tra il 2008 e il 2009, il tasso di disoccupazione passa in Italia dal 6,7 per cento al 7,8 per cento, contro l'8,9 per cento registrato nell'Unione europea a 27 Paesi. In confronto alla Unione Europea, il valore più basso del tasso di disoccupazione si associa però, nel nostro Paese, ad un più elevato indicatore di inattività, il cui tasso si posiziona al 37,6 per cento (28,9 per cento nella media UE).

Come si è già esposto nel precedente paragrafo, la Sicilia è la Regione con il tasso di disoccupazione più alto, pari al 13,9 per cento, seguita dalla Sardegna (13,3 per cento) e dalla Campania (12,9 per cento). Le Regioni invece che vantano il tasso di disoccupazione più basso sono il Trentino-Alto Adige (3,2 per cento) e la Valle D'Aosta (4,4 per cento). Anche nella disaggregazione per genere la Sicilia segnala il tasso in assoluto più elevato sia per la componente maschile sia per quella femminile.

Tasso di disoccupazione per sesso e regione – Anno 2009 (valori percentuali)

REGIONI	Totale	Maschi	Femmine
Piemonte	6,8	6,1	7,8
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	4,4	3,5	5,6
Lombardia	5,4	4,6	6,4
Trentino-Alto Adige	3,2	2,6	4,0
Veneto	4,8	3,6	6,4
Friuli-Venezia Giulia	5,3	4,5	6,4
Liguria	5,7	4,6	7,1
Emilia-Romagna	4,8	4,2	5,5
Toscana	5,8	4,2	7,8
Umbria	6,7	4,7	9,3
Marche	6,6	6,2	7,2
Lazio	8,5	6,8	10,8
Abruzzo	8,1	6,5	10,5
Molise	9,1	7,8	11,0
Campania	12,9	11,4	16,0
Puglia	12,6	10,8	16,2
Basilicata	11,2	9,6	13,9
Calabria	11,3	9,9	13,9
Sicilia	13,9	12,4	16,6
Sardegna	13,3	11,5	16,0
ITALIA	7,8	6,8	9,3

Tab. 5 - Tasso di disoccupazione per sesso e Regione. Fonte: Istat "Rilevazione sulle forze lavoro. Media 2009"

Anche il tasso di disoccupazione di lunga durata vede la Regione Sicilia al primo posto con una differenza di 4,7 punti percentuali rispetto alla media nazionale.

La seguente tabella, nel mostrare i dati regionali disaggregati, mette in evidenza le significative differenze esistenti tra le diverse aree territoriali del Paese. Molto marcata appare infatti la distanza tra il Nord e le aree del Mezzogiorno.

Tasso di disoccupazione di lunga durata per sesso, classe di età e regione
Media 2009 (valori percentuali)

REGIONI	Maschi			Femmine			Maschi e femmine		
	15-24 anni	25 anni e oltre	Totale	15-24 anni	25 anni e oltre	Totale	15-24 anni	25 anni e oltre	Totale
Piemonte	7,3	2,1	2,4	11,9	2,9	3,5	9,1	2,5	2,9
Valle d'Aosta	3,5	1,2	1,4	5,7	1,6	1,9	4,5	1,4	1,6
Lombardia	4,6	1,0	1,3	5,7	2,3	2,5	5,1	1,6	1,8
Trentino-Alto Adige	2,1	..	0,6	1,2	0,9	0,9	1,7	0,6	0,7
<i>Bolzano</i>	<i>2,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>..</i>	<i>..</i>	<i>1,9</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>
<i>Trento</i>	<i>1,3</i>	<i>..</i>	<i>..</i>	<i>1,8</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>
Veneto	1,5	0,6	0,7	3,3	2,0	2,1	2,3	1,2	1,3
Friuli-Venezia Giulia	2,1	1,3	1,4	6,6	1,4	1,7	3,8	1,4	1,5
Liguria	6,6	1,4	1,7	3,7	3,0	3,0	5,3	2,1	2,3
Emilia-Romagna	2,2	0,9	1,0	5,1	1,4	1,6	3,4	1,1	1,3
Toscana	4,2	1,0	1,2	4,1	2,9	2,9	4,2	1,8	2,0
Umbria	4,1	1,2	1,4	4,5	3,4	3,5	4,2	2,2	2,3
Marche	2,9	1,5	1,6	8,7	2,2	2,6	5,2	1,8	2,1
Lazio	10,5	2,7	3,2	16,1	5,0	5,7	12,9	3,6	4,2
Abruzzo	8,3	1,9	2,3	11,6	4,5	5,0	9,5	3,0	3,4
Molise	14,2	2,8	3,6	13,7	5,3	5,9	14,0	3,8	4,5
Campania	19,9	5,1	6,3	20,8	8,1	9,3	20,3	6,1	7,3
Puglia	13,0	4,1	4,8	16,6	7,3	8,2	14,4	5,1	6,0
Basilicata	18,5	3,7	4,8	28,2	7,0	8,4	22,0	4,9	6,2
Calabria	13,0	4,6	5,2	17,3	6,1	6,9	14,6	5,1	5,9
Sicilia	20,6	5,4	6,7	27,8	9,0	10,6	23,2	6,7	8,1
Sardegna	18,3	3,9	4,9	19,1	6,5	7,5	18,6	4,9	5,9
ITALIA	9,1	2,3	2,8	11,4	3,8	4,3	10,0	2,9	3,4

Tab. 6 - Tasso di disoccupazione di lunga durata. Fonte: Istat "Rilevazione sulle forze lavoro. Media 2009"

Il dato territoriale disaggregato per le Province siciliane mostra invece che il tasso di disoccupazione più contenuto è presente nelle Province di Siracusa (8,5 per cento) e di Ragusa (8,9 per cento) mentre quello più elevato si registra a Palermo (17,9 per cento) e ad Agrigento (17,6 per cento). La disoccupazione femminile è analogamente maggiore a Palermo (20,8 per cento), Agrigento (20,6 per cento) e Caltanissetta (20 per cento) mentre è più limitata a Siracusa (7,5 per cento).

Tasso di disoccupazione per sesso, classe di età, regione e provincia
Media 2009 (valori percentuali)

SICILIA E PROVINCE	Maschi			Femmine			Maschi e femmine		
	15-24 anni	25 anni e oltre	Totale	15-24 anni	25 anni e oltre	Totale	15-24 anni	25 anni e oltre	Totale
Sicilia	35,4	10,3	12,4	44,2	13,9	16,6	38,5	11,6	13,9
Trapani	19,9	7,8	8,7	37,3	13,4	15,6	26,4	9,7	11,0
Palermo	53,7	12,3	16,3	55,4	17,2	20,8	54,3	14,1	17,9
Messina	39,4	10,7	12,8	30,8	15,1	16,3	36,0	12,3	14,1
Agrigento	38,6	13,8	16,3	56,2	18,2	20,6	42,5	15,2	17,6
Caltanissetta	23,2	12,1	13,1	55,0	16,4	20,0	34,3	13,5	15,3
Enna	31,7	12,0	13,5	47,5	15,4	18,2	37,7	13,2	15,2
Catania	24,8	8,6	10,1	48,3	9,8	13,6	33,5	9,0	11,3
Ragusa	9,2	6,2	6,4	19,1	12,9	13,4	13,6	8,6	8,9
Siracusa	24,4	7,9	9,0	14,5	7,1	7,5	21,3	7,6	8,5
ITALIA	23,3	5,5	6,8	28,7	7,8	9,3	25,4	6,4	7,8

Tab.7. Tasso di disoccupazione in Sicilia. Dati provinciali. Fonte: Istat "Rilevazione sulle forze lavoro. Media 2009"

Riguardo al tasso di disoccupazione giovanile²⁴, la Sicilia fa analogamente registrare percentuali alquanto elevate (38,5 per cento) in confronto con la media nazionale, anch'essa sostenuta, pari al 25,4 per cento. Tuttavia il fenomeno della disoccupazione giovanile delle donne in Sicilia è pari al 44,2 per cento, valore di allarme tra i più elevati d'Italia (precedono soltanto la Basilicata e la Sardegna).

²⁴ Si tratta del tasso di disoccupazione rilevato per la fascia di età 15-24 anni.

Tasso di disoccupazione 15-24 anni per sesso e regione – Anno 2009
(valori percentuali)

REGIONI	Totale	Maschi	Femmine
Piemonte	24,1	20,8	29,2
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	17,5	14,6	21,3
Lombardia	18,5	17,7	19,7
Trentino-Alto Adige	10,1	8,6	12,3
Veneto	14,4	11,7	17,9
Friuli-Venezia Giulia	18,9	13,7	27,4
Liguria	18,8	18,4	19,2
Emilia-Romagna	18,3	16,5	20,8
Toscana	17,8	16,4	19,7
Umbria	19,6	14,2	28,8
Marche	22,6	22,6	22,6
Lazio	30,6	26,3	36,4
Abruzzo	24,0	19,2	32,6
Molise	27,1	25,7	29,3
Campania	38,1	35,9	41,7
Puglia	32,6	30,0	36,6
Basilicata	38,3	31,9	49,6
Calabria	31,8	27,1	39,8
Sicilia	38,5	35,4	44,2
Sardegna	44,7	43,3	46,6
ITALIA	25,4	23,3	28,7

Tab. 8 Tasso di disoccupazione giovanile per sesso e per Regione. Fonte: Istat "Rilevazione sulle forze lavoro. Media 2009"

Per finire, il tasso di inattività delle persone tra i 15 e i 64 anni²⁵ si è attestato al 37,6 per cento a livello nazionale ma è molto più significativo in Sicilia (49,4 per cento) con un indicatore particolarmente preoccupante per la popolazione femminile il cui tasso di inattività raggiunge il 65,1 per cento, valore superato soltanto dalla Campania (con il 68,7 per cento). Il dato rilevato segnala che nell'Isola sei donne su dieci in età lavorativa non partecipano al mercato del lavoro.

²⁵ Esprime il rapporto tra le non forze di lavoro della fascia di età 15-64 anni e la corrispondente popolazione.

Tasso di inattività (15-64) anni per sesso e regione – Anno 2009
(valori percentuali)

REGIONI	Totale	Maschi	Femmine
Piemonte	31,2	22,9	39,5
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	29,9	22,7	37,3
Lombardia	30,4	21,1	40,0
Trentino-Alto Adige	29,2	21,1	37,5
Veneto	32,1	22,1	42,4
Friuli-Venezia Giulia	33,0	23,9	42,2
Liguria	32,6	24,2	40,9
Emilia-Romagna	28,0	21,1	34,9
Toscana	31,1	22,4	39,8
Umbria	32,4	23,7	41,0
Marche	31,6	23,1	40,2
Lazio	35,0	24,1	45,5
Abruzzo	39,3	26,9	51,7
Molise	42,4	30,6	54,3
Campania	53,1	37,1	68,7
Puglia	48,5	31,5	65,1
Basilicata	45,4	32,1	58,6
Calabria	51,3	37,5	64,9
Sicilia	49,4	33,1	65,1
Sardegna	41,3	30,5	52,1
ITALIA	37,6	26,3	48,9

Tab. 9. Tasso di inattività per sesso e per Regione. Fonte: Istat "Rilevazione sulle forze lavoro. Media 2009

I.1.3 Le iniziative della Regione. Obiettivi e strumenti.

In linea con il contenuto della "Strategia europea sull'occupazione", il documento di programmazione economico finanziaria della Regione siciliana per gli anni 2007-2011²⁶ ha contemplato, tra gli obiettivi strategici dell'azione di governo, la lotta alla disoccupazione.

Per tale finalità, il documento ha individuato talune misure dirette a realizzare interventi strutturali a beneficio del mercato del lavoro siciliano con particolare attenzione alle categorie di lavoratori più deboli, ovvero le donne, i giovani, i disabili, gli immigrati, gli espulsi dal mercato del lavoro e i lavoratori dei settori a bassa tecnologia.

²⁶ Approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana nella seduta del 18 ottobre 2006 con Ordine del Giorno n. 20.

Nello specifico, il *Dpef* regionale ha previsto la presentazione di progetti di legge volti a sostenere le imprese attraverso un sistema di aiuti intendendo garantire così, in via indiretta, la possibilità di una stabile occupazione dei lavoratori.

Le altre priorità individuate dal programma sono state: l'incentivazione dell'interazione fra scuola, formazione e lavoro (in particolare, con lo strumento dell'apprendistato), la lotta contro il lavoro nero, il completamento del processo di stabilizzazione dei lavoratori ancora impegnati in attività socialmente utili e la realizzazione nell'intero territorio regionale della Borsa continua del lavoro²⁷.

Con la legge regionale del 6 agosto 2009, n. 9 recante "Norme in materia di aiuti alle imprese"²⁸, sono state previste misure di sostegno alle imprese operanti in svariati settori economici e sono state individuate talune categorie di lavoratori particolarmente svantaggiati da inserire nel mercato del lavoro siciliano²⁹. Per tale finalità, la legge in discorso ha stabilito delle facilitazioni economiche (in termini di sgravi contributivi e assistenziali) per le imprese che avrebbero stipulato contratti di lavoro a tempo indeterminato con tali lavoratori³⁰.

Gli obiettivi prioritari riportati nel documento di programmazione economico finanziaria della Regione sono stati poi trasfusi nelle direttive presidenziali annuali con cui il Presidente della Regione ha dettato gli indirizzi per la programmazione strategica e ha formulato le direttive generali agli Assessori per l'attività amministrativa e per la gestione.

²⁷ Prevista dall'Art. 15, del D.lgs. 10 settembre 2003 n. 276 (Legge Biagi), si poggia essenzialmente su un portale Internet attraverso il quale raggiungere un efficace incrocio domanda/offerta finalizzato, in coerenza con gli indirizzi comunitari, a favorire la maggior efficienza e trasparenza del mercato del lavoro.

²⁸ Pubblicata sulla Gazz. Uff. Reg. sic. 14 agosto 2009, n. 38, suppl. ord. n. 27.

²⁹ Art. 36 – Soggetti destinatari degli interventi

1. Destinatari degli interventi di cui al presente Titolo sono i soggetti di cui all'articolo 2, punti 18, 19 e 20 del regolamento (CE) n. 800 del 2008 della Commissione del 6 agosto 2008 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato (regolamento generale di esenzione per categoria), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 9 agosto 2008 serie L 214, e segnatamente:

a) i lavoratori svantaggiati, ossia rientranti in una delle seguenti categorie:

- 1) chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi;
- 2) chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale;
- 3) lavoratori che hanno superato i 50 anni di età, con una riserva di risorse finanziarie nella misura prevista dal comma 1-bis;
- 4) adulti che vivono soli con una o più persone a carico;
- 5) lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25 per cento la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato, se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato;
- 6) membri di una minoranza nazionale che hanno necessità di consolidare le proprie esperienze in termini di conoscenze linguistiche, di formazione professionale o di lavoro, per migliorare le prospettive di accesso ad una occupazione stabile;

b) i lavoratori molto svantaggiati, ossia senza lavoro da almeno 24 mesi;

c) i lavoratori disabili, ossia chiunque sia:

- 1) riconosciuto disabile ai sensi dell'ordinamento nazionale;
- 2) caratterizzato da impedimenti accertati che dipendono da un handicap fisico, mentale o psichico.

³⁰ Si tratta di a) imprese individuali, societarie e cooperative nonché consorzi di imprese individuali, societarie e cooperative che abbiano una sede operativa nel territorio della Regione ed operanti in qualsiasi settore produttivo, commerciale o di servizi; b) lavoratori autonomi, compresi gli iscritti negli albi, ordini e collegi professionali; c) organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus); d) associazioni, con o senza personalità giuridica, di cui al libro I del codice civile, e fondazioni.

Nello specifico, la direttiva presidenziale del 18 dicembre 2006, relativa all'esercizio 2007³¹, ha preliminarmente definito il sistema di programmazione e controllo regionale e ha successivamente individuato gli assi di intervento, le priorità politiche e gli obiettivi strategici.

Gli assi di intervento, qualificati come i veri e propri pilastri del programma di governo, sono stati declinati in priorità politiche, definite come gli impegni programmatici del governo regionale, a loro volta ulteriormente esplicitate in obiettivi strategici. Il punto di raccordo fra l'attività di indirizzo politico e l'attività amministrativa è stato rappresentato dagli obiettivi operativi, contenuti nelle singole direttive sull'azione amministrativa presidenziali e assessoriali, che hanno costituito la concretizzazione, in dettaglio, degli obiettivi strategici.

Gli allegati alla predetta direttiva riportano, all'interno degli assi di intervento, obiettivi strategici, di settore ed intersettoriali, affidati all'azione congiunta di un singolo o di più Assessorati.

In particolare, l'asse n. 2 denominato "La Sicilia dell'impresa e del lavoro" ha assegnato talune priorità di carattere generale (quali, ad esempio: la promozione dello sviluppo e della competitività, in linea con la strategia di Lisbona) a tutti gli Assessorati mentre all'Assessorato al Lavoro sono state attribuite le priorità politiche riguardanti "il capitale umano, competenza, responsabilità e formazione" ³².

All'interno dell'Asse n. 4 "La Sicilia dei settori e dei sistemi produttivi", le politiche del lavoro hanno riguardato l'artigianato, prevalentemente attraverso la valorizzazione dello strumento dell'apprendistato, il microcredito e i sistemi locali di lavoro, mentre nell'Asse n. 5, "La Sicilia dell'identità e della cultura", è stata rappresentata l'esigenza di collegare maggiormente la formazione con le necessità espresse dal mondo del lavoro e ciò tanto in ambito scolastico (attraverso la formazione professionale) quanto in quello universitario.

L'asse n. 6 "La Sicilia della solidarietà" ha assegnato obiettivi in materia di politiche a favore dei giovani e degli immigrati congiuntamente all'Assessorato al Lavoro e a quello alla Famiglia mentre l'asse n. 10, "La Sicilia dell'Europa e del Mediterraneo", ha previsto l'obiettivo strategico dell'internazionalizzazione del sistema

³¹ Direttiva presidenziale 18 dicembre 2006. "Indirizzi per la programmazione strategica e la formulazione delle direttive generali degli Assessori per l'attività amministrativa e la gestione per gli anni 2007-2011". In Gurs 26 gennaio 2007 n. 4

³² A loro volta articolate in obiettivi strategici quali la lotta contro il lavoro nero, gli aiuti alle aziende in crisi, l'incremento dell'accesso ai contratti previsti dalla "legge Biagi", la realizzazione della "borsa lavoro", l'individuazione di apposite misure di sostegno per le fasce di lavoratori più deboli, l'incremento dell'apprendistato, la realizzazione di una maggiore capillarità degli sportelli multifunzionali e le pari opportunità.

economico, da favorire anche accelerando il processo di internazionalizzazione delle classi dirigenti, delle imprese e delle giovani generazioni³³.

Per quanto riguarda l'esercizio 2008, a seguito dell'insediamento della nuova Giunta regionale, avvenuto nel giugno del 2008, è stata emanata la direttiva presidenziale n. 1 del 15 settembre 2008³⁴ con la quale la priorità assoluta del Governo è stata individuata nello sviluppo produttivo sostenibile della Sicilia. La direttiva in parola, a differenza del precedente provvedimento del 2006, non ha articolato in assi, priorità e obiettivi il piano di governo ma si è limitata ad enunciare programmaticamente le finalità dell'azione della Giunta indicando come obiettivi di politica del lavoro lo sviluppo delle imprese dell'Isola e il contrasto alla disoccupazione.

Per il 2009, la direttiva presidenziale n. 1 del 6 marzo 2009³⁵ ha dettato indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali degli Assessori per l'attività amministrativa e la gestione per gli anni 2009/2013. Si tratta di un documento molto più ampio ed articolato del precedente che, oltre ad individuare le priorità cruciali per l'Amministrazione (articolate in 10 sfide a loro volta declinate in 100 obiettivi strategici poi suddivisi in obiettivi operativi e piani di lavoro) ha definito il processo annuale di programmazione degli Assessorati e delle conseguenti attività di controllo.

L'occupabilità delle donne e dei giovani ha rappresentato l'obiettivo strategico delle sfide intitolate "La Sicilia dei giovani e delle donne" e "la Sicilia della coesione sociale". Gli obiettivi avevano lo scopo di favorire l'insediamento di imprese femminili, adottare interventi volti ad anticipare e gestire i cambiamenti nel mercato del lavoro, favorire l'integrazione degli immigrati e la formazione continua orientata alle concrete esigenze del sistema produttivo.

Un ruolo essenziale, nel disegno complessivo del sistema, è stato affidato al Servizio di pianificazione e di controllo strategico posto all'interno della struttura della Presidenza a supporto dell'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo.

Nel corso dell'esercizio, con provvedimento del 7 agosto 2009³⁶, è stata integrata la direttiva presidenziale per il 2009, dettata essenzialmente dall'esigenza di tenere conto delle innovazioni apportate sul piano organizzativo dalla legge regionale n. 19 del 2008³⁷.

³³ attraverso l'utilizzo di strumenti e programmi dell'U.E. incrementati da appositi interventi integrativi regionali (partenariati, distretti, consorzi, euroregioni, scambi di studenti, docenti e funzionari, etc.).

³⁴ Pubblicata in Gurs del 29 settembre 2008 n. 45

³⁵ Pubblicata in Gurs del 27 marzo 2009 n. 13

³⁶ Pubblicata in Gurs del 28 agosto 2009 n. 40

³⁷ Legge di riorganizzazione dell'amministrazione regionale

Per quanto concerne l'Assessorato del lavoro, gli ulteriori obiettivi strategici sono stati individuati nell'implementazione di misure di contrasto al fenomeno del lavoro nero e di miglioramento della sicurezza nei luoghi di lavoro, nel monitoraggio delle crisi aziendali e nell'elaborazione di un programma di revisione del piano di fuoriuscita dal precariato.

Capitolo II – L’Agenzia regionale per l’impiego

II.1 La legge istitutiva dell’Agenzia. I compiti e l’organizzazione.

II.1.1 Il personale.

II.1.2 I controlli interni.

II.1 La legge istitutiva dell’Agenzia. I compiti e l’organizzazione

L’art.9 della legge regionale del 21 settembre 1990, n. 36, ha istituito l’Agenzia regionale per l’impiego e per la formazione professionale ponendola alle dipendenze dell’Assessorato regionale del lavoro, della previdenza sociale, della formazione professionale e dell’emigrazione. I compiti affidati legislativamente all’Agenzia sono stati i seguenti:

- a) incentivare l’incontro tra domanda ed offerta di lavoro;
- b) promuovere iniziative volte ad incrementare l’occupazione;
- c) favorire l’utilizzo dei soggetti più deboli nel mercato del lavoro, anche mediante l’individuazione e la proposizione di azioni positive;
- d) formulare ed attuare programmi di politica attiva del lavoro;
- e) svolgere azioni di informazione e di orientamento professionale finalizzate a favorire scelte consapevoli per il primo inserimento lavorativo dei giovani e promuovere la formazione ricorrente e la mobilità professionale degli adulti nel sistema produttivo.

Successivamente, con la legge regionale del 15 maggio 2000, n.10, recante norme sull’organizzazione amministrativa e sulla dirigenza della Regione siciliana, sono state istituite le strutture di massima dimensione dell’Amministrazione regionale denominate Dipartimenti³⁸. Tra queste è stata annoverata l’Agenzia regionale per l’impiego e la formazione professionale³⁹ incardinata all’interno dell’Assessorato regionale del lavoro.

A seguito poi dell’entrata in vigore del titolo II della legge di riorganizzazione dell’Amministrazione regionale, legge regionale del 16 dicembre 2008, n.19⁴⁰, l’Agenzia ha assunto la nuova denominazione di "Agenzia regionale per l’impiego, l’orientamento, i servizi e le attività formative" costituendo uno dei Dipartimenti dell’"Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro" di nuova istituzione.

I compiti dell’Agenzia si sono sviluppati nel corso del tempo seguendo la copiosa produzione legislativa in materia di politiche del lavoro e di misure per l’incremento

³⁸ elencate nella tabella "A" allegata alla legge regionale del 15 maggio 2000, n.10.

³⁹ tale denominazione è stata attribuita dalla legge regionale del 26 novembre 2000, n. 24 in quanto originariamente la struttura era denominata "Agenzia del lavoro".

⁴⁰ che ha rivisto il numero e le competenze degli Assessorati regionali e che ha altresì ridotto il numero dei Dipartimenti regionali.

dell'occupazione. Una ulteriore significativa funzione attribuita all'Agenzia è stata inoltre quella concernente la gestione del Fondo unico per il precariato, istituito dall'art. 71 della legge regionale del 28 dicembre 2004, n. 17⁴¹, destinato al finanziamento dei numerosi interventi previsti dalla normativa regionale in materia di precariato.

Le attribuzioni attuali dell'Agenzia, così come disegnate dal decreto del Presidente della Regione siciliana 5 dicembre 2009, n. 12⁴², comprendono i servizi per l'impiego (volti a favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro), la gestione delle politiche attive del lavoro, l'inserimento lavorativo dei soggetti appartenenti alle fasce deboli e marginali, la progettazione e la gestione delle attività formative e di orientamento, le attività socialmente utili, il *workfare*, i percorsi di stabilizzazione del personale precario ed, infine, l'apprendistato.

L'organizzazione interna dell'Agenzia, anch'essa delineata dal regolamento citato, si articola in un'area e in sei servizi⁴³ ai quali vengono assegnati i seguenti compiti:

1. Area "Affari generali e programmazione"

Gestione delle risorse umane e finanziarie. Programmazione, comunicazione, relazione con il pubblico. Valutazione di processo, controlli e monitoraggio delle misure del P.O.R. Sicilia.

Organizzazione e affari generali. Gestione della posta in entrata, assegnazione e protocollo informatico. Repertorio. Archivio storico. Proposte formative riguardanti il personale del Dipartimento. Segreteria organi collegiali. Servizi di portineria. Servizio spedizione.

Acquisto di beni e servizi. Gestione delle utenze. Attività del consegnatario. Ufficiale rogante.

Funzioni di documentazione e biblioteca. Servizio per adempimenti sicurezza lavoratori. Coordinamento dell'attività ispettiva e di vigilanza.

Servizio I - "Servizi per l'impiego, incontro domanda/offerta di lavoro e processi evolutivi del mercato del lavoro"

Servizi per l'impiego, sportelli multifunzionali (misura 3.01 P.O.R.). Portale del lavoro, banche dati e servizi informatici. Sportello informazione su domanda/offerta di lavoro. Ufficio selezione e colloqui. Osservatorio delle professioni e dei mestieri e analisi delle competenze professionali.

Ufficio di impatto della legislazione.

⁴¹ Legge regionale recante disposizioni programmatiche e finanziarie per l'esercizio 2005.

⁴² Regolamento di attuazione del Titolo II della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19, recante norme per la riorganizzazione dei Dipartimenti regionali. Ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della Regione.

⁴³ Ovvero in sette strutture intermedie al cui interno operano le unità operative.

Servizio II - "Politiche attive del lavoro"

Ufficio incentivi all'occupazione aggiuntiva. Ufficio piani di inserimento professionale dei giovani e mobilità interregionale. Ufficio tirocini formativi e di orientamento e nuove esperienze lavorative. Supporto agli organi istituzionali. Ufficio politiche sperimentali dell'occupazione, programmazione negoziata e nuovi bacini d'impiego. Ufficio rendicontazione politiche attive.

Ufficio rendicontazione legge regionale 7 agosto 1997, n. 30.

Servizio III - "Inserimento lavorativo di fasce deboli e marginali"

Segreteria del Comitato del fondo regionale per l'occupazione dei disabili e interventi per l'inserimento mirato delle fasce deboli.

Servizio IV - "Progettazione e gestione delle attività formative e di orientamento"

Ufficio progettazione degli interventi formativi. Osservatorio dei servizi formativi e controllo CIAPI. Ufficio di coordinamento delle attività di orientamento. Ufficio per la formazione in azienda e nell'ambito dei rapporti di lavoro.

Servizio V - "Attività socialmente utili e workfare"

Attività socialmente utili. Ufficio anagrafe e banche dati A.S.U. Ufficio attuazione misure di stabilizzazione dei lavoratori in A.S.U. Ufficio rendicontazione A.S.U. e workfare.

Servizio VI - "Apprendistato"

Ufficio apprendistato. Ufficio di coordinamento delle attività formative nell'apprendistato.

Ufficio rendicontazione apprendistato. Ufficio statistiche del lavoro.

L'illustrata attuale struttura organizzativa dell'Agenzia replica sostanzialmente l'assetto previgente, istituito con decreto del Dirigente generale n. 463 del 21 aprile 2009.

Avuto riguardo all'articolazione interna della struttura, con decreto del dirigente generale n. 6 del 29 gennaio 2010, sono stati individuati gli uffici dell'Ente. Successivamente, con decreto del Vicedirettore dell'Agenzia n. 266 del 6 maggio 2010 è stata operata una rivisitazione dei compiti attribuiti alle varie articolazioni interne, in considerazione dell'assegnazione all'Agenzia delle funzioni di programmazione, gestione, controllo e rendicontazione del POR FSE 2007-2013. Il seguente prospetto illustra l'assetto organizzativo interno dell'Agenzia come risultante dalla rimodulazione del 2010.

Aree/Servizi	Numero Uffici
Staff al dirigente generale	5
Area AA.GG. e programmazione	9
Servizio 1° - Servizi per l'impiego	6
Servizio 2° - Politiche attive del lavoro	5
Servizio 3° - Inserimento lavorativi fasce deboli	1
Servizio 4° - Progettazione e gestione attività formative e di orientamento	4
Servizio 5° - Attività socialmente utili e workfare	3
Servizio 6° - Apprendistato	3
Totale uffici	36

Tabella n. 10 - Organizzazione interna dell'Agenzia (rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia per l'impiego)

Al fine di favorire l'incontro tra la richiesta di forza lavoro delle imprese e la disponibilità al lavoro delle persone, l'Agenzia si avvale di una rete territoriale costituita dagli "Sportelli multifunzionali", dipendenti gerarchicamente dal Dipartimento del lavoro e funzionalmente dall'Agenzia.

Tali strutture si trovano presso ciascun Centro per l'impiego dell'Isola⁴⁴ ed hanno il compito di fornire servizi di accoglienza, informazione, orientamento, consulenza tanto agli aspiranti lavoratori quanto alle imprese. Si tratta, in sostanza, di attività di affiancamento e di sostegno alle funzioni istituzionalmente attribuite ai Centri per l'impiego svolte in regime di convenzione da parte di personale non appartenente alla Regione siciliana⁴⁵.

Sotto il profilo contabile, l'Agenzia per l'impiego gestisce notevoli volumi finanziari, ascendenti nell'esercizio 2008⁴⁶ ad oltre 427 milioni di euro. Al riguardo, va precisato che lo stanziamento del Fondo unico per il precariato rappresenta il 68 per cento circa delle risorse complessive gestite dall'Ente.

Il prospetto che segue illustra, per l'esercizio 2008, la composizione della spesa dell'Agenzia, sia nella parte delle spese di funzionamento e del personale sia in quella destinata allo svolgimento delle funzioni istituzionali dell'Ente.

⁴⁴ I Centri per l'impiego sono delle articolazioni degli Uffici del lavoro provinciali con compiti analoghi a quelli degli ex uffici di collocamento.

⁴⁵ Gli Sportelli multifunzionali vengono infatti gestiti dal personale proveniente dagli Enti di formazione.

⁴⁶ I dati più recenti forniti dall'Agenzia riguardano l'esercizio 2008.

Spesa Agenzia per l'impiego - esercizio 2008	
Tipologia di spesa	Somme impegnate (in euro)
Personale	5.294.175,68
Spese di funzionamento	289.565,56
Convenzione con Multiservizi spa	936.723,48
Fondo unico	290.045.253,99
Apprendistato	4.349.982,86
Disabili	468.911,18
Sportelli multifunzionali	62.907.099,24
CIAPI	6.578.025,70
Misure 3.01 e 3.18 del Por 2000/2006 (quota regionale per apprendistato e servizi per l'impiego)	56.468.535,39
Totale	427.338.273,08

Tabella n. 11 - Spesa esercizio 2008 dell'Agenzia (rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia per l'impiego)

Come si evince agevolmente dalla tabella, le componenti più significative sono costituite, nell'ordine, dal Fondo unico per il precariato, dalla spesa per la gestione esternalizzata degli Sportelli multifunzionali, dalla quota regionale destinata al cofinanziamento dei progetti del Por 2000/2006 in materia di apprendistato e di servizi per l'impiego, della convenzione con il Ciapi per il progetto INFOA⁴⁷ e per l'apprendistato in generale. La spesa per il personale e quella per il funzionamento della struttura, unitamente alle somme relative all'utilizzo del personale della Multiservizi spa, assorbono l'1,5 per cento delle risorse complessive.

II.1.1 Il personale.

Nel 2009 l'Agenzia disponeva di 101 dipendenti⁴⁸ di cui 38 a tempo indeterminato e 63 a tempo determinato. Tra i lavoratori a tempo determinato, 10⁴⁹ erano titolari di incarico dirigenziale e 53 appartenevano alle qualifiche di collaboratore e di operatore. Le posizioni di istruttore e di funzionario erano invece rivestite da dipendenti a tempo indeterminato. Inoltre, l'Agenzia ha segnalato di essersi avvalsa anche di personale

⁴⁷ Progetto "Informazione, Formazione e Apprendistato" curato dal Ciapi di Palermo.

⁴⁸ Oltre a due dipendenti in aspettativa per mandato elettorale e uno in distacco sindacale.

⁴⁹ Tra questi figurava anche il Dirigente generale posto al vertice dell'Agenzia.

della Multiservizi spa⁵⁰, addetto per lo più a mansioni ausiliarie e di portierato, per un totale di 24 unità tanto per l'anno 2009 che per l'anno 2010. L'utilizzo di tali dipendenti è disciplinato da apposita convenzione intrattenuta con la menzionata società.

Complessivamente, pertanto, le unità di personale addetto alla struttura ascendono a 125, di cui solo il 30 per cento appartiene ai ruoli regionali⁵¹.

Al riguardo, occorre esprimere una doverosa considerazione in ordine alla discutibile scelta di ricorrere al personale esterno, affrontando i consistenti oneri di una convenzione (costata nel 2008 quasi un milione di euro), in presenza di un notorio sovradimensionamento, nel suo complesso, del personale regionale⁵².

Inoltre, la prevalenza di personale a tempo determinato⁵³ e di personale esterno non appare idonea ad assicurare la continuità delle funzioni attribuite all'Agenzia, specie avuto riguardo ai numerosi dirigenti non di ruolo cui è stata concretamente affidata la gestione di delicatissimi settori dell'Amministrazione. Peraltro, costoro sono presenti presso l'Ente in numero addirittura superiore rispetto ai dirigenti di ruolo (10 sono infatti i dirigenti esterni contro 7 dirigenti dipendenti della Regione a tempo indeterminato).

In merito al rapporto numerico tra dirigenti (con esclusione del dirigente generale) e personale non dirigenziale, si riscontra un elevato numero di posizioni dirigenziali, fenomeno questo ripetutamente evidenziato negli ultimi anni dalla Corte in sede di parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana con riferimento all'intera struttura burocratica regionale. Presso l'Agenzia hanno infatti operato 16 dirigenti a fronte di 108 unità di personale (ivi inclusi i lavoratori della Multiservizi spa) con un rapporto medio di un dirigente ogni 6,7 dipendenti.

Avuto riguardo invece ai lavoratori contrattisti inquadrati nelle categorie A e B, va precisato che la Regione siciliana ha provveduto ultimamente alla stabilizzazione di tali dipendenti. Pertanto, in atto, il personale non di ruolo in servizio è rappresentato unicamente dai dirigenti con contratto a tempo determinato.

La ripartizione del personale per qualifiche al 31/12/2009 era la seguente:

⁵⁰ Si tratta di una società partecipata dalla Regione siciliana che svolge attività di *front-office*, assistenza tecnica e informatica, pulizia, manutenzione, logistica e trasporti.

⁵¹ Tale rapporto si è modificato a seguito della stabilizzazione del personale precario effettuata dalla Regione siciliana.

⁵² A fine 2010 il personale in servizio presso la Regione siciliana era pari a 19.165 unità (dalla Relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana dell'esercizio 2010). All'adunanza pubblica è stato rappresentato che un interpello rivolto ai dipendenti dell'Assessorato al Lavoro, destinato a rimpinguare il personale dell'Agenzia per l'impiego, è andato deserto.

⁵³ La possibilità di assumere personale a tempo determinato è stata prevista dall'art. 12 della L.R. 21 settembre 1990, n. 36 (legge istitutiva dell'Agenzia per l'impiego) in relazione alla necessità di dotarsi di professionalità non rivenienti all'interno dell'Amministrazione regionale.

CATEGORIA	NUMERO	
	Tempo indeterminato	Tempo determinato
DIRIGENTE GENERALE		1
DIRIGENTI A TEMPO INDETERMINATO	7	
ESPERTI ASSUNTI EX L.R. 36/90 (CON INCARICO DIRIGENZIALE)		9
FUNZIONARI DIRETTIVI (CAT. D)	18	
ISTRUTTORI DIRETTIVI (CAT. C)	13	
COLLABORATORI (CAT. B)		25
OPERATORI (CAT. A)		28
TOTALE	38	63
Personale Multiservizi spa	24	
TOTALE PERSONALE	101 + 24 dipendenti Multiservizi spa	

Tabella n. 12 - Personale in servizio al 31.12.2009 (rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia per l'impiego)

Sulla base delle informazioni fornite dell'Agenzia, la struttura non è stata interessata, nel triennio considerato dalla presente indagine, da significativi flussi in entrata e/o in uscita del personale, essendosi registrato un tempo medio di permanenza dei dipendenti pari a 34 mesi su 36.

L'Ente ha inoltre inviato un organigramma, aggiornato al 15 marzo 2011, recante la distribuzione del personale presso le singole unità organizzative dell'Ente la cui sintesi è di seguito riportata:

Aree/Servizi	Numero dipendenti
Dirigente generale	1
Staff al dirigente generale	25
Area AA.GG. e programmazione	22
Servizio 1° - Servizi per l'impiego	8
Servizio 2° - Politiche attive del lavoro	9
Servizio 3° - Inserimento lavorativo di fasce deboli	6
Servizio 4° - Progettazione e gestione attività formative e di orientamento	7
Servizio 5° - Attività socialmente utili e workfare	12
Servizio 6° - Apprendistato	13
Totale dipendenti	103

Tabella n. 13 - Organigramma al 15.03.2011 (rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia per l'impiego)

Appare subito evidente una netta prevalenza del personale assegnato a servizi di supporto al Dirigente generale e all'Area affari generali⁵⁴ con una conseguente minore concentrazione di risorse umane presso quei servizi cui sono invece attribuiti i compiti istituzionali dell'Agenzia.

Per cogliere in maniera più immediata lo squilibrio nella distribuzione del personale, basti considerare che la struttura di *staff* al Dirigente generale impiega un numero di dipendenti più che doppio rispetto a quello del personale adibito al Servizio V, servizio cui compete la gestione del Fondo unico per il precariato con un volume annuo di risorse finanziarie gestite pari a 300 milioni di euro circa. All'adunanza pubblica, l'Amministrazione ha tuttavia segnalato che, a chiusura del 2011, la dotazione dell'Agenzia era di 89 dipendenti e che l'intervenuta riduzione del personale aveva comportato la contrazione dell'organico degli uffici di *staff* e di coordinamento.

La spesa per il personale direttamente alle dipendenze dell'Ente, tanto nella componente a tempo indeterminato che in quella a tempo determinato, per l'anno 2009 è stata la seguente:

Descrizione	Impegni 2009
Stipendi e assegni fissi per il personale di ruolo (dirigenti e non dirigenti)	1.881.088,07
Oneri sociali a carico dell'Amministrazione	1.137.394,46
Retribuzione di parte variabile personale non dirigenziale di ruolo	109.777,40
Trattamento accessorio di risultato per i dirigenti	275.201,25
Stipendi e assegni fissi personale a tempo determinato e retribuzione parte variabile per il personale non dirigenziale a tempo determinato	1.098.499,07
Spesa art. 12 c. 2 bis l.r. 36/90 e per la retribuzione dei dirigenti non di ruolo (assegni fissi, retribuzione di posizione, retribuzione di risultato)	138.242,34
Irap	390.098,46
Missioni	76.565,88
Indennità di mensa	43.943,82
Totale	5.150.810,75

Tabella n.14 - Spesa per il personale nell'esercizio 2009 (rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia per l'impiego)

⁵⁴ Lo Staff del dirigente generale comprende anche l'ufficio di monitoraggio e controllo sulla gestione dei fondi comunitari e l'Area AA.GG. e Programmazione include l'ufficio di rendicontazione delle misure finanziate da fondi nazionali e comunitari e di rendicontazione delle politiche attive e a.s.u.

II.1.2 I controlli interni.

A partire dall'esercizio 2002 è stato attivato nella Regione siciliana il sistema di controllo di gestione, introdotto dall'art. 4 della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 20. La disciplina regionale, modellata su quella del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, ha anche previsto le ulteriori forme di controllo interno, successivamente implementate dall'Amministrazione regionale.

Il processo di programmazione prende le mosse dalla direttiva presidenziale con cui il Presidente della Regione detta annualmente gli indirizzi per la programmazione strategica e formula le direttive generali ai singoli Assessori per l'attività amministrativa e per la gestione. Seguono poi le direttive che ciascun Assessore invia ai propri Dipartimenti in cui l'indirizzo strategico del Governo regionale viene declinato in obiettivi concreti da perseguire. L'ulteriore articolazione degli obiettivi generali in obiettivi operativi avviene poi a cura dei Capi Dipartimento nei confronti dei dirigenti preposti agli uffici.

L'assegnazione degli obiettivi ai dirigenti comporta anche l'attribuzione del relativo *budget* annuale e delle necessarie risorse umane e materiali.

Nel corso dell'anno, a cura dell'ufficio per il controllo interno di gestione, viene eseguito il monitoraggio delle attività svolte con l'eventuale individuazione delle misure correttive da adottare in caso di scostamento dagli obiettivi.

Il ciclo di programmazione e controllo si chiude al termine dell'esercizio con un *report* finale e con la successiva valutazione dei dirigenti.

Presso l'Agenzia per l'impiego, l'ufficio per il controllo di gestione e quello preposto alla valutazione della dirigenza si trovano entrambi all'interno dell'unità di *staff* del dirigente generale e intrattengono un costante dialogo con il Servizio Pianificazione e controllo strategico dell'Assessorato, posto a sua volta in stretto collegamento con l'analogo Ufficio di Pianificazione e controllo strategico alle dirette dipendenze del Presidente della Regione.

Gli elementi conoscitivi forniti dall'Agenzia alla Corte hanno riguardato sia il controllo di gestione sia la valutazione dei dirigenti.

Sin dal 2006, il sistema di controllo di gestione ha avuto come finalità il monitoraggio e la valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dall'Ente. In concreto, tale forma di controllo ha riguardato, per il triennio oggetto della presente indagine, le seguenti attività:

a) la ricognizione del costo del personale per determinarne l'incidenza sui singoli procedimenti amministrativi;

- b) il monitoraggio periodico dell'attività svolta dai dirigenti in funzione degli obiettivi assegnati con l'utilizzo di appositi indicatori;
- c) l'esame delle relazioni predisposte dai singoli dirigenti;
- d) il monitoraggio periodico dei dati relativi agli impegni di spesa a valere sui capitoli di bilancio gestiti dall'Agenzia.

Nel triennio considerato l'Agenzia ha raggiunto complessivamente gli obiettivi assegnati e i suoi dirigenti hanno tutti ricevuto una valutazione positiva. Dalla documentazione trasmessa è dato evincere che il Dirigente generale preposto all'Agenzia ha sempre ricevuto, nel triennio, il punteggio massimo previsto maturando il diritto alla conseguente premialità.

Le schede di valutazione fornite dall'Agenzia mostrano che gli obiettivi in concreto assegnati dall'Assessore al Dirigente generale per il 2007 non sono stati formulati in termini quantitativi (ad eccezione dell'obiettivo relativo alla formazione degli apprendisti⁵⁵) ma sono stati delineati per tipo di attività da svolgere. I 26 obiettivi da realizzare fornivano un punteggio massimo di 70 punti, cui si aggiungevano altri 30 punti relativi alla valutazione delle competenze possedute dal soggetto valutato. Le attività più impegnative, per le quali sono stati previsti punteggi più elevati, hanno sostanzialmente coperto le aree dei lavori socialmente utili, dell'apprendistato e degli sportelli multifunzionali.

In particolare, per i lavori socialmente utili, l'obiettivo consisteva nell'agevolare la fuoriuscita dal bacino dei soggetti destinatari della disciplina transitoria e nel finanziare la prosecuzione delle attività socialmente utili con oneri a carico del bilancio della Regione siciliana. Per l'apprendistato invece, i compiti da curare attenevano tanto alla divulgazione, presso la platea dei possibili fruitori, dei contenuti dei contratti di apprendistato⁵⁶ quanto lo svolgimento di apposita attività formativa a beneficio degli apprendisti attraverso il progetto INFOA (Informazione, Formazione e Apprendistato) curato dal Ciapi di Palermo⁵⁷. Infine, con riguardo agli sportelli multifunzionali, era previsto un monitoraggio delle attività svolte sul territorio ed il miglioramento delle attività di controllo, anche di tipo finanziario, nei confronti degli organismi gestori⁵⁸.

Nel 2008 si è registrata una maggiore concentrazione degli obiettivi, con una riduzione del loro numero⁵⁹, e la previsione di risultati di tipo anche quantitativo da misurarsi mediante una batteria di indicatori. Analogamente a quanto riscontrato per

⁵⁵ L'obiettivo consisteva nella formazione di 8.000 apprendisti attraverso il progetto INFOA.

⁵⁶ Tale attività è stata esternalizzata demandandone la realizzazione a soggetti quali il Ciapi e Italia Lavoro Sicilia.

⁵⁷ Il Ciapi è il Centro interaziendale professionale integrato, associazione senza fini di lucro costituita dalla Regione siciliana.

⁵⁸ Si ricorda infatti che la gestione degli sportelli multifunzionali è affidata all'esterno essendo curata dagli Enti di formazione.

⁵⁹ Gli obiettivi previsti sono stati 15.

l'anno precedente, gli obiettivi più significativi si sono concentrati nell'area del sostegno alle fasce deboli e ai lavoratori socialmente utili, nell'implementazione degli sportelli multifunzionali e nell'apprendistato, oltre ad interventi mirati alla formazione professionale.

L'analisi dettagliata degli obiettivi assegnati al Dirigente generale e dei relativi indicatori evidenzia una presenza molto consistente di attività di tipo informativo, di produzione statistica e di partecipazione a convegni. Su 18 obiettivi infatti, 8 hanno riguardato l'elaborazione di *report* e di relazioni nonché attività convegnistica varia.

La scheda di valutazione trasmessa per il 2009 non evidenzia obiettivi di tipo quantitativo limitandosi a riportare, all'interno della griglia obiettivi/punteggi, il conseguimento di tutti i risultati previsti. Anche per il 2009 le priorità si sono focalizzate sulle aree individuate negli anni precedenti con la previsione, in aggiunta, di iniziative volte a favorire l'ingresso nel mercato del lavoro di giovani donne.

Dall'analisi del complesso degli obiettivi riferiti all'intero triennio si riscontra una notevole presenza di attività dirette all'interno della stessa Amministrazione (riferite cioè principalmente al miglioramento dei processi interni) e di attività di studio che, seppur necessarie, non appaiono proporzionali al complesso delle misure afferenti i compiti istituzionali dell'Agenzia.

Nei settori coincidenti con la *mission* dell'Ente, i maggiori risultati sono stati raggiunti nell'area dell'apprendistato e dei lavori socialmente utili. Non sempre invece si sono dimostrati sufficientemente incisivi gli obiettivi (e i connessi risultati) relativi alle politiche attive del lavoro. Infatti, le iniziative in materia sono state prevalentemente realizzate mediante gli sportelli multifunzionali e sono state spesso commisurate al semplice numero dei contatti realizzati o alla mera emanazione dei decreti di finanziamento in favore dei soggetti gestori⁶⁰.

Posto che la gestione dei suddetti servizi è stata affidata a soggetti esterni all'Amministrazione regionale, con una spesa molto elevata a carico del bilancio regionale (pari a 62 milioni di euro nel 2008), sarebbe stato necessario prevedere anche altri tipi di obiettivi atti a verificare concretamente l'efficacia e l'efficienza dello strumento utilizzato. Allo stato infatti, tenendo conto degli elementi informativi trasmessi dall'Agenzia, non sembra sia stata oggetto di adeguato accertamento la quantificazione dell'eventuale valore aggiunto derivante dall'avvenuta esternalizzazione del servizio in questione.

⁶⁰ All'adunanza pubblica il rappresentante dell'Agenzia ha chiarito che, nel triennio 2007/2009, non sono stati utilizzati appositi indicatori di risultato e di impatto in materia di politiche attive. L'adozione di un modello di indicatori è invece prevista a seguito del passaggio al finanziamento a carico del Fondo sociale europeo di molte misure a sostegno dell'occupazione.

Al riguardo, l’Agenzia regionale ha controdedotto all’adunanza pubblica asserendo che, in considerazione dell’insufficiente organico della struttura e degli esclusivi compiti di coordinamento normativamente assegnati all’Agenzia, era indispensabile il ricorso a soggetti esterni capillarmente presenti sul territorio.

La Corte non ritiene però sufficienti le giustificazioni addotte dall’Amministrazione in quanto l’esternalizzazione va preceduta da una puntuale analisi costi/benefici⁶¹ nonché poi strettamente controllata in ordine al raggiungimento dei risultati attesi, attività queste di cui non vi è evidenza agli atti. In merito alla diffusione sul territorio, il Collegio obietta che l’Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro risulta in effetti dotato di idonee strutture periferiche (i Centri per l’impiego) che peraltro forniscono i locali e le risorse strumentali ai soggetti esterni gestori degli Sportelli multifunzionali.

Sempre con riguardo al tema delle politiche attive, va poi segnalata l’esistenza di una società interamente partecipata dalla Regione siciliana, denominata “Lavoro Sicilia spa”, i cui compiti istituzionali ricalcano, in parte, quelli attribuiti all’Agenzia per l’impiego⁶².

In particolare, la suddetta società svolge anche azioni di sostegno all’attività dei Centri per l’impiego e degli Sportelli multifunzionali al fine di migliorarne la funzionalità.

Data la pluralità degli organismi con funzioni in materia di politiche attive⁶³, sarebbe utile conoscere l’onere complessivo sostenuto dalla Regione siciliana per la gestione degli Sportelli multifunzionali e, più in generale, il costo complessivo associato alla funzione delle politiche attive del lavoro. Ciò contribuirebbe alla razionalizzazione delle strutture, interne ed esterne all’Amministrazione regionale, (onde evitare onerose duplicazioni) e alla conseguente riduzione della spesa a carico della collettività.

⁶¹ Si tratta di sistemi di valutazione di tipo economico cd. “*Make or buy*”.

⁶² Dal sito internet della partecipata, all’indirizzo www.lavorosiciliaspa.it, la società risulta costituita per “progettare e realizzare azioni e progetti sulle politiche del lavoro, anche sulla base di indicazioni e linee guida della Regione ed in stretta collaborazione con gli Assessorati ed i Dipartimenti di essa. Sul piano operativo si avvale di una rete capillare di soggetti sia dipendenti che collaboratori individuati secondo le Procedure operative interne approvate dal Consiglio di Amministrazione, sia di partner pubblici e/o privati operanti sul territorio”.

⁶³ Il Dipartimento Lavoro, presso l’Assessorato regionale della Famiglia, delle Politiche sociali e del Lavoro, svolge anch’esso funzioni nel campo delle politiche attive in quanto dirige e coordina gli Uffici Provinciali del Lavoro e i Centri per l’impiego.

Capitolo III – Il precariato in Sicilia

III.1 La normativa nazionale e quella regionale.

III.1.1 La composizione del bacino del precariato in Sicilia

III.1.2 La dimensione del fenomeno. Comparazione col dato nazionale

III.1 La normativa nazionale e quella regionale.

A) Le origini del fenomeno

Il bacino del precariato in Sicilia comprende un insieme molto ampio ed articolato di soggetti destinatari delle numerose misure di intervento introdotte nell'ultimo ventennio dal legislatore nazionale e da quello regionale.

La normativa che, nel suddetto arco temporale, ha poi determinato il cristallizzarsi del fenomeno del precariato nell'Isola è molto complessa anche se, in linea generale, è possibile affermare che quasi tutte le iniziative assunte hanno essenzialmente previsto l'impiego di soggetti non occupati in lavori di utilità sociale.

La prima consistente immissione dei precari è avvenuta a seguito dell'entrata in vigore della legge dell' 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988), la quale, all'art. 23, prevedeva per il triennio 1988-1990 il finanziamento, nei territori del Mezzogiorno, di progetti di utilità collettiva mediante l'impiego, a tempo parziale e per un periodo complessivamente non superiore a 12 mesi, di giovani di età compresa tra i diciotto e i ventinove anni, privi di occupazione ed iscritti nella prima classe delle liste di collocamento⁶⁴.

L'attenzione del legislatore si è quindi concentrata su di un particolare segmento di disoccupati, i giovani "privi di occupazione", i quali, a fronte dello svolgimento di "attività di utilità collettiva", avevano diritto a ricevere un' indennità giornaliera ed a mantenere l'iscrizione nelle liste di collocamento. Quest'ultimo beneficio era giustificato dal fatto che il loro coinvolgimento nell'attuazione del progetto non comportava l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato.

Con la legge regionale del 21 settembre 1990, n. 36, il legislatore regionale ha previsto taluni interventi integrativi, a sostegno delle iniziative di cui all'art. 23 della

⁶⁴ Il comma 2 dell'art. 23 citato indicava tra i soggetti promotori dei progetti di utilità collettiva: amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni, fondazioni, ordini e collegi professionali. Le iniziative potevano trovare attuazione da parte di imprese, anche cooperative già esistenti al 31 dicembre 1987.

legge nazionale ora menzionata, stanziando appositi fondi a copertura del fabbisogno finanziario previsto dall'attuazione delle nuove misure⁶⁵.

Successivamente, con la legge regionale del 15 maggio 1991, n. 27, è stata consentita l'estensione dei progetti citati sino al 31 dicembre 1993 ed è stato altresì disposto che, per il triennio successivo all'entrata in vigore della legge stessa, il 50 per cento delle assunzioni da effettuarsi da parte dell'Amministrazione regionale e delle aziende ed enti da essa dipendenti o comunque sottoposti a tutela, controllo e vigilanza, dagli enti locali territoriali e/o istituzionali, nonché dagli enti e le aziende da questi dipendenti e/o comunque sottoposti a tutela, controllo e vigilanza⁶⁶ fosse riservato ai soggetti già coinvolti, per non meno di 180 giorni, in progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge dell' 11 marzo 1988, n. 67⁶⁷.

Ulteriori proroghe all'utilizzo dei soggetti precedentemente impegnati in attività di utilità collettiva sono state introdotte con la legge regionale dell'1 settembre 1993, n. 25⁶⁸ che autorizzava l'Assessore regionale per il lavoro ad approvare ed ammettere al finanziamento progetti di utilità collettiva della durata di ventiquattro mesi, a decorrere dal primo gennaio 1994, aventi per oggetto lo svolgimento di attività di completamento di quelle realizzate in attuazione dei progetti di cui all'articolo 23 della legge 11 marzo 1988 n. 67⁶⁹.

A partire dai primi anni novanta, con la modifica della disciplina delle integrazioni salariali e dei licenziamenti collettivi⁷⁰ e con l'aumento del numero dei lavoratori posti in Cassa integrazione o in mobilità, si è assistito ad un rilancio dei progetti di utilità collettiva, con una espressa menzione degli stessi nel Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione del 23 luglio 1993, sottoscritto tra il Governo e le parti sociali, tra le "misure atte a consolidare o allargare la base occupazionale"⁷¹.

⁶⁵ L'art. 22 della L.R. n. 36/1990 ha previsto il finanziamento di progetti di utilità collettiva della durata massima di dodici mesi aventi per oggetto lo svolgimento di attività integrative o di completamento di quelle realizzate in attuazione dei progetti approvati, nell'anno 1988, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67. La norma ha altresì consentito l'espletamento di attività formative da parte dei soggetti utilizzati nei progetti al fine di favorire il mantenimento e l'elevazione dei livelli di professionalità raggiunti.

⁶⁶ Si tratta delle amministrazioni di cui all'art. 1 della legge regionale del 12 febbraio 1988, n. 2.

⁶⁷ Per i profili professionali per i quali è previsto, ai fini dell'accesso, il possesso del titolo di studio non superiore a quello della scuola dell'obbligo.

⁶⁸ Legge regionale intitolata "Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia".

⁶⁹ L'art. 18, c.2, della L.R. dell'1 settembre 1993 ha anche disposto che qualora non sia possibile l'effettuazione delle attività di completamento previste dal comma 1, gli enti proponenti presentano nuovi progetti con la previsione di utilizzazione delle unità già impegnate nei seguenti settori d'intervento: custodia, tutela e manutenzione di impianti ed uffici pubblici e di beni demaniali; tutela e valorizzazione dell'ambiente e del territorio e difesa del suolo; custodia e tutela dei beni culturali; valorizzazione delle iniziative e delle risorse nei settori del turismo e dell'agricoltura. interventi in materia di protezione civile; prestazione dei servizi essenziali nel campo dell'assistenza sociale. informatica, telematica e nuove tecnologie applicate ad uffici e servizi pubblici.

⁷⁰ Legge del 23 luglio 1991, n. 223 in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro.

⁷¹ Il Protocollo ha previsto infatti "la definizione di programmi di interesse collettivo, predisposti dallo Stato d'intesa con le Regioni, nei quali avvalersi di giovani disoccupati di lunga durata e di lavoratori in Cigs o in

L'impegno assunto dal Governo ha portato quindi all'adozione del decreto-legge del 16 maggio 1994, n. 299⁷², il cui articolo 14 ha provveduto a disciplinare i "lavori socialmente utili", definiti come quei progetti promossi dalle pubbliche amministrazioni mediante l'utilizzazione dei soggetti di cui all'articolo 25, comma 5, della legge 23 luglio 1991 n. 233⁷³, nonché dei lavoratori sospesi con diritto al trattamento straordinario di integrazione salariale.

I lavori socialmente utili, previsti per il raggiungimento di obiettivi di carattere straordinario e a termine, erano espressamente rivolti a settori innovativi quali: beni culturali, manutenzione ambientale, recupero urbano, ricerca, formazione e riqualificazione professionale, sostegno alla piccola e media impresa e servizi alla persona.

L'assegnazione dei lavoratori ai soggetti gestori dei progetti non determinava l'instaurazione di un rapporto di lavoro, non implicava la perdita del trattamento straordinario di integrazione salariale o dell'indennità di mobilità e non comportava la cancellazione dalle liste di collocamento o dalle liste di mobilità. L'impegno per ciascun lavoratore non poteva superare i 12 mesi⁷⁴ mentre i lavoratori in cassa integrazione o fruitori dell'indennità di mobilità potevano essere utilizzati esclusivamente per periodi non superiori a quelli di godimento del relativo trattamento.

A questi ultimi veniva assegnato un importo integrativo dei trattamenti già in godimento per le giornate di effettiva esecuzione delle prestazioni mentre a coloro che non beneficiavano di alcun trattamento previdenziale veniva attribuito un sussidio erogato dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

Il decreto-legge in commento ha inoltre introdotto i piani per l'inserimento professionale dei giovani privi di occupazione⁷⁵ nonché forme di incentivo per i contratti di formazione lavoro. Tali misure di sostegno all'occupabilità delle giovani generazioni sono state successivamente finanziate dalla Regione siciliana⁷⁶.

mobilità, affidando la realizzazione di tali programmi a soggetti qualificati e verificandone costantemente l'efficacia e gli effetti occupazionali attraverso gli organi preposti".

⁷² Contenente "disposizioni urgenti in materia di occupazione e di fiscalizzazione degli oneri sociali" e convertito nella legge del 19 luglio 1994, n. 451

⁷³ Si tratta dei seguenti soggetti: a) i lavoratori iscritti da più di due anni nella prima classe delle liste di collocamento e che risultino non iscritti da almeno tre anni negli elenchi ed albi degli esercenti attività commerciali, degli artigiani e dei coltivatori diretti e agli albi dei liberi professionisti; b) i lavoratori iscritti nella lista di cui all'articolo 6; c) le categorie di lavoratori determinate, anche per specifiche aree territoriali, mediante delibera della Commissione regionale per l'impiego, approvata dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale ai sensi del comma 7. (Comma abrogato dall'art.8 D. Lgs 19 dicembre 2002, n. 297).

⁷⁴ Analogamente a quanto già disposto dal comma 7 dell'art. 23 della l. dell'11 marzo 1988, n. 67

⁷⁵ Segnatamente gli articoli 15 e 16.

⁷⁶ Si tratta dell'art. 70 della L.R. n. 6 del 2007 e dell'art. 10 della L.R. del 19 agosto 1999, n. 18.

B) La L.R. del 21 dicembre 1995, n. 85.

Con la legge regionale del 21 dicembre 1995, n. 85 sono stati previsti interventi per l'inserimento lavorativo dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva, di cui all'articolo 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67, nonché strumenti per l'attuazione di politiche attive del lavoro. La legge ha individuato diverse misure finalizzate a creare nuove opportunità occupazionali per i soggetti già impegnati nei progetti menzionati, al fine di recuperare e di valorizzare le loro competenze e le loro capacità tecniche e professionali⁷⁷.

Con tale provvedimento legislativo la Regione siciliana si è fatta carico finanziariamente delle iniziative imprenditoriali avviate dagli ex articolisti⁷⁸ sovvenzionando la creazione di nuove imprese e l'avvio di attività di lavoro autonomo, delle arti e delle professioni. Altre occasioni di lavoro sono state inoltre create concedendo incentivi alla costituzione di società a partecipazione pubblica regionale o locale condizionati all'assunzione dei soggetti sopra indicati o attraverso l'erogazione di contributi a favore dei datori di lavoro privati disponibili ad assumere a tempo indeterminato gli ex articolisti.

Gli artt. 11 e 12 della legge citata hanno inoltre previsto il coinvolgimento dei medesimi lavoratori in progetti di utilità collettiva (cd. "P.U.C."), da svolgersi in aree di intervento appositamente individuate⁷⁹, promossi da soggetti pubblici⁸⁰ e realizzati mediante convenzione con imprese cooperative o altre società di persone costituite esclusivamente da soggetti già impegnati nei progetti di utilità collettiva, ex art. 23 della legge 11 marzo 1988 n. 67. I promotori potevano altresì stipulare direttamente con gli ex articolisti contratti di diritto privato a tempo determinato, di durata da uno a cinque anni, con facoltà di conferma alla scadenza.

⁷⁷ Le misure di inserimento lavorativo previste dalla legge si applicano prioritariamente ai soggetti che abbiano partecipato, per periodi complessivamente non inferiori a centottanta giorni e in servizio alla data del 31 ottobre 1995, alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della l. 11 marzo 1988, n. 67.

⁷⁸ Così vengono generalmente indicati i soggetti già impegnati in progetti di utilità collettiva ex art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67.

⁷⁹ Si tratta dei seguenti settori: beni culturali, tutela del patrimonio forestale e ambientale, protezione civile, tutela dei parchi e giardini cittadini, organizzazione regionale del lavoro, servizi alle imprese per l'accesso alle risorse provenienti dall'Unione europea e dalla legislazione nazionale, servizi tecnici e ausiliari alle aziende ospedaliere e alle aziende sanitarie locali, sicurezza nei luoghi di lavoro, assistenza sociale, animazione socio-culturale, interventi a favore degli immigrati, servizi degli enti locali, con priorità per quelli tecnici, ambientali ed informatici, custodia, manutenzione e gestione di beni ed attività derivanti dalle confische disposte ai sensi della vigente normativa antimafia, servizi di integrazione, assistenza e prevenzione della dispersione scolastica e servizi turistici.

⁸⁰ Secondo l'art. 12, comma 1, della L.R. del 21 dicembre 1995, n. 85, i soggetti proponenti sono: l'Amministrazione regionale, le Università siciliane, gli enti e le aziende sottoposte a controllo, tutela e vigilanza dell'Amministrazione regionale o da essa dipendenti, le fondazioni culturali e scientifiche sovvenzionate dalla Regione, gli enti locali territoriali ed istituzionali comunque soggetti a controllo e vigilanza, le camere di commercio, industria e artigianato, le aziende ospedaliere e le Aziende unità sanitarie locali.

Quanto al trattamento economico spettante ai soggetti utilizzati in tali progetti, esso non poteva essere inferiore al trattamento contrattuale *part-time* dei dipendenti dello stesso livello o qualifica funzionale dell'ente proponente. I relativi oneri erano in parte a carico della Regione siciliana e in parte erogati direttamente dall'ente utilizzatore⁸¹.

**c) la legislazione d'urgenza nazionale e il "pacchetto Treu".
L'applicazione nella Regione siciliana.**

Nella seconda metà degli anni novanta si è manifestata nuovamente l'esigenza di assicurare un reddito ai soggetti non aventi diritto ad alcuna prestazione previdenziale o a coloro nei cui confronti era cessato il diritto al trattamento di cassa integrazione o all'indennità di mobilità. Si è aperto così il lungo periodo della cosiddetta legislazione d'urgenza⁸², conclusosi con il decreto legge del 1° ottobre 1996, n. 510⁸³ contenente "Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale". In tale periodo si è quindi verificato un consistente incremento del numero dei lavoratori coinvolti in attività socialmente utili.

Il decreto legge citato prevedeva infatti l'attivazione di lavori socialmente utili da parte degli enti locali attingendo alle risorse del Fondo nazionale per l'occupazione⁸⁴ in attesa di una integrale revisione della disciplina dell'intera materia.

Successivamente, con la legge del 24 giugno 1997, n. 196, recante norme per la promozione dell'occupazione (cd. "pacchetto Treu"), è venuta a mutare la *ratio* di fondo dei lavori socialmente utili, trasformati da strumento assistenziale di protezione del reddito ad intervento volto alla creazione di occasioni di lavoro (*job creation*). L'impostazione trasfusa nel testo della legge in commento era infatti conforme all'impegno assunto dal Governo con il Patto sul lavoro del 24 settembre 1996, inteso a favorire l'evoluzione delle attività socialmente utili verso iniziative e forme di lavoro capaci di autosostenersi⁸⁵.

⁸¹ In base all'art. 12, comma 6, della L.R. del 21 dicembre 1995, n. 85, il 40% della retribuzione derivante da rapporti contrattuali a tempo pieno e il 90% della retribuzione derivante da rapporti a tempo parziale a 24 ore è a carico della Regione e viene erogato direttamente all'ente proponente tenuto a corrispondere la parte rimanente della retribuzione. La L.R. 6-4-1996 n. 24 contiene, tra le altre, integrazioni e modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 e norme di interpretazione autentica degli articoli 1 e 12.

⁸² Per quanto riguarda in particolare i lavori socialmente utili, si veda il D.L. 2-8-1996 n. 404 recante disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale (poi decaduto per decorrenza dei termini).

⁸³ Convertito in legge, con modificazioni, dalla legge del 28 novembre 1996, n. 608.

⁸⁴ Istituito dall'art. 1 del D.L. 20-5-1993, n. 148 recante disposizioni per "Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 19 luglio 1993, n. 236.

⁸⁵ Il patto sul lavoro del 24 settembre 1996 affermava infatti che "Occorre fronteggiare le esigenze di un'ampia fascia di lavoratori con priorità per coloro che hanno perso il diritto agli ammortizzatori sociali e nel

La legge in parola, oltre a reperire nuove risorse per lo svolgimento dei lavori socialmente utili in corso, ha delegato il Governo a provvedere alla revisione dell'allora vigente normativa individuando i settori prioritari ai quali destinare i nuovi progetti (art. 22). Un'altra delega (art. 26) ha invece riguardato l'emanazione di un decreto legislativo per la definizione di un piano straordinario di interventi per i giovani inoccupati del Mezzogiorno, con l'obiettivo di realizzare l'avviamento al lavoro di almeno 100.000 giovani inoccupati entro il 31 dicembre 1997.

Il D.Lgs. del 7 agosto 1997, n. 280, in attuazione della delega conferita dall'articolo 26 da ultimo menzionato, ha pertanto introdotto il nuovo istituto dei lavori di pubblica utilità (Lpu) consistenti in progetti⁸⁶, finanziati dal Fondo per l'occupazione e di durata non superiore a 12 mesi, da attuare nelle regioni del Mezzogiorno a favore di giovani in cerca di prima occupazione in possesso di determinati requisiti⁸⁷.

Con il D.Lgs. dell'1 dicembre 1997, n. 468, è stata portata a termine la revisione generale della disciplina sui lavori socialmente utili⁸⁸, definiti come le attività aventi ad oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva, mediante l'utilizzo di particolari categorie di soggetti⁸⁹, alle condizioni contenute nel decreto legislativo⁹⁰ e con progetti promossi sia da amministrazioni pubbliche e da enti pubblici economici sia dalle società a totale o prevalente partecipazione pubblica nonché dalle cooperative sociali e dai loro consorzi.

contempo dare una risposta ai soggetti che sono stati finora esclusi dallo schema...occorre favorire l'avvio di progetti LSU tramite società miste consolidando i rapporti di lavoro con i lavoratori occupati nei progetti stessi sostenendo l'evoluzione delle attività condotte nell'ambito dei progetti verso iniziative e forme di lavoro capaci di autosostenersi, in particolare nei cosiddetti nuovi bacini d'impiego”.

⁸⁶ L'art. 3 del D.Lgs. del 7 agosto 1997 n. 280 prevede l'attivazione di progetti nei settori dei servizi alla persona, della salvaguardia e della cura dell'ambiente e del territorio, dello sviluppo rurale e dell'acquacoltura, del recupero e della riqualificazione degli spazi urbani e dei beni culturali.

⁸⁷ Il D.lgs. ha altresì previsto l'erogazione di borse lavoro e di incentivi alle imprese per l'assunzione dei giovani.

⁸⁸ A norma dell'articolo 22 della L. 24 giugno 1997, n. 196 contenente la delega al Governo.

⁸⁹ D.Lgs. dell'1 dicembre 1997, n. 468, art. 4: “ Possono essere utilizzati nei lavori socialmente utili di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a), b) e c): a) lavoratori in cerca di prima occupazione o disoccupati iscritti da più di 2 anni nelle liste del collocamento; b) lavoratori iscritti nelle liste di mobilità non percettori dell'indennità di mobilità o di altro trattamento speciale di disoccupazione; c) lavoratori iscritti nelle liste di mobilità e percettori dell'indennità di mobilità o di altro trattamento speciale di disoccupazione; d) lavoratori che godono del trattamento straordinario di integrazione salariale sospesi a zero ore; e) gruppi di lavoratori espressamente individuati in accordi per la gestione di esuberanti nel contesto di crisi aziendali, di settore e di area; f) categorie di lavoratori individuate, anche per specifiche aree territoriali, mediante delibera della Commissione regionale per l'impiego, anche ai sensi dell'articolo 25, comma 5, lettera c), della legge 23 luglio 1991, n. 223 ; g) persone detenute per le quali sia prevista l'ammissione al lavoro esterno come modalità del programma di trattamento. Articolo successivamente abrogato dall'art. 10, D.Lgs. 28 febbraio 2000, n. 81.

⁹⁰Le attività sono distinte secondo la seguente tipologia: “a) lavori di pubblica utilità mirati alla creazione di occupazione, in particolare in nuovi bacini di impiego, della durata di 12 mesi, prorogabili al massimo per due periodi di 6 mesi, realizzati alle condizioni di cui all'articolo 2; b) lavori socialmente utili mirati alla qualificazione di particolari progetti formativi volti alla crescita professionale in settori innovativi, della durata massima di 12 mesi; c) lavori socialmente utili per la realizzazione di progetti aventi obiettivi di carattere straordinario, della durata di 6 mesi, prorogabili al massimo per un periodo di 6 mesi, con priorità per i soggetti titolari di trattamenti previdenziali; d) prestazioni di attività socialmente utili da parte di titolari di trattamenti previdenziali, realizzate alle condizioni di cui all'articolo 7”. Le lettere a), b) e c) sono state abrogate dall'art. 10, D.Lgs. 28 febbraio 2000, n. 81.

Le misure individuate per l'occupazione dei soggetti già impegnati nei lavori socialmente utili sono state sostanzialmente rappresentate dalla previsione di società miste create da amministrazioni pubbliche con prevalente utilizzo di lavoratori già impegnati in progetti aventi contenuti uguali o analoghi alle attività svolte dalle nuove società o dall'affidamento a terzi di servizi uguali, analoghi o connessi a quelli che già formavano oggetto di progetti di lavori socialmente utili. La condizione posta dal decreto legislativo era che la forza lavoro occupata nei progetti fosse costituita, in una percentuale determinata dallo stesso decreto, da lavoratori già impegnati nei medesimi progetti o in iniziative di contenuto assimilabile.

Speciali previsioni sono state inoltre dedicate al cd. "regime transitorio" riferito a quelle persone coinvolte per almeno 12 mesi entro il 31 dicembre 1997 in lavori socialmente utili, per i quali sono state introdotte apposite riserve per i posti da coprire presso i loro stessi enti utilizzatori. In aggiunta, sono state individuate misure per l'esodo anticipato di tali lavoratori e la concessione di contributi ai datori di lavoro che intendessero assumere a tempo indeterminato i medesimi soggetti.

Il Legislatore regionale, con la legge regionale del 23 gennaio 1998, n. 3, nel dare attuazione alle citate disposizioni statali, oltre ad ampliare la platea dei lavoratori del cd. "regime transitorio"⁹¹ e l'ambito dei progetti attuabili⁹², ha introdotto nuove forme di intervento per l'occupazione affidate agli enti locali⁹³.

L'estensione del "regime transitorio regionale", da un lato, e, dall'altro, il successivo ampliamento dei soggetti promotori⁹⁴, realizzato secondo la procedura dell'art. 3 del d.lgs. n. 468 del 1997⁹⁵, hanno determinato un aumento considerevole del bacino dei lavoratori socialmente utili con conseguenti maggiori oneri a carico del bilancio regionale dal momento che l'intervenuta dilatazione dei requisiti operata dalla Regione siciliana non consentiva di accedere, se non in minima parte, al finanziamento del Fondo nazionale per l'occupazione.

Da stime effettuate dall'Agenzia regionale per l'impiego, per effetto di tali misure di ampliamento, la platea dei lavoratori socialmente utili, nell'anno 2000, era

⁹¹ Art. 1, comma 4, "i lavoratori di cui all'art. 12, comma 1, del d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468, sono quelli che hanno conseguito una permanenza nei progetti di lavori socialmente utili di almeno 12 mesi entro la data del 31 dicembre 1997 e quelli impegnati effettivamente in progetti di lavori socialmente utili approvati dalla Commissione regionale per l'impiego entro la data del 31 dicembre 1997. Omissis"

⁹² In base all'art. 1, comma 2, della L.R. del 23 gennaio 1998, n. 3, i progetti di lavori socialmente utili, compresi i lavori di pubblica utilità, possono essere attuati nell'ambito di tutti i settori istituzionali dei soggetti attuatori.

⁹³ Art. 4 della L.R. del 23 gennaio 1998, n. 3, successivamente abrogato dall'art. 40, comma 1, della L.R. 8 febbraio 2007, n. 2.

⁹⁴ Tra questi sono stati ricompresi anche soggetti privati come le associazioni di volontariato e gli enti ecclesiastici.

⁹⁵ L'estensione dei soggetti promotori oltre il perimetro previsto dalla legislazione nazionale è stato attuato in Sicilia con il decreto assessoriale del 3 luglio 1998. Successivamente, con la Circolare dell'Assessorato del Lavoro n. 331 del 12 gennaio 1999 (pubblicata nella Gurs n. 4 del 23 gennaio 1999), sono state impartite istruzioni operative per la presentazione dei progetti.

composta da 48.248 unità, di cui 44.431 a carico del bilancio regionale e 3.818 a carico del Fondo nazionale per l'occupazione⁹⁶.

d) gli anni 2000.

Il periodo che va dal 1999 a tutti gli anni 2000 è stato principalmente dedicato al tentativo di porre fine all'istituto dei lavori socialmente utili con il passaggio definitivo dalla finalità di creazione di nuove opportunità occupazionali a quella del mero svuotamento del bacino del precariato.

Con il "Collegato lavoro" del 1999⁹⁷ si è registrato infatti un potenziamento delle iniziative mirate ad incentivare in via diretta l'occupazione stabile di questa categoria di lavoratori. La delega al Governo, prevista dall'art. 45 della legge, era finalizzata all'introduzione di un sistema efficace ed organico di strumenti intesi a favorire l'inserimento al lavoro ovvero la ricollocazione di soggetti rimasti privi di occupazione. Ulteriore obiettivo della delega era il riordino del sistema degli incentivi all'occupazione, ivi compresi quelli relativi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, con particolare riguardo all'esigenza di migliorarne l'efficacia nelle aree del Mezzogiorno, con l'adozione di strumenti selettivi per tipologia di lavoratori atti anche a valorizzarne l'esperienza formativa acquisita.

I provvedimenti attuativi, e in particolare il D. Lgs. del 28 febbraio 2000, n. 81, hanno sia impedito il proliferare di nuovi progetti di lavori socialmente utili e di lavori di pubblica utilità, limitando l'area tanto dei soggetti quanto dei progetti, sia introdotto misure volte alla creazione di opportunità occupazionali stabili mediante un articolato sistema di incentivi in massima parte costituiti da contributi per l'assunzione a tempo indeterminato di questi lavoratori⁹⁸.

Il medesimo obiettivo della progressiva fuoriuscita di un ampio numero di soggetti dal bacino del precariato ha ispirato la legge regionale del 26 novembre 2000, n. 24, contenente "Disposizioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti utilizzati nei lavori socialmente utili, norme urgenti in materia di lavoro ed istituzione del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili".

⁹⁶ Stime tratte dalla pubblicazione "Revisione del piano di fuoriuscita dal precariato" a cura dell'Agenzia regionale per l'impiego – Ed. Ottobre 2009.

⁹⁷ Si tratta della legge del 17 maggio 1999, n. 144, recante "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali".

⁹⁸ Successivamente, con il D.Lgs. del 21 aprile 2000, n. 181, sono state introdotte "Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, in attuazione dell'art. 45, comma 1, lettera a), della L. 17 maggio 1999, n. 144". Con la legge del 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria per il 2001), sono stati previsti, all'art. 78, interventi urgenti in materia di ammortizzatori sociali, di previdenza e di lavori socialmente utili.

Il legislatore regionale, nel recepire le disposizioni statali in materia, ha previsto, all'art. 5, l'adozione da parte degli enti utilizzatori di lavoratori socialmente utili di appositi programmi di fuoriuscita. Tali iniziative, individuabili tra quelle ammesse dalla normativa all'epoca vigente, erano finanziariamente sostenute con apposite forme di incentivo dalla Regione siciliana.

La più significativa di queste misure, è stata quella disciplinata dall'art. 2, comma 1, che consentiva l'erogazione di un contributo pari a 30.987,41 euro per lavoratore, ripartito in cinque annualità, alle aziende ed enti pubblici regionali (o comunque vigilati dalla Regione), agli enti locali territoriali o istituzionali, nonché agli enti ed aziende da questi dipendenti o comunque sottoposti a vigilanza, per progetti finalizzati ad assicurare l'occupazione per sessanta mesi ai soggetti già impegnati in lavori socialmente utili attraverso i contratti di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81, con un compenso mensile non inferiore a 670,39 euro⁹⁹.

Oltre a stanziare contributi a favore delle imprese per le assunzioni a tempo indeterminato e a rifinanziare precedenti leggi di spesa in materia di lavoro, la legge regionale in commento ha anche ulteriormente ampliato il "regime transitorio regionale" formato da quei lavoratori, in precedenza finanziati con oneri a carico del Fondo nazionale per l'occupazione, che non essendo più in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa nazionale, venivano, da quel momento in poi, sussidiati direttamente dalla Regione.

e) i percorsi di stabilizzazione.

La finalità dello svuotamento del bacino del precariato, divenuta una delle principali esigenze del Governo regionale negli anni 2000, è stata perseguita attraverso misure di stabilizzazione che, successivamente alla legge regionale del 26 novembre 2000, n. 24, hanno visto l'emanazione di molteplici disposizioni normative. Tali leggi hanno utilizzato diversi strumenti, quali la concessione di un sostegno finanziario per la fuoriuscita dal bacino dei lavoratori socialmente utili¹⁰⁰, il reperimento di risorse per l'erogazione dell'indennità integrativa a favore di tali lavoratori¹⁰¹, la previsione di proroghe per il loro utilizzo¹⁰² o l'estensione del perimetro dei beneficiari

⁹⁹ Altre forme di incentivo erano previste per la costituzione di società miste promosse dagli enti utilizzatori di lavoratori socialmente utili con la società Italia lavoro S.p.A. o altre società partecipate dallo Stato o dalla Regione aventi medesime finalità di stabilizzazione dell'occupazione dei soggetti impegnati in lavori socialmente utili.

¹⁰⁰ Si tratta della legge regionale del 31 marzo 2001, n. 2.

¹⁰¹ Art. 83 della legge regionale del 16 aprile 2003, n. 4.

¹⁰² Art. 39 della legge regionale del 3 dicembre 2003, n. 20.

delle misure di fuoriuscita¹⁰³. In merito a quest'ultimo punto, occorre segnalare che l'art. 25 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21, ha introdotto, quali specifiche misure di stabilizzazione nell'Isola, le esternalizzazioni di servizi¹⁰⁴, i contratti quinquennali di diritto privato, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, i lavori a progetto e le assunzioni a tempo indeterminato presso le pubbliche amministrazioni alle condizioni previste dalla normativa all'epoca vigente¹⁰⁵.

Per l'ordinata gestione delle iniziative concernenti il bacino del precariato siciliano, con la legge regionale del 28 dicembre 2004, n. 17, contenente disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005, è stato istituito il Fondo unico per il precariato da destinare al finanziamento degli interventi previsti dall'articolo 39, commi 1, 2 e 5, della legge regionale 3 dicembre 2003, n. 20, dall'articolo 83 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4, dall'articolo 1, comma 3, della legge regionale 9 ottobre 1998, n. 27, nonché delle misure di fuoriuscita dal bacino dei lavori socialmente utili previste dall'articolo 25 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21 e delle altre misure di fuoriuscita previste dalla legislazione vigente finanziate con oneri a carico del bilancio regionale¹⁰⁶.

Con la legge regionale del 14 aprile 2006, n. 16 sono state invece introdotte disposizioni organiche per la stabilizzazione del personale precario proveniente dal regime transitorio dei lavori socialmente utili.

In particolare, la legge ha apportato delle modifiche alla disciplina dei contratti di diritto privato di cui alla legge regionale del 21 dicembre 1995, n.85¹⁰⁷ prevedendo un onere a carico della Regione pari al 40 per cento della retribuzione per i rapporti contrattuali a tempo pieno e al 90 per cento per i rapporti contrattuali a tempo parziale a 24 ore con la possibilità per gli enti utilizzatori di elevare l'impegno orario dei contratti di diritto privato nei limiti dei contratti collettivi nazionali di lavoro e con oneri a carico dei rispettivi bilanci.

Per i contratti di diritto privato con rapporto di lavoro a tempo parziale a 24 ore finanziati successivamente all'entrata in vigore della legge in commento, la misura del contributo regionale in favore dei Comuni è stata differenziata per fascia di popolazione, potendo essere pari al 90 per cento per i Comuni con popolazione fino a

¹⁰³ Art. 25 della legge regionale del 29 dicembre 2003, n. 21.

¹⁰⁴ ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, come modificato dall'articolo 21 della legge 31 ottobre 2003, n. 306.

¹⁰⁵ Il riferimento è all'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468 e all'articolo 78, comma 6, della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

¹⁰⁶ In base all'art. 71 della legge regionale del 28 dicembre 2004, n. 17.

¹⁰⁷ In particolare, l'art. 4 della legge regionale del 14 aprile 2006, n. 16, ha modificato il comma 6 dell'art. 12 della legge regionale del 21 dicembre 1995, n. 85 nel modo che segue: "6. Ferme restando le previsioni di cui all'articolo 3 della legge regionale 5 novembre 2001, n. 17, il 40 per cento della retribuzione derivante da rapporti contrattuali a tempo pieno ovvero il 90 per cento della retribuzione derivante da rapporti contrattuali a tempo parziale a 24 ore, ivi compresi gli oneri sociali, è a carico della Regione ed è erogato direttamente all'ente proponente tenuto a corrispondere la parte rimanente della retribuzione".

15.000 abitanti, all'80 per cento per i Comuni con popolazione oltre a 15.000 abitanti e al 100 per cento per i consorzi di bonifica, le Aree di sviluppo industriale e le Camere di commercio.

Al fine di favorire i percorsi di stabilizzazione presso gli enti locali, l'art. 3 ha consentito agli enti di non considerare gli oneri per i lavoratori socialmente utili stabilizzati dopo il primo gennaio 2004 nel computo della spesa per il personale, ai fini del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica¹⁰⁸.

Per effetto degli interventi contenuti nelle leggi regionali n. 21 del 2003 e n. 16 del 2006, a fine 2009, erano stati complessivamente contrattualizzati a tempo determinato oltre ventimila lavoratori¹⁰⁹.

Ultimamente, con la legge regionale del 29 dicembre 2010, n. 24, sono state adottate norme in materia di "Proroga di interventi per l'esercizio finanziario 2011 e di misure di stabilizzazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato" con l'intento di provocare la fuoriuscita dal precariato di un numero molto consistente di soggetti¹¹⁰ che operano in massima parte presso gli enti locali dell'Isola.

Da un lato, la legge consente la prosecuzione per il 2011 del finanziamento dei progetti di attività socialmente utili e dei contratti a tempo determinato degli appartenenti al regime transitorio dei lavori socialmente utili¹¹¹ per il tempo necessario al completamento del processo di stabilizzazione intrapreso dalla Regione siciliana. Dall'altro, il legislatore regionale ha disciplinato le procedure di stabilizzazione per la definitiva trasformazione degli attuali rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti a tempo indeterminato.

A tal riguardo sono state introdotte sia disposizioni di carattere generale, volte a regolamentare a regime l'assunzione di personale presso la Regione e gli enti di cui all'art. 1 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10¹¹² nonché l'utilizzo dei rapporti di lavoro flessibile, sia norme di natura speciale finalizzate unicamente a disciplinare il processo di stabilizzazione, con effetti quindi che si esauriranno nel tempo, e con contenuto parzialmente derogatorio rispetto alla disciplina ordinaria.

In particolare, per quanto riguarda il comparto degli enti locali, la circolare esplicativa n. 1 del 6 maggio 2011 emanata dalla Presidenza della Regione, dall'Assessorato delle autonomie locali e della funzione pubblica, dall'Assessorato

¹⁰⁸ Ciò ai fini del rispetto, per il triennio 2006-2008, dei vincoli previsti dall'art. 1, comma 198, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

¹⁰⁹ Si vedano le statistiche contenute nella pubblicazione "Revisione del piano di fuoriuscita dal precariato: individuazione percorsi e compatibilità finanziaria" a cura dell'Agenzia regionale per l'impiego- Ottobre 2009.

¹¹⁰ Si tratta di 21.567 lavoratori al 31.12.2009 in base ai dati trasmessi dall'Agenzia regionale per l'impiego.

¹¹¹ Al riguardo si veda anche la circolare esplicativa n. 7/2010 emanata dall'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro.

¹¹² Si tratta degli enti, istituti e aziende dipendenti dalla Regione e/o comunque sottoposti a controllo, tutela o vigilanza della medesima, degli enti locali territoriali e/o istituzionali nonché degli enti, istituti e aziende da questi dipendenti o comunque sottoposti a controllo, tutela o vigilanza.

dell'economia e dall'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro¹¹³, ha precisato che il legislatore regionale si sarebbe preoccupato di coordinare l'esigenza, del tutto peculiare della realtà siciliana, della stabilizzazione del numeroso personale precario con i principi generali di coordinamento della finanza pubblica.

La legge regionale in commento contiene infatti disposizioni puntuali volte a rendere compatibile con il rispetto del patto di stabilità interno (per gli enti locali sottoposti a tale vincolo)¹¹⁴ l'assorbimento di detti lavoratori. Analoga compatibilità dovrà essere assicurata con il principio del contenimento della spesa per il personale¹¹⁵ e con le limitazioni alle nuove assunzioni¹¹⁶ previste dalla legislazione statale.

Le difficoltà finanziarie in cui versano molti degli enti locali siciliani, accompagnate da un generalizzato peso eccessivo della spesa per il personale¹¹⁷, rendono tuttavia difficilmente percorribile la strada della stabilizzazione dovendosi conciliare le due opposte esigenze dell'assorbimento del personale precario e del contenimento delle spese.

In particolare, vanno attentamente valutate le conseguenze finanziarie di medio e lungo periodo prodotte dall'assorbimento del personale precario. Alla stabilizzazione di un elevatissimo numero di soggetti conseguirà infatti un consistente aumento della spesa per il personale che si manterrà rigida anche nei successivi esercizi e a lungo termine; un ulteriore effetto sarà quello di ingessare per diversi anni gli organici degli enti e ciò in controtendenza rispetto ai principi nazionali che puntano invece ad uno snellimento del personale e al deciso contenimento della relativa spesa in rapporto alla spesa corrente. Tale rischio appare particolarmente significativo per i Comuni di piccole dimensioni nei quali il fenomeno dell'utilizzo di personale contrattista è molto diffuso, come si vedrà meglio nella specifica analisi condotta nel paragrafo IV.1.3 del prossimo capitolo.

Per finire, si ravvisano elementi di scarsa compatibilità con i principi costituzionali in materia di selezione concorsuale del personale pubblico, affermati dall'articolo 97 della Costituzione e costantemente ribaditi dalla Corte Costituzionale¹¹⁸,

¹¹³ Pubblicata nella Gurs del 13 maggio 2011. Ulteriori disposizioni operative sono contenute nella Circolare dell'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro n. 3/2011 del 19 dicembre 2011.

¹¹⁴ Si vedano 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.

¹¹⁵ Si vedano le disposizioni di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e ss.mm.ii.

¹¹⁶ Si tratta delle disposizioni contenute nel comma 7 dell'articolo 76 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazione dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e successive modifiche ed integrazioni.

¹¹⁷ Fenomeno che ha assunto in Sicilia dimensioni allarmanti e che è stato puntualmente analizzato nel rapporto sulla finanza locale contenuto nella relazione allegata alla decisione del giudizio di parificazione n. 2/2011/SSRR delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana.

¹¹⁸ Diverse sono al riguardo le pronunce della Consulta. Tra le più recenti si segnalano la sentenza n. 127/2011 e la n. 293/2009 in cui la Corte sottolinea che " la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni 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

e ciò con particolare riferimento alla mancanza di una adeguata selezione, a monte, del personale precario da stabilizzare.

III.1.1 La composizione del bacino del precariato in Sicilia

In linea generale, il bacino del precariato in Sicilia si compone di due grandi categorie di soggetti: coloro che sono stati contrattualizzati a tempo determinato e i sussidiati. La prima categoria contava, nel 2009, un numero di lavoratori pari a 20.801 (esclusi quelli alle dipendenze della Regione¹¹⁹) ed assorbiva circa l'86 per cento della quota di risorse del Fondo unico destinata al precariato¹²⁰, a cui va poi aggiunto l'eventuale onere posto direttamente a carico dell'ente utilizzatore¹²¹.

La seconda categoria è invece composta da soggetti che percepiscono un sussidio Inps mensile per un'attività lavorativa pari a 20 ore settimanali. Le somme corrisposte a tali lavoratori vengono riconosciute all'Inps dalla Regione siciliana sulla base di convenzioni stipulate, con cadenza generalmente semestrale, tra l'Agenzia regionale per l'impiego e l'Inps con la previsione di un importo forfettario che tiene conto dei soggetti complessivamente impiegati in attività di utilità collettiva e delle possibili fuoriuscite nell'arco temporale di riferimento. La somma forfettaria posta a base della convenzione è comprensiva tanto del sussidio mensile quanto degli assegni per il nucleo familiare.

A fine 2009 tale tipologia di precari comprendeva 6.573 unità con un'incidenza sulla spesa a carico del Fondo unico pari al 14 per cento circa¹²².

risponda ai principi della democrazia, dell'efficienza e dell'imparzialità...(omissis) Il concorso, inoltre, è «meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione» (sentenza n. 205 del 2004), cioè al principio di buon andamento, sancito dall'art. 97, primo comma, Cost. Il reclutamento dei dipendenti in base al merito si riflette, migliorandolo, sul rendimento delle pubbliche amministrazioni e sulle prestazioni da queste rese ai cittadini. Infine, il concorso pubblico garantisce il rispetto del principio di imparzialità, enunciato dall'art. 97 e sviluppato dall'art. 98 Cost. Infatti, il concorso impedisce che il reclutamento dei pubblici impiegati avvenga in base a criteri di appartenenza politica e garantisce, in tal modo, un certo grado di distinzione fra l'azione del governo, «normalmente legata agli interessi di una parte politica», e quella dell'amministrazione, «vincolata invece ad agire senza distinzioni di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate nell'ordinamento». Sotto tale profilo il concorso rappresenta, pertanto, «il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità e al servizio esclusivo della Nazione».

¹¹⁹ L'onere dei pagamenti dovuti ai lavoratori impiegati presso la struttura amministrativa regionale non è posto a carico del Fondo unico per il precariato ma è direttamente imputabile al bilancio regionale.

¹²⁰ Vi sono infatti anche altre misure finanziate dal Fondo per la cui dettagliata illustrazione si rinvia ai par. IV.1.1 e IV.1.2 del Cap. IV.

¹²¹ L'Agenzia regionale per l'impiego non ha fornito i dati relativi alla spesa posta a carico dei soggetti utilizzatori.

¹²² Dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego.

All'interno di queste due ampie categorie sono presenti delle suddivisioni interne dovute alla riconducibilità di talune tipologie di lavoratori a specifiche normative regionali.

Nel triennio considerato dalla presente indagine, la platea dei soggetti impegnati in lavori socialmente utili¹²³, finanziati con oneri a carico della Regione siciliana, era costituita da:

- 1) Lavoratori prioritari di cui alla L.R del 21 dicembre 1995, n. 85¹²⁴ (ex articolisti): questi soggetti sono stati utilizzati in progetti di lavori socialmente utili ai sensi dell'articolo 12, comma 10, della legge regionale del 21 dicembre 1995, n. 85;
- 2) Lavoratori impegnati in A.S.U. ex Circolare Ass. n. 331/99: si tratta di lavoratori utilizzati in progetti di lavori socialmente utili finanziati ai sensi dell'articolo 70, comma 2, della legge regionale del 7 marzo 1997, n. 6. Essi proseguono l'utilizzazione in attività socialmente utili con oneri a carico del bilancio regionale, ai sensi della legge regionale 26 novembre 2000, n. 24 che, nel recepire le disposizioni statali in materia di LSU, individua i soggetti destinatari del c.d. regime transitorio regionale.
- 3) Lavoratori impegnati in A.S.U ex art. 4, comma 1, l.r. n. 24 del 26 novembre 2000: sono lavoratori impegnati in progetti socialmente utili già finanziati con oneri a carico del Fondo nazionale per l'occupazione e che, non rientrando tra i soggetti individuati dall'articolo 2 del decreto legislativo n.81/2000, per effetto dell'articolo 6, comma 2, della legge regionale n. 24/2000 sono stati posti a carico del bilancio regionale in quanto in possesso dei requisiti previsti dalla normativa regionale.
- 4) Lavoratori del Piano straordinario di lavori di pubblica utilità, ex d.lgs. 280/97 e PIP tipo A: questo contingente di lavoratori è stato ammesso al regime transitorio a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale del 31 marzo 2001, n. 2 (art.1, comma 1)¹²⁵.

Avuto riguardo invece ai soggetti contrattualizzati a tempo determinato, nell'ambito dei percorsi di stabilizzazione disciplinati dalle varie leggi regionali già descritte nel precedente paragrafo, si rinvennero le seguenti categorie:

- 1) lavoratori ex art. 4 della legge regionale del 14 aprile 2006, n. 16 (in prosieguo denominati "p.u.c.");
- 2) lavoratori socialmente utili in forza dell'art. 25 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21 (in prosieguo denominati "art. 25");

¹²³ L'elencazione riportata è quella utilizzata dall'Agenzia regionale per l'impiego.

¹²⁴ modificata dalla l.r. del 6 aprile 1996, n. 24

¹²⁵ Si tratta della legge regionale del 31 marzo 2001, n. 2 recante "Disposizioni urgenti per l'inserimento lavorativo di soggetti impegnati nel bacino dei lavori socialmente utili. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 agosto 1997, n. 30 e alla legge regionale 23 dicembre 2000, n. 32". Pubblicata sulla Gazz. Uff. Reg. sic. 31 marzo 2001, n. 14.

- 3) lavoratori degli Enti parco, ex art. 8 della legge regionale del 14 aprile 2006, n. 16 ;
4) lavoratori di cui all'art. 23, comma 14, della legge regionale del 22 dicembre 2005, n. 19¹²⁶.

Al fine di una migliore comprensione degli elementi che saranno successivamente illustrati, appare necessario ribadire che i dati che verranno di seguito esposti non esauriscono l'intero bacino del precariato in Sicilia in quanto si tratta di soltanto di quella parte del fenomeno posto finanziariamente a carico del Fondo unico per il precariato ex art. 71 della legge regionale del 28 dicembre 2004, n. 17.

Esistono infatti altre importanti categorie di lavoratori precari (peraltro molto significative anche dal punto di vista numerico) escluse dalla presente indagine perché non finanziate dal predetto Fondo unico. Una prima tipologia è rappresentata dai soggetti impiegati presso l'Amministrazione regionale e gli enti della Regione siciliana che, a seguito dell'istituzione del Fondo unico per il precariato, sono stati posti economicamente a carico delle strutture utilizzatrici¹²⁷ nonché i precari gestiti direttamente da alcuni enti locali, come ad esempio i Comuni di Palermo¹²⁸ e Sciacca, enti questi titolari di appositi progetti diretti alla creazione di opportunità occupazionali nel proprio territorio. Un altro gruppo di lavoratori è costituito inoltre da coloro che sono stati destinati alle partecipate degli enti locali e, infine, dai soggetti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81, ovvero dai lavoratori rientranti nel regime transitorio statale con oneri a carico del Fondo nazionale per l'occupazione¹²⁹.

Fatte salve queste necessarie premesse in ordine all'oggetto dell'indagine, sono state eseguite alcune elaborazioni utilizzando la notevolissima mole di dati fornita dall'Agenzia regionale per l'impiego. Sono state, in particolare, predisposte delle tabelle volte ad evidenziare: il numero e la tipologia dei soggetti componenti il bacino del precariato nell'Isola, l'area territoriale di impiego di tali lavoratori e il titolo di studio posseduto.

¹²⁶ Legge recante "Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie". Pubblicata sulla Gazz. Uff. Reg. sic. 23 dicembre 2005, n. 56, S.O. n. 30.

¹²⁷ Nel 2009 il personale con contratto a tempo determinato in servizio presso l'Amministrazione regionale era pari a 4.891 unità (dati tratti dalla Relazione allegata al giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione siciliana del 2009 – Cap. VI – Spesa per il personale).

¹²⁸ Si tratta, ad esempio, per il Comune di Palermo dei precari utilizzati dalla Gesip, dall'Amia e dallo stesso Comune (circa 5.000 persone) i cui oneri finanziari sono sostenuti dallo Stato e dal Comune.

¹²⁹ Si trattava di 366 persone nel 2009, da dati statistici contenuti nella pubblicazione "Revisione del piano di fuoriuscita dal precariato: individuazione percorsi e compatibilità finanziaria" a cura dell'Agenzia regionale per l'impiego- Ottobre 2009.

Totale precari Sicilia distinti per tipologia. Anni 2007/2009

Anno	A.S.U.	ART. 25 L.R. 21/2003	P.U.C. L.R. 16/2006	TOTALE
2007	7.161	12.222	13.337	32.720
2008	6.799	10.707	12.963	30.469
2009	6.573	7.987	12.814	27.374

Tabella n. 15 - Precari Sicilia distinti per tipologia. Anni 2007/2009. Rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego

Questi primi dati di sintesi mostrano una maggiore concentrazione del personale precario nell'area dei soggetti contrattualizzati (cd. "art. 25 e p.u.c.") e una più contenuta presenza dei lavoratori impegnati in attività socialmente utili (cd. "a.s.u."). Nell'arco del triennio 2007/2009 si è verificata una flessione del numero complessivo dei precari dovuto in massima parte all'intervenuta scadenza dei contratti ex art. 25, come sarà meglio illustrato nel successivo capitolo, nella parte dedicata agli enti locali. Le componenti a.s.u. e p.u.c. non hanno invece registrato importanti variazioni.

TOTALE PRECARI SICILIA DATO PROVINCIALE DISTINTO PER TIPOLOGIA				
ANNO 2007				
PROVINCIA	A.S.U.	ART. 25 L.R. 21/2003	PUC L R.. 16/2006	totale personale
	unità	unità	unità	unità
AGRIGENTO	990	1.687	1.597	4.274
CALTANISSETTA	147	693	622	1.462
CATANIA	366	910	2.696	3.972
ENNA	329	523	755	1.607
MESSINA	2.107	1.217	2.733	6.057
PALERMO	1.325	3.785	2.308	7.418
RAGUSA	496	902	292	1.690
SIRACUSA	269	1.379	1.001	2.649
TRAPANI	1.132	1.126	1.333	3.591
TOTALE REGIONALE	7.161	12.222	13.337	32.720

Tabella n. 16 Precari Sicilia distribuiti per provincia. Anno 2007. Rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego

TOTALE PRECARI SICILIA DATO PROVINCIALE DISTINTO PER TIPOLOGIA				
ANNO 2008				
PROVINCIA	A.S.U.	ART. 25 L.R. 21/2003	PUC L.R.. 16/2006	totale personale
	unità	unità	unità	unità
AGRIGENTO	904	1.202	1.574	3.680
CALTANISSETTA	142	672	571	1.385
CATANIA	304	817	2.593	3.714
ENNA	310	361	712	1.383
MESSINA	2.046	1.000	2.700	5.746
PALERMO	1.265	3.477	2.203	6.945
RAGUSA	454	856	327	1.637
SIRACUSA	260	1.334	960	2.554
TRAPANI	1.114	988	1.323	3.425
TOTALE REGIONALE	6.799	10.707	12.963	30.469

Tabella n. 17 - Precari Sicilia distribuiti per provincia. Anno 2008. Rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego

TOTALE PRECARI SICILIA DATO PROVINCIALE DISTINTO PER TIPOLOGIA				
ANNO 2009				
PROVINCIA	A.S.U.	ART. 25 L.R. 21/2003	PUC L.R. 16/2006	totale personale precario
	unità	unità	unità	unità
AGRIGENTO	887	931	1.561	3.379
CALTANISSETTA	113	638	570	1.321
CATANIA	282	469	2.499	3.250
ENNA	308	332	706	1.346
MESSINA	2.014	967	2.686	5.667
PALERMO	1.248	2.921	2.204	6.373
RAGUSA	438	274	313	1.025
SIRACUSA	249	1.102	959	2.310
TRAPANI	1.034	353	1.316	2.703
TOTALE REGIONALE	6.573	7.987	12.814	27.374

Tabella n. 18 - Precari Sicilia distribuiti per provincia. Anno 2009. Rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego

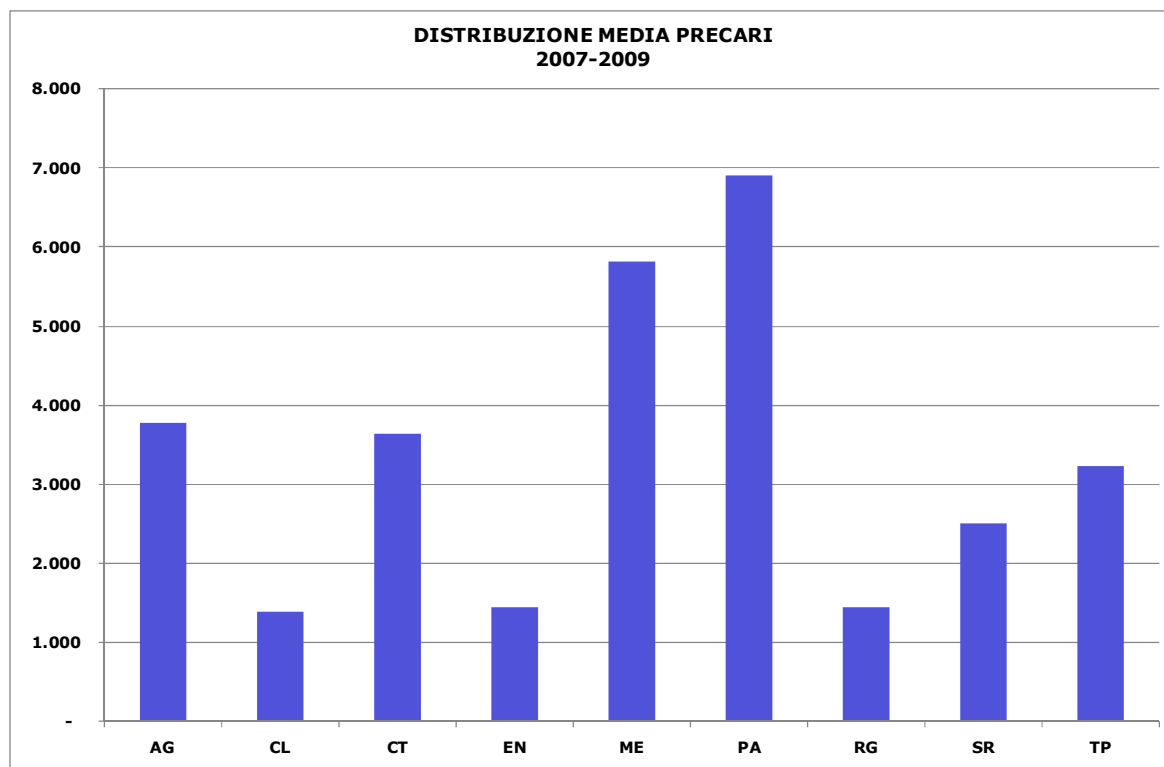


Grafico n. 1 - Precari Sicilia distribuzione per provincia. Media anni 2007/2009. Rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego

L'insieme dei dati sopra riportati mostra una decisa prevalenza del personale precario nel territorio delle province di Palermo e di Messina. Se si considera però anche il fattore della consistenza demografica delle rispettive province, la provincia di Messina assorbe, in proporzione, un numero di precari superiore rispetto a quello impiegato nel territorio della provincia di Palermo¹³⁰.

Segue la provincia di Agrigento, per la quale i dati medi del triennio fanno registrare un utilizzo di personale precario superiore addirittura a quello utilizzato nel territorio della provincia di Catania. Anche in questo caso, la differente consistenza della popolazione delle due province (con Catania che vanta una popolazione di 1.090.101 abitanti e Agrigento che conta invece 454.002 abitanti¹³¹) rende ancora più vistosa l'entità del fenomeno rilevato ad Agrigento.

Tra le province di medie dimensioni, Trapani presenta una maggiore concentrazione di lavoratori precari mentre Ragusa si colloca all'estremo opposto¹³². Tale dato è da porsi anche in connessione con il maggiore tasso di occupazione della provincia di Ragusa (come si è visto nel Cap.I della presente relazione), data la particolare vivacità dell'economia iblea, mentre la provincia di Trapani non fa rilevare

¹³⁰ La provincia di Messina conta infatti 653.737 abitanti mentre quella di Palermo ha 1.249.577 abitanti. Dati Istat da rilevazione al 1/1/2011.

¹³¹ Dati Istat da rilevazione al 1/1/2011.

¹³² Mentre Siracusa occupa la posizione centrale tra le due province.

performance altrettanto positive. Seguono le province di Enna e di Caltanissetta, i cui dati medi sono complessivamente raffrontabili.

Dalle tabelle con i dati disaggregati per provincia e per tipologia di lavoratori si trae inoltre che la componente a.s.u. è molto significativa per le province di Messina, Palermo e Trapani mentre, di converso, è molto contenuta per la provincia di Catania.

La seguente tabella e il relativo grafico espongono invece, per l'anno 2009, i dati riguardanti il titolo di studio del personale precario con la rispettiva articolazione provinciale. In merito occorre precisare che la rilevazione si riferisce ai soli lavoratori contrattisti (cd."P.U.C."), non disponendo l'Agenzia del dato complessivo riferito all'intera popolazione componente il bacino del precariato.

ANNO 2009									
PROVINCIA	PUC L.R. 16/2006								
	laurea	% su totale precari	diploma	% su totale precari	lic. media	% su totale precari	O.S.A.	% su totale precari	totale unità
AGRIGENTO	21	0,2	837	6,5	520	4,1	183	1,4	1.561
CALTANISSETTA	13	0,1	230	1,8	289	2,3	38	0,3	570
CATANIA	34	0,3	1.509	11,8	930	7,3	26	0,2	2.499
ENNA	2	0,0	348	2,7	336	2,6	20	0,2	706
MESSINA	24	0,2	1.627	12,7	465	3,6	570	4,4	2.686
PALERMO	27	0,2	986	7,7	1.146	8,9	45	0,4	2.204
RAGUSA	4	0,0	183	1,4	124	1,0	2	0,0	313
SIRACUSA	8	0,1	617	4,8	326	2,5	8	0,1	959
TRAPANI	22	0,2	650	5,1	637	5,0	7	0,1	1.316
TOTALE REGIONALE	155	1,2	6.987	54,5	4.773	37,2	899	7,0	12.814

Tabella n. 19 Personale p.u.c. anno 2009 distinto per titolo di studio e per provincia. Rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego

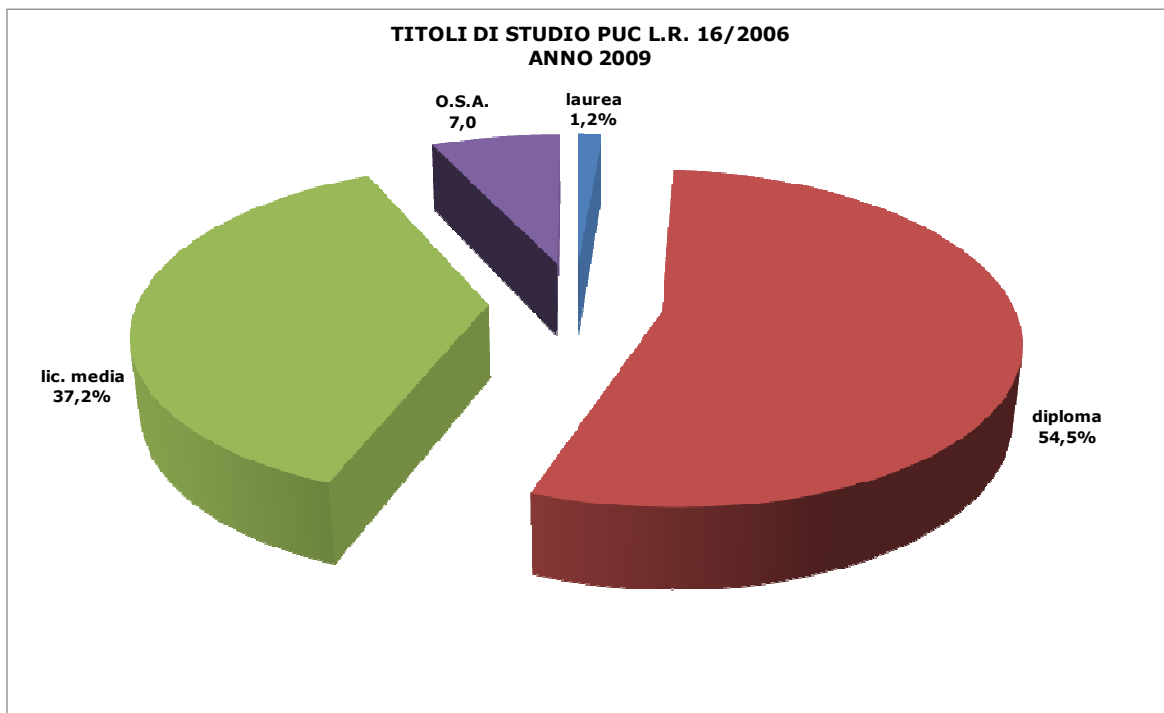


Grafico n. 2 - Personale p.u.c. anno 2009 distinto per titolo di studio e per provincia. Rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego

La maggior parte del personale contrattista è quindi diplomato anche se una porzione molto significativa della categoria è in possesso della sola licenza media. Segue un piccolo gruppo di soggetti qualificati come "Operatori socio-assistenziali"¹³³ e una sparuta componente di soggetti laureati.

Dalla disaggregazione provinciale emerge che il personale più qualificato (ovvero in possesso di laurea o diploma o formazione o.s.a.) si trova nelle province di Messina e di Catania mentre nella provincia di Palermo si concentrano maggiormente i soggetti provvisti della sola licenza media.

III.1.2 La dimensione del fenomeno. Comparazione col dato nazionale

Il Ministero per la pubblica amministrazione e per l'innovazione ha avviato nel 2009 una specifica attività di monitoraggio¹³⁴ finalizzata a censire presso tutte le

¹³³ Si tratta di un titolo di studio acquisito a seguito di un apposito corso regionale da parte di soggetti in possesso della licenza media. La professionalità conseguita comprende competenze spendibili sia in ambito sociale sia in ambito sanitario.

¹³⁴ I risultati dell'indagine sono pubblicati sul sito web del Ministero per la pubblica amministrazione e per l'innovazione all'indirizzo www.innovazionepa.gov.it.

amministrazioni pubbliche i contratti di lavoro flessibile¹³⁵ e il personale in possesso dei requisiti previsti dalle leggi finanziarie 2007 e 2008 per la stabilizzazione¹³⁶.

L'indagine, curata dal Formez¹³⁷, è stata effettuata con l'utilizzo di un questionario inviato a tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte dal fenomeno del precariato. A fronte di 10.887 questionari trasmessi, il ritorno dei dati ha riguardato 4.027 amministrazioni suddivise nei seguenti comparti.

Tipologia Enti	Questionari ricevuti
Comuni	3.182
Comunità Montane	92
Province	84
Altre Amministrazioni	24
Consorzi e Unioni Territoriali	100
Enti di ricerca	26
Camere di Commercio	48
Agenzie	6
Enti e Agenzie Regionali	126
Aziende e enti del SSN	230
Altre Amministrazioni Statali	4
Università	45
Ministeri	11
Regioni	22
Autorità indipendenti	1
Enti pubblici non economici nazionali	26
Totale	4.027

Tabella n. 20 - Questionari ricevuti dalle Amministrazioni interpellate. Dati tratti dal "Monitoraggio del lavoro flessibile nella pubblica amministrazione". Anno 2009.

Le percentuali di partecipazione più significative si sono registrate per le Regioni, che hanno aderito al programma nella loro totalità, le Aziende sanitarie e ospedaliere al 91 per cento, le Amministrazioni provinciali all'84 per cento e i Comuni al 39 per cento. Va tuttavia rilevato che negli 88 comuni capoluogo che hanno inviato i dati risiede oltre il 90 per cento di coloro che vivono nelle città capoluogo.

L'elaborazione dei dati forniti per mezzo dei questionari ha evidenziato una distribuzione territoriale del fenomeno molto peculiare con la Regione Sicilia che si

¹³⁵ Includendovi i rapporti di lavoro a tempo determinato.

¹³⁶ Si tratta rispettivamente della legge n. 296/2006 e della legge n. 244/2007.

¹³⁷ Formez PA è il centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.. Si tratta di un'associazione riconosciuta con personalità giuridica di diritto privato, sottoposta al controllo, alla vigilanza, ai poteri ispettivi della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica. Per maggiori informazioni, si veda il sito www.formez.it.

distingue per la presenza di un elevatissimo numero di personale precario, superiore a quello complessivamente registrato nel resto del Paese¹³⁸.

Infatti, mentre le Amministrazioni che hanno partecipato al monitoraggio hanno segnalato la presenza complessiva di 15.746 unità regolarizzabili, per la Sicilia i soggetti in possesso dei requisiti per la stabilizzazione sono pari a 18.521 unità. Se poi si tiene conto del fatto che non tutte le Amministrazioni dell'Isola hanno risposto al questionario, ne discende che i lavoratori precari in servizio nel territorio regionale siano in realtà molti di più, per come si illustrerà meglio nel seguente Capitolo esaminando i dati sulla consistenza dei precari forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego.

Le tabelle che seguono riportano i dati riferiti all'intero territorio nazionale (esclusa la Sicilia) e, a seguire, i dati relativi alla sola Sicilia.

Soggetti regolarizzabili nell'intero territorio nazionale. Sicilia esclusa

<i>Tipologia Enti</i>	<i>Questionari ricevuti</i>	<i>Regolarizzabili</i>
Comuni	2.882	3.579
Comunità Montane	92	213
Province	77	832
Altre Amministrazioni	22	52
Consorzi e Unioni Territoriali	96	145
Enti di ricerca	26	1.404
Camere di Commercio	48	46
Agenzie	6	15
Enti e Agenzie Regionali	124	371
Aziende e enti del SSN	216	7.705
Altre Amministrazioni Statali	4	60
Università	45	648
Ministeri	11	163
Regioni	21	449
Autorità indipendenti	1	10
Enti pubblici non economici nazionali	26	54
Totale per Area	3.697	15.746

Tabella n. 21 - Soggetti regolarizzabili nell'intero territorio nazionale. Sicilia esclusa. Dati tratti dal "Monitoraggio del lavoro flessibile nella pubblica amministrazione". Anno 2009.

¹³⁸ Dato ovviamente riferito alle pubbliche amministrazioni partecipanti alla rilevazione e non inteso in senso assoluto.

Soggetti regolarizzabili nella Regione Sicilia

Tipologia Enti	Questionari ricevuti	Regolarizzabili
Comuni	300	10.588
Comunità Montane	0	0
Province	7	947
Altre Amministrazioni	2	28
Consorzi e Unioni Territoriali	4	16
Enti di ricerca	0	0
Camere di Commercio	0	0
Agenzie	0	0
Enti e Agenzie Regionali	2	35
Aziende e enti del SSN	14	1.616
Altre Amministrazioni Statali	0	0
Università	0	0
Ministeri	0	0
Regioni	1	5.291
Autorità indipendenti	0	0
Enti pubblici non economici nazionali	0	0
Totale per Area	330	18.521

Tabella n. 22 - Soggetti regolarizzabili nella Regione Sicilia. Dati tratti dal "Monitoraggio del lavoro flessibile nella pubblica amministrazione". Anno 2009.

Il dato nazionale nel suo insieme mostra che il maggior numero di unità di personale in possesso dei requisiti per la regolarizzazione è dipendente delle Aziende Sanitarie e Ospedaliere ubicate, in particolare, nelle regioni meridionali. Tuttavia, si tratta di elementi conoscitivi incompleti, derivanti dalla modesta adesione degli Enti al monitoraggio¹³⁹. Come si evince invece dalla tabella 24, il comparto dove si concentra il maggior numero di soggetti con contratto a tempo determinato e di lavoratori socialmente utili è quello delle Autonomie locali.

In Sicilia la maggioranza del personale in possesso dei requisiti opera presso i Comuni (fenomeno questo che riceverà puntuale trattazione e conferma nel successivo Capitolo IV), seguono poi la Regione, il comparto della Sanità e le amministrazioni provinciali.

Un altro elemento che emerge dal monitoraggio è quello delle posizioni disponibili in dotazione organica da coprire con una eventuale stabilizzazione. Mentre il dato nazionale è positivo, rilevanti criticità sono presenti invece in Sicilia dove i

¹³⁹ I Comuni che hanno partecipato alla rilevazione sono infatti il 36% del totale.

soggetti regolarizzabili risultano notevolmente eccedenti rispetto alle posizioni in organico effettivamente scoperte.

I seguenti prospetti evidenziano chiaramente il fenomeno ora descritto ponendo in comparazione il dato nazionale e quello della Sicilia.

	N°Regolarizzabili	dotazione organica
SUD	6.250	6.738
SICILIA	18.521	5.325
CENTRO	5.549	7.408
NORD	3.947	5.685
Totale	34.267	25.156

Tabella n. 23 - Soggetti regolarizzabili e posti in dotazione organica. Dati tratti dal "Monitoraggio del lavoro flessibile nella pubblica amministrazione". Anno 2009.

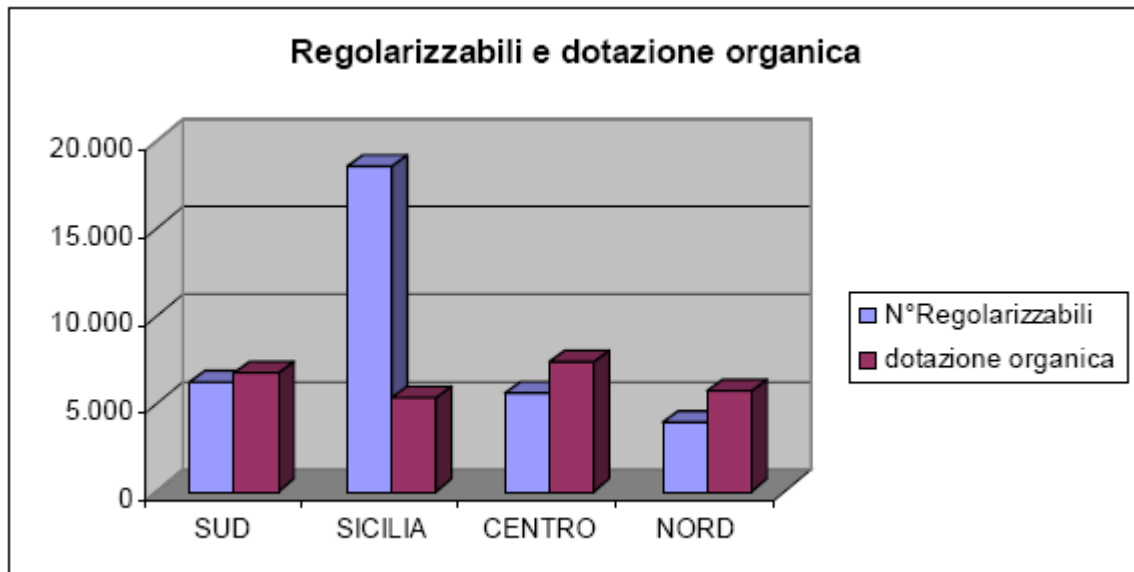


Grafico n. 3 - Soggetti regolarizzabili e posti in dotazione organica. Dati tratti dal "Monitoraggio del lavoro flessibile nella pubblica amministrazione". Anno 2009.

Dati sicuramente più completi sull'utilizzo dei rapporti di lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni emergono dalla rilevazione recentemente effettuata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti per la "Relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico".

Sulla base infatti degli elementi informativi forniti dalla Ragioneria generale dello Stato - Igop (Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e per il costo del lavoro pubblico), è stato elaborato il seguente prospetto in cui vengono evidenziati quantitativamente: i rapporti di lavoro a tempo determinato, i contratti di formazione e lavoro, i rapporti di lavoro interinale, i rapporti di l.s.u. e il telelavoro in essere presso le pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali con esclusione della Regione Sicilia.

Altre forme di flessibilità nel rapporto di lavoro del personale non dirigente

Comparto	2009				
	Tempo determ.	Form. Lavoro	Inter.	LSU	Telelav.
Ministeri	1.310	-	21	-	5
Presidenza del consiglio dei ministri	27	-	6	-	-
Agenzie fiscali	11	1.142	-	-	11
Scuola	487	-	-	-	-
Istituzioni di alta formazione art. e music	345	-	-	-	-
Enti pubblici non economici	2.211	95	933	215	173
Regioni e autonomie locali	34.691	738	3.960	19.406	592
<i>Regioni</i>	<i>1.313</i>	<i>54</i>	<i>107</i>	<i>1.300</i>	<i>307</i>
<i>Autonomie locali</i>	<i>33.379</i>	<i>684</i>	<i>3.853</i>	<i>18.106</i>	<i>285</i>
Regioni a stat. spec. e prov. Autonomie ⁽¹⁾	10.491	9	346	149	110
Servizio sanitario regionale	25.357	189	6.420	673	18
Ricerca	3.563	7	9	-	111
Università ⁽²⁾	2.749	-	106	31	88
Totale	81.241	2.180	11.802	20.475	1.107
Enti artt. 60 e 70 d.lgs. 165/200 e autor. indep.	599	21	92	-	2
Totale	81.840	2.201	11.894	20.475	1.109

Tabella 24 - Fonte elaborazione Corte dei conti su dati Rgs-Igop

⁽¹⁾Esclusa Regione Sicilia. Incluso personale scolastico

⁽²⁾Inclusi i professori incaricati ed i collaboratori ed esperti linguistici

Come si vedrà meglio nel successivo capitolo (par. IV.1.3), nel 2009 i lavoratori precari impiegati presso gli enti locali siciliani ascendevano complessivamente a 21.567 unità, di cui 17.544 erano i soggetti con contratto a tempo determinato e 3.968 i lavoratori impegnati in attività socialmente utili.

Sebbene gli elementi informativi di cui alla Tabella 24 e quelli oggetto della presente relazione non siano esattamente sovrapponibili (per quanto già esplicitato nella premessa e per quanto chiarito nel paragrafo precedente), è tuttavia possibile rilevare che i contrattisti degli enti locali finanziati dal Fondo unico per il precariato della Regione siciliana sono pari al 52 per cento di quelli impiegati presso l'intero comparto nazionale delle Autonomie locali, mentre i sussidiati rappresentano il 22 per cento di quelli operanti a livello nazionale nel medesimo comparto.

Capitolo IV – Il fondo unico per il precariato.

IV.1 Istituzione del Fondo e sue finalità.

IV.1.1 Le misure assistite dal Fondo.

IV.1.2 La dotazione del fondo e la sua gestione. Anni 2007/2009.

IV.1.3 Gli Enti utilizzatori e la spesa. Il fenomeno negli enti locali.

IV.1 Istituzione del Fondo e sue finalità.

Con l'art. 71 della legge regionale del 28 dicembre 2004, n. 17, contenente disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005, è stato istituito il Fondo unico per il precariato da destinare al finanziamento delle numerose iniziative previste dalla normativa regionale siciliana in materia di precariato.

L'istituzione del Fondo rispondeva alla avvertita esigenza di procedere alla razionalizzazione, dal punto di vista finanziario e contabile, della gestione delle cospicue sovvenzioni destinate al bacino del precariato e alle misure di stabilizzazione.

L'art. 71 citato stabilisce espressamente che le risorse del Fondo siano destinate al finanziamento degli interventi previsti:

- a) dall'articolo 39, commi 1, 2 e 5, della legge regionale 3 dicembre 2003, n. 20, ovvero per la prosecuzione delle attività socialmente utili, per le stabilizzazioni previste dalle norme vigenti, per i contratti di cui all'art. 12 della legge regionale del 21 dicembre 1995, n. 85¹⁴⁰, per le assunzioni effettuate dagli enti locali di soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili dagli stessi utilizzati;
- b) dall'art. 83 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4, vale a dire per l'erogazione dell'indennità integrativa di cui al d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468, ai lavoratori socialmente utili utilizzati presso la Regione siciliana;
- c) dall'art. 1, comma 3, della legge regionale 9 ottobre 1998, n. 27, ovvero per l'erogazione dell'indennità integrativa di cui al d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468, ai lavoratori già destinatari del suddetto intervento, espulsi dal mercato del lavoro per crisi di azienda, di area o di settore;
- d) dall'art. 25 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21, per la fuoriuscita dal bacino dei lavori socialmente utili, e dalla legislazione vigente che ha esteso a tutti i soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili i medesimi benefici. L'elencazione contenuta nel predetto art. 25 comprende:

¹⁴⁰ Trattasi dei cd. P.U.C.

- le esternalizzazione di servizi ex art. 10 del d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468, per come successivamente modificato e integrato;
- i contratti quinquennali di diritto privato;
- i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e i lavori a progetto;
- le assunzioni ex art. 12, comma 4, del d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468, per come successivamente modificato e integrato;
- le assunzioni ex art. 78, comma 6, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, effettuate presso la Regione siciliana, gli enti sottoposti al controllo e/o vigilanza della stessa e gli enti locali.

Va altresì precisato che sono stati posti a carico del Fondo unico anche i finanziamenti previsti dalla legge regionale 23 gennaio 1998, n. 3, per i progetti di formazione all'autoimpiego (cd. "Borse formative") in quanto finalizzate alla fuoriuscita dal bacino del precariato e ricomprese nella previsione dell'art. 25 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21.

IV.1.1 Le misure assistite dal Fondo.

Nel triennio 2007-2009 le risorse del Fondo unico per il precariato sono state impiegate per il finanziamento delle seguenti iniziative:

- a) pagamento dell'assegno di utilizzo ai lavoratori impegnati nelle attività socialmente utili¹⁴¹;
- b) borse formative (cd. "formazione all'autoimpiego") ex art. 2 della legge regionale 23 gennaio 1998, n. 3;
- c) misure per la stabilizzazione del personale precario mediante l'attivazione di contratti a tempo determinato o indeterminato¹⁴²;
- d) trasferimenti agli enti locali per le quote di salario accessorio corrisposte ai lavoratori contrattisti e a copertura dei maggiori oneri derivanti dai rinnovi contrattuali.

Avuto riguardo alla prima delle attività ora elencate, i sussidi per i lavoratori impegnati in a.s.u. consistono in prestazioni a sostegno del reddito a favore di soggetti

¹⁴¹ Appartengono a questa tipologia quattro categorie di soggetti: 1) lavoratori prioritari ex LL.RR. n. 85(95 e 24/96; 2) lavoratori impegnati in a.s.u. ex circolare n. 331/99, 3) lavoratori impegnati in a.s.u. ex art. 4, c. 1, L.R. n. 24/2000 e 4) lavoratori del "Piano straordinario di pubblica utilità" ex d.lgs. n. 280/97 e Pip di tipo A).

¹⁴² ai sensi degli artt. 11 e 12 della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, degli artt. 4 e 8 della legge regionale 14 aprile 2006, n.16, dell'art. 2 della regionale 26 novembre 2000, n. 24, dall'art. 23 della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19 e dall'art. 2, comma 3, della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 27

disoccupati e privi di trattamento previdenziale. Il sussidio è condizionato alla partecipazione a progetti di utilità collettiva promossi da pubbliche amministrazioni o da organismi del cosiddetto "privato sociale"¹⁴³. Possono essere utilizzati per tali progetti:

- lavoratori in cerca di prima occupazione;
- disoccupati iscritti da più di due anni nelle liste di collocamento;
- iscritti nelle liste di mobilità che non percepiscono l'indennità.

I lavoratori devono essere impegnati per un orario settimanale di 20 ore e per non più di 8 ore giornaliere¹⁴⁴. Il sussidio è erogato per un periodo massimo di 12 mesi per ciascun progetto. Ai suddetti lavoratori competono, per i periodi di erogazione del sussidio, anche gli assegni per il nucleo familiare.

Lo svolgimento di un lavoro socialmente utile non comporta in alcun caso l'instaurazione di un rapporto di lavoro e non determina la cancellazione dalle liste di mobilità.

L'assegno viene corrisposto direttamente dall'INPS all'ente utilizzatore con un successivo rimborso all'INPS da parte della Regione siciliana e con oneri integralmente a carico del Fondo unico per il precariato.

I rapporti tra l'INPS e la Regione vengono regolati da apposite convenzioni di durata generalmente semestrale, periodicamente rinnovate con gli importi aggiornati dei sussidi. Sulla base delle predette convenzioni, all'INPS vengono riconosciuti i sussidi anticipati per conto della Regione, una somma forfettaria a titolo di assegno per il nucleo familiare (calcolato con riferimento all'importo medio mensile corrisposto nell'anno precedente) e il compenso per il servizio reso¹⁴⁵.

Il prospetto che segue elenca la spesa sostenuta dal Fondo per il pagamento dell'assegno di utilizzo ai lavoratori impegnati nelle attività socialmente utili nel triennio 2007/2009.

Anno	Spesa per n. 2 convenzioni annue con INPS
2007	€ 42.337.966,00
2008	€ 41.727.021,36
2009	€ 43.385.007,52
Totale	€ 127.449.994,88

Tabella n. 25 - Spesa annua per convenzioni con l'INPS per sussidi a.s.u. (rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia per l'impiego).

¹⁴³ Si tratta di cooperative sociali, onlus, enti religiosi e di volontariato.

¹⁴⁴ Il compenso per l'eventuale impiego del lavoratore per un numero maggiore di ore è a carico del soggetto utilizzatore.

¹⁴⁵ Il costo del servizio reso dall'INPS nel 2007 è stato di € 174.420,00 con un costo pro-capite di € 18,36 riferito a ciascun a.s.u. gestito.

Il finanziamento delle borse formative è considerato dalla legislazione regionale una misura di fuoriuscita dal bacino dei lavori socialmente utili da realizzarsi incentivando l'attivazione di forme di autoimprenditorialità (creazione di piccole e medie imprese), di lavoro autonomo o professionale. La concessione dell'incentivo è subordinata alla frequenza di un apposito progetto formativo ed è prioritariamente destinata ai soggetti utilizzati in lavori socialmente utili tanto alla data di presentazione della domanda quanto al momento della fruizione della sovvenzione¹⁴⁶. Il contributo massimo concedibile è stato elevato a 70 milioni di lire dalla legge regionale 19 agosto 1999, n. 18, dagli originari 40 milioni.

La tabella che segue elenca la spesa sostenuta dal Fondo per il pagamento delle borse concesse nel triennio 2007/2009.

Anno	n. Borse concesse	Importo
2007	66	2.386.030,68
2008	23	831.495,54
2009	29	1.048.407,42
Totale	118	4.265.933,64

Tabella n. 26 - Spesa annua per borse all'autoimpiego (rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia per l'impiego).

Con riferimento alle misure volte a favorire la stabilizzazione dei lavoratori precari, il finanziamento a carico del Fondo unico è previsto a copertura di diverse iniziative contemplate dalle leggi regionali di seguito illustrate.

a) La legge regionale 26 novembre 2000, n. 24, recante disposizioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti utilizzati nei lavori socialmente utili, ha previsto un programma di fuoriuscita dal bacino dei lavori socialmente utili integrando i benefici finanziari già previsti dalla normativa statale per la creazione di nuove opportunità occupazionali¹⁴⁷. Detta normativa riguardava soltanto le iniziative a favore dei soggetti impegnati in attività finanziate dalla Regione siciliana.

Successivamente, la legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21 (legge finanziaria regionale per il 2004) ha esteso il contributo regionale previsto dalla legge precedentemente citata a tutte le misure di fuoriuscita previste dalla legislazione all'epoca vigente e a tutti i soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili con oneri a carico della Regione¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Per come previsto dall'art. 4, comma 6, della L.R. n. 24/2000.

¹⁴⁷ Per i dettagli concernenti la normativa in esame, si veda il Capitolo III.

¹⁴⁸ La disposizione in parola è l'art. 25 della L.R. n. 21 del 2003 che contempla, tra le misure di fuoriuscita, le seguenti iniziative: a) le esternalizzazione di servizi ex art. 10 del d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468, e s.m.i.; b) i contratti quinquennali di diritto privato; c) i contratti di collaborazione coordinata e continuativa

b) L'art. 23, comma 14, della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19, ha introdotto un contributo regionale per la stabilizzazione con contratto a tempo indeterminato dei lavoratori già contrattualizzati a tempo determinato, ai sensi degli artt. 11 e 12 della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85. Il citato contributo, pari al quintuplo del contributo annuale di cui alla legge regionale dianzi menzionata, viene ripartito in cinque annualità.

c) La legge regionale del 14 aprile 2006, n. 16 ha previsto incentivi per la stabilizzazione del personale precario proveniente dal regime transitorio dei lavori socialmente utili mediante la stipula di contratti di diritto privato¹⁴⁹.

L'art. 4 della legge in commento ha stabilito che il 40 per cento della retribuzione derivante dai rapporti a tempo pieno, ovvero il 90 per cento della retribuzione discendente dai rapporti contrattuali a tempo parziale a 24 ore (compresi gli oneri sociali), sia a carico della Regione che provvede ad erogare i relativi importi direttamente agli enti proponenti. La parte restante della retribuzione dovuta ai contrattisti viene invece erogata direttamente dagli enti utilizzatori.

Inoltre, come si è anche visto in precedenza nel Cap.III, il contributo dovuto dalla Regione per i contratti di diritto privato a tempo parziale a 24 ore, finanziati successivamente all'entrata in vigore della legge regionale 16/2006, varia in relazione alla fascia di appartenenza del Comune avuto riguardo alla popolazione dell'ente. Detto contributo è infatti pari al 90 per cento per i Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti e all'80 per cento per quelli con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Per i Consorzi di bonifica, le Asi e le Camere di commercio, il finanziamento copre il 100 per cento della retribuzione dei lavoratori.

I contratti hanno durata da uno a cinque anni e possono essere confermati alla scadenza.

d) L'art. 2, comma 3, della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 27, contenente disposizioni in materia di variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio 2007 e di proroga di interventi, ha disposto la corresponsione per un ulteriore quinquennio dei contributi regionali, posti a carico del Fondo unico per il precariato, già concessi ai sensi del comma 1 dell'art. 2 della legge regionale 26 novembre 2000, n. 24 destinati alla fuoriuscita dai lavori socialmente utili.

Complessivamente, dal 2006 al 2009, il numero dei soggetti destinatari delle misure di stabilizzazione, tanto a tempo determinato quanto a tempo indeterminato, è riepilogato nella tabella seguente:

e i lavori a progetto; d) le assunzioni ex art. 12, comma 4, del d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468, e s.m.i.; e) le assunzioni ex art. 78, comma 6, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, effettuate presso la Regione siciliana, gli enti sottoposti al controllo e/o vigilanza della stessa e gli enti locali.

¹⁴⁹ Ai sensi degli artt. 11 e 12 della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85.

Anno	Tempo determinato	Tempo indeterminato	Totale
2006	2.839	61	2.900
2007	4.135	15	4.150
2008	46	13	59
2009	203	2	205
Totale	7.223	91	7.314

Tabella n. 27 – Soggetti stabilizzati dal 2006 al 2009 (Fonte: Agenzia regionale per l'impiego)

Per finire, sono state poste a carico del Fondo unico anche le contribuzioni a favore degli enti locali per le quote di salario accessorio dei lavoratori precari utilizzati e per la copertura dei maggiori oneri derivanti dai rinnovi contrattuali. Infatti, la legge regionale del 14 aprile 2006, n. 16, nel modificare l'art. 12 della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, ha elevato a 24 ore i contratti a tempo parziale originariamente stipulati a 18 e a 20 ore ed ha abrogato l'onere finanziario, inizialmente previsto a carico degli enti attuatori, della corresponsione dei maggiori oneri derivanti dall'applicazione di norme e contratti collettivi nazionali successivamente intervenuti.

In considerazione di tali innovative disposizioni, con D.D.G. n. 953 del 31 dicembre 2009 è stata impegnata a carico del Fondo unico la complessiva somma di € 5.809.503,93 per finanziare gli enti locali richiedenti.

IV.1.2 La dotazione del fondo e la sua gestione. Anni 2007/2009.

L'art. 71 della legge regionale del 28 dicembre 2004, n. 17, istitutivo del Fondo unico per il precariato, richiama le norme in materia di bilancio e di contabilità della Regione siciliana¹⁵⁰ il cui utilizzo è quindi previsto anche per la gestione finanziaria del Fondo.

In particolare per quanto concerne le modalità di effettuazione degli impegni, si provvede nei limiti dello stanziamento di competenza e, per gli impegni pluriennali, ai sensi dell'art. 11, comma 6, della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47, trattandosi di spese continuative o ricorrenti, previo assenso del dirigente generale del Dipartimento Bilancio e Tesoro, su proposta del competente dirigente generale.

¹⁵⁰ Il riferimento è alla legge regionale 8 luglio 1977, n. 47 e s.m.i., con particolare riguardo all'art. 11 relativo all'assunzione degli impegni di spesa.

Finanziariamente il Fondo consta di un capitolo unico, individuato con il numero 321301, al quale annualmente viene associato uno stanziamento. Gli impegni vengono distinti, secondo un'apposita codifica, per tipologia.

Le istanze presentate dagli enti utilizzatori dei soggetti facenti parte del bacino del precariato vengono ammesse a finanziamento secondo una procedura denominata "a sportello" consistente nell'esame istruttorio delle domande secondo l'ordine cronologico di presentazione.

Il prospetto che segue riporta i dati relativi alla dotazione complessiva del Fondo unico, dalla data della sua istituzione fino al 2009, alle somme impegnate e a quelle pagate per ciascun esercizio finanziario.

Anno	Stanziamento	Totale impegni	Totale pagamenti
2005	321.900.584,66	321.603.506,45	276.988.525,35
2006	320.226.265,20	318.270.999,30	231.257.010,85
2007	288.374.730,52	284.384.884,91	256.168.799,95
2008	290.045.257,77	290.045.253,99	269.623.429,09
2009	331.828.345,32	331.801.813,26	266.450.477,45

Tabella n. 28 – Stanziamenti, impegni e pagamenti in c/competenza Fondo unico per il precariato anni 2005/2009. Dati in euro (Fonte: Agenzia per l'impiego relazione ottobre 2010).

Il dettaglio dell'articolazione degli impegni per le finalità previste dalla normativa regionale, per gli esercizi 2007/2009, è rappresentato dalla tabella seguente:

RIPARTIZIONE SOMME IMPEGNATE	2007	2008	2009
	Importo impegnato	Importo impegnato	Importo impegnato
Lavoratori ASU	41.125.882,41	30.441.603,78	43.596.315,88
Misure L.R. 21/03 - L.R. 19/05 - L.R. 27/07	75.429.627,45	66.357.394,37	49.959.874,52
Lavoratori PUC/L.R. N. 16/2006	165.239.759,77	191.902.617,33	236.855.990,18
Borse formative - L.R. N. 3/1998	2.589.615,28	1.343.638,51	1.389.632,68
TOTALE IMPEGNATO	284.384.884,91	290.045.253,99	331.801.813,26

Tabella n. 29 - Impegni Fondo unico per il precariato distinti per finalità. Anni 2007/2009 (rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia per l'impiego il 4/8/2011 e il 27/9/2011).

In merito ai dati ora esposti, occorre segnalare che l'eventuale mancata coincidenza con quelli riportati nel prosieguo della presente relazione è dovuta alla

circostanza che nel superiore prospetto sono indicati i dati relativi alla gestione finanziaria di competenza dei singoli esercizi mentre gli importi contenuti nelle tabelle del paragrafo successivo si riferiscono a quanto è stato materialmente erogato al personale precario in ciascun esercizio, prendendo quindi a riferimento la contabilità di cassa¹⁵¹.

Relativamente a tale problematica, si rappresenta che, nel corso dell'istruttoria, sono stati frequentemente riscontrati dei disallineamenti (in parte poi chiariti dall'Agenzia), derivanti dalla separazione del sistema contabile (cd. SIC "Sistema informatico contabile" della Regione siciliana) dalla banca dati degli enti utilizzatori e del relativo personale precario. Mancherebbe cioè un meccanismo di alimentazione automatica della banca dati con ricadute negative sull'aggiornamento della stessa.

Nel corso dell'adunanza pubblica, il rappresentante dell'Agenzia ha confermato che nel sistema contabile vengono registrati i soli decreti di finanziamento, mentre nella banca dati vengono di volta in volta inseriti manualmente gli enti gestori e il relativo personale.

Con riferimento invece al tema dei controlli, è emerso che il controllo di tipo finanziario eseguito dall'Agenzia mira sostanzialmente a verificare *ex ante* l'ammissibilità delle richieste formulate dagli enti promotori dei progetti ed *ex post* la rendicontazione da parte degli organismi utilizzatori.

In sede di istruttoria è stata formulata all'Agenzia una specifica richiesta volta a conoscere se per i prestatori di lavoro socialmente utile (cd. "a.s.u.") utilizzati da soggetti riconducibili al cd. "privato sociale" (associazioni, onlus, parrocchie, cooperative sociali, ecc.) sia stato esercitato, per gli anni dal 2007 al 2009, un controllo sistematico sui progetti svolti dagli Enti con riferimento all'effettivo utilizzo dei lavoratori partecipanti e al concreto raggiungimento degli obiettivi previsti dai singoli progetti attivati.

In risposta l'Agenzia¹⁵² si è limitata a riferire che, a partire dal d.lgs. del 28 febbraio 2000, n. 81, non sono più attivabili nuove attività progettuali, essendo consentita solo la prosecuzione delle attività socialmente utili già avviate. Peraltro, inquadrandosi le prestazioni rese dai soggetti impegnati in a.s.u. nel c.d. *workfare*¹⁵³ la cui utilità sociale è, per così dire, intrinseca ai progetti stessi, non sono state

¹⁵¹ Con riferimento pertanto anche agli impegni assunti in altri esercizi.

¹⁵² Con le note n. 19010 del 4 agosto 2011 e n. 453 del 15 febbraio 2011.

¹⁵³ Scambio tra prestazione di tipo assistenziale e prestazione socialmente utile resa dal soggetto beneficiario.

sostanzialmente predisposte specifiche forme di controllo fatta eccezione per l'invio di ispettori del lavoro presso taluni Enti selezionati a campione¹⁵⁴.

Dalla relazione trasmessa si è potuto accertare che il riscontro condotto dall'Agenzia si è prevalentemente concentrato sulla verifica preventiva dei requisiti di legge posseduti dagli Enti promotori e delle condizioni per la prosecuzione dei progetti o per l'eventuale variazione delle attività, nell'ambito di quelle normativamente consentite.

Le richieste di accesso ispettivo, finalizzate all'emersione di eventuali irregolarità nella gestione dei progetti o nell'utilizzo dei prestatori di lavoro, sono state 14 per il 2007, 33 per il 2008 e 22 per il 2009.

La Corte non può ritenere sufficienti le modalità di controllo sinora utilizzate dall'Agenzia. In primo luogo, infatti, gli accertamenti richiesti agli Ispettori provinciali del lavoro sono stati molto esigui in rapporto al numero delle unità impiegate e dei progetti promossi; in secondo luogo, non sembra che sia stata svolta alcuna verifica in ordine all'utilità prodotta dalle iniziative progettuali attivate e all'effettivo impiego dei soggetti prestatori di lavoro socialmente utile.

Con riferimento a quest'ultimo punto, con la nota operativa n. 1436 del 4 ottobre 2010, L'Amministrazione regionale ha richiesto agli Enti utilizzatori un prospetto riepilogativo contenente i dati anagrafici di ciascun soggetto impiegato unitamente alla descrizione dell'attività svolta e delle ore di lavoro settimanale effettuate. Appare evidente pertanto che l'Agenzia per l'impiego non procede abitualmente ad alcun accertamento in ordine all'effettiva presenza in servizio dei lavoratori, limitandosi unicamente a prendere atto di quanto annualmente segnalato dagli Enti.

Quanto sinora praticato non appare, ad avviso della Corte, rispondente al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, tenuto anche conto della circostanza che le attività socialmente utili nell'Isola hanno complessivamente coinvolto, in media, oltre 6.500 persone all'anno comportando, nel triennio in esame, una spesa media annua di oltre 42 milioni di euro¹⁵⁵.

Il suggerimento della Corte, quindi, è nel senso di predisporre controlli maggiormente incisivi su tali progetti, accompagnati da periodici riscontri sull'effettivo utilizzo dei soggetti impegnati nelle menzionate attività e sull'utilità sociale concretamente conseguita, e ciò a tutela delle consistenti risorse pubbliche destinate al settore.

¹⁵⁴ In sede di controdeduzioni, l'Agenzia ha sostanzialmente confermato l'inesistenza di controlli sistematici verso il comparto tanto con riguardo ai soggetti impiegati quanto in ordine al raggiungimento delle finalità dei progetti.

¹⁵⁵ Di cui 2.326 persone in media impiegate presso associazioni, cooperative ed enti morali per una spesa media di oltre 13 milioni di euro annui.

IV.1.3 Gli Enti utilizzatori e la spesa. Il fenomeno negli enti locali.

In continuità con quanto illustrato nel Capitolo III (par. III.1.1), il presente paragrafo affronterà l'esame della distribuzione dei lavoratori precari presso i vari comparti e della relativa spesa sostenuta dal Fondo unico.

Al tal riguardo, si rende necessaria una precisazione riguardante i lavoratori contrattisti (cd. "p.u.c."): la spesa che verrà riportata nei prospetti non è quella complessivamente erogata per tali soggetti bensì soltanto la quota posta a carico del Fondo unico per il precariato. Come è stato infatti esposto nel paragrafo IV.1.1. del presente capitolo, gli enti utilizzatori concorrono alla spesa in misura variabile a seconda della tipologia contrattuale utilizzata e, limitatamente ai Comuni, anche a seconda della rispettiva fascia di popolazione.

La seguente tabella espone i dati globali delle unità di personale impiegate nel triennio considerato, distinte per tipologia, e della relativa spesa a carico del Fondo unico.

tipologia precari	2007		2008		2009	
	numero	somme erogate	numero	somme erogate	numero	somme erogate
ASU	7.161	44.169.255,67	6.799	41.727.021,33	6.573	43.385.007,62
ART. 25 L.R. 21/2003	12.222	75.429.627,45	10.707	66.357.394,37	7.987	49.959.874,52
PUC L.R. 16/2006	13.337	190.064.145,17	12.963	201.959.916,54	12.814	212.295.347,75
TOTALE	32.720	309.663.028,29	30.469	310.044.332,24	27.374	305.640.229,89

Tabella n. 30 - Soggetti precari e relativa spesa anni 2007/2009 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

Già da un primo sguardo di insieme si riscontra il fenomeno di una discreta flessione del numero dei soggetti (- 5.346 unità a fine 2009) non accompagnata da un'analogha contrazione della spesa che, invece, si mantiene pressoché invariata.

La componente che si riduce in maniera più significativa è quella dei precari ex art. 25 della L.R. 21/2003 mentre i lavoratori impegnati in attività socialmente utile e i contrattisti ex L.R. 16/2006 non subiscono grosse variazioni. Sul fronte della spesa, il leggero aumento degli oneri per i soggetti a.s.u., registratosi nel 2009 in rapporto all'esercizio precedente (in presenza di una contenuta flessione del numero dei beneficiari), è dovuto al periodico adeguamento del sussidio, mentre l'aumento di circa il 12 per cento del costo dei P.u.c. (a fronte di un minor numero di lavoratori) è conseguenza degli aumenti per i rinnovi contrattuali e della quota di salario accessorio corrisposta.

Quanto alle ragioni del decremento del numero delle unità, in parte esse sono ascrivibili al fisiologico numero dei soggetti non più in possesso dei requisiti per la prosecuzione delle attività¹⁵⁶ e alla intervenuta scadenza dei contratti (verificatasi per i lavoratori ex art. 25 tra il 2008 e il 2009). Tuttavia, non può escludersi un successivo considerevole incremento di tale tipologia di lavoratori nell'anno 2010, dovuto al rinnovo dei contratti¹⁵⁷. Come è stato illustrato nel precedente paragrafo, la mancanza di un sistema di implementazione automatica della banca dati dei soggetti utilizzatori fa sì che il numero delle unità di personale che compongono il bacino del precariato spesso non sia aggiornato.

Una ulteriore componente può anche discendere dalla fuoriuscita di un certo numero di soggetti dal precariato verso il comparto degli A.T.O. Rifiuti. Infatti, dall'esame condotto da questa Sezione di controllo in occasione dell'indagine sul "Funzionamento degli Ambiti Territoriali Ottimali per la gestione dei rifiuti" del 2008¹⁵⁸, è emerso in molti casi il fenomeno del trasferimento del personale precario dai Comuni agli A.T.O. per la gestione del servizio dei rifiuti. I connessi oneri per le retribuzioni dovute ai soggetti trasferiti sono stati pertanto posti finanziariamente a carico degli A.T.O. e, indirettamente, a carico degli stessi enti locali partecipanti.

Segue la rappresentazione grafica dei dati della tabella n. 30 per ciascuna delle annualità considerate.

¹⁵⁶ Ci si riferisce a quel numero dei soggetti appartenenti al bacino del precariato che hanno trovato un'occupazione o che hanno nel frattempo maturato l'età pensionabile.

¹⁵⁷ I dati sul 2010 richiesti all'Agenzia sono stati infatti forniti in modo incompleto, con riferimento a pochissimi contratti di nuova attivazione o oggetto di rinnovo. Poiché nel computo dei lavoratori ex art. 25 l'Agenzia ha incontrato diverse difficoltà nel corso dell'istruttoria, non si è ritenuto opportuno inserire l'aggiornamento trasmesso dall'Agenzia risultandone dubbia l'attendibilità.

¹⁵⁸ Deliberazione n. 32/2008 della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

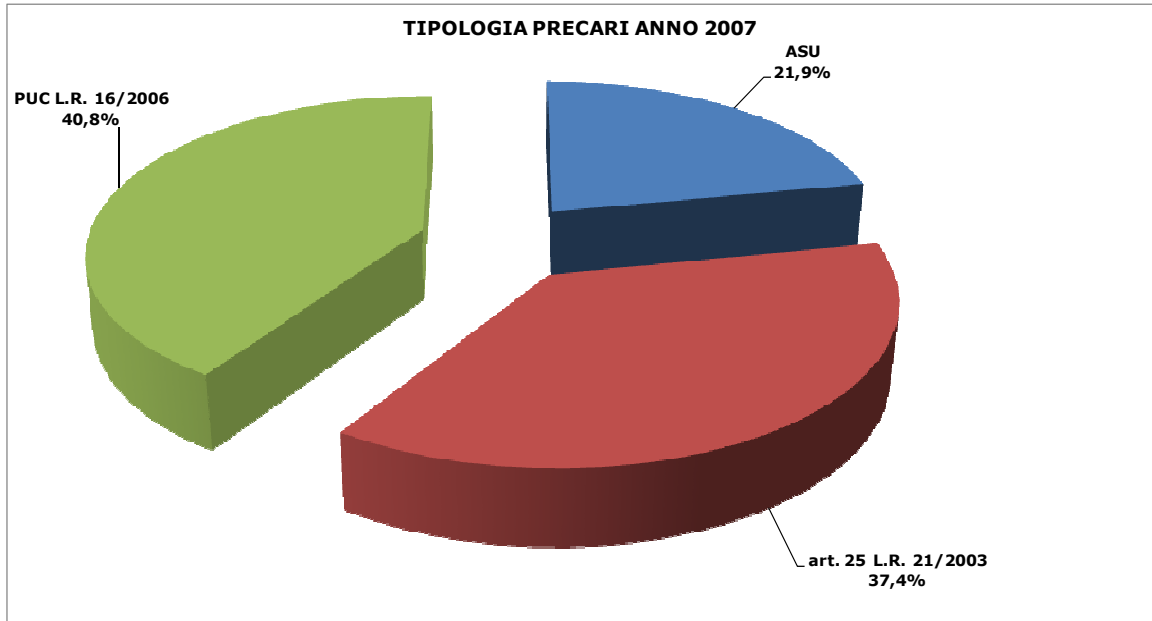


Grafico n. 4 - Tipologia precari anno 2007 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

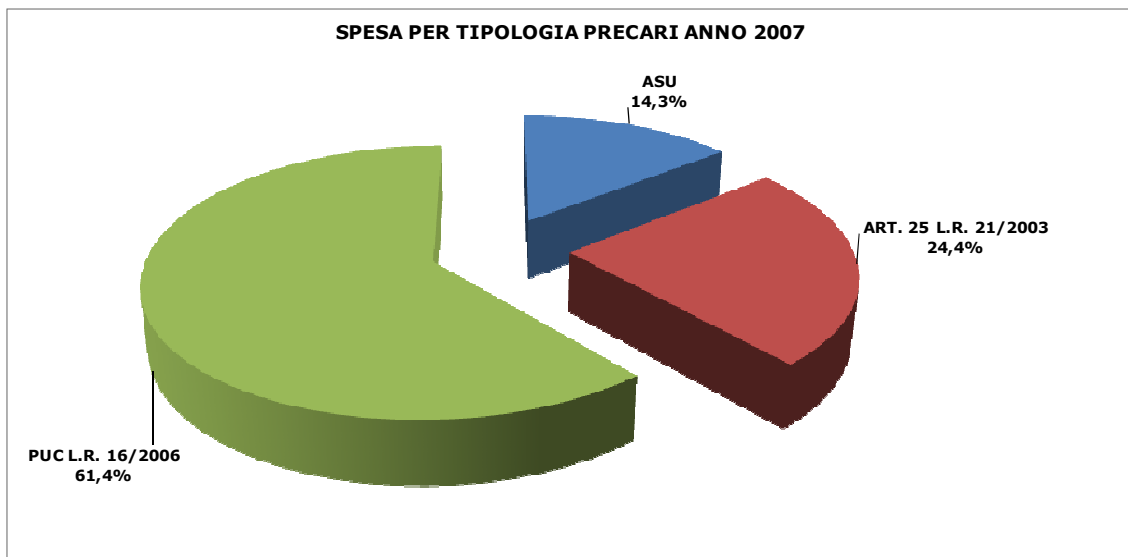


Grafico n. 5 - Spesa per tipologia precari anno 2007 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

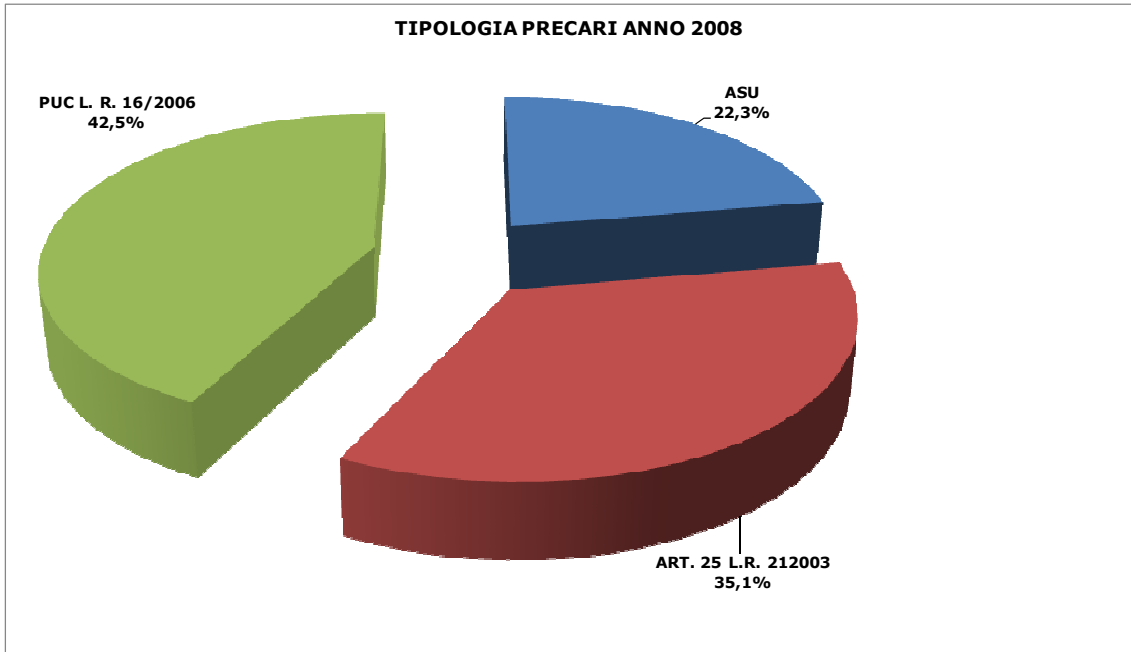


Grafico n. 6 - Tipologia precari anno 2008 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

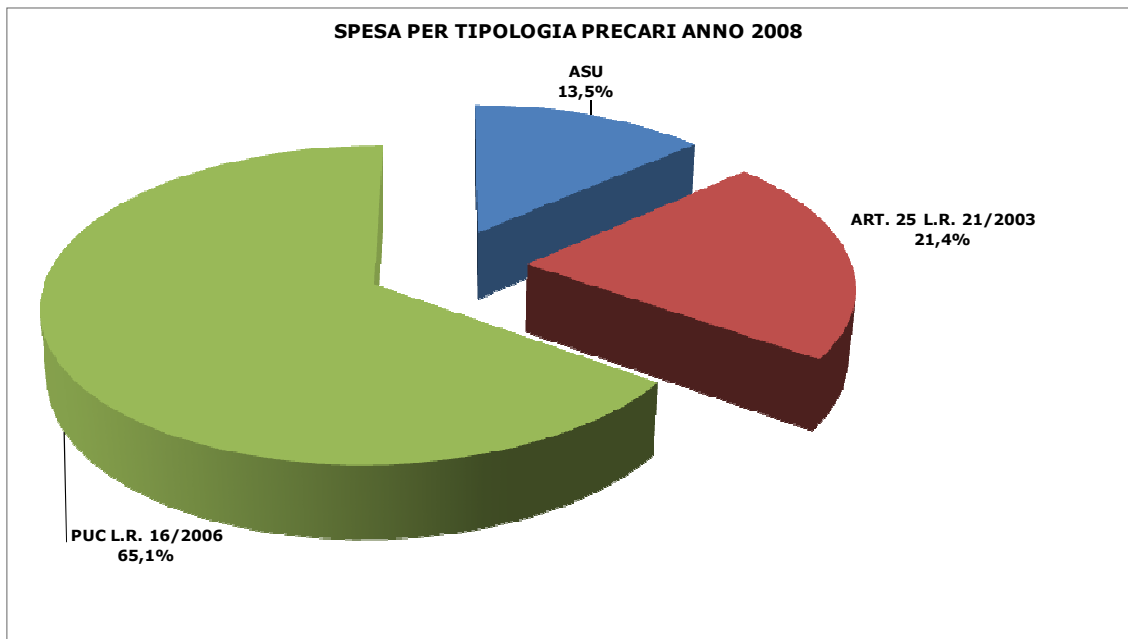


Grafico n. 7 - Spesa per tipologia precari anno 2008 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

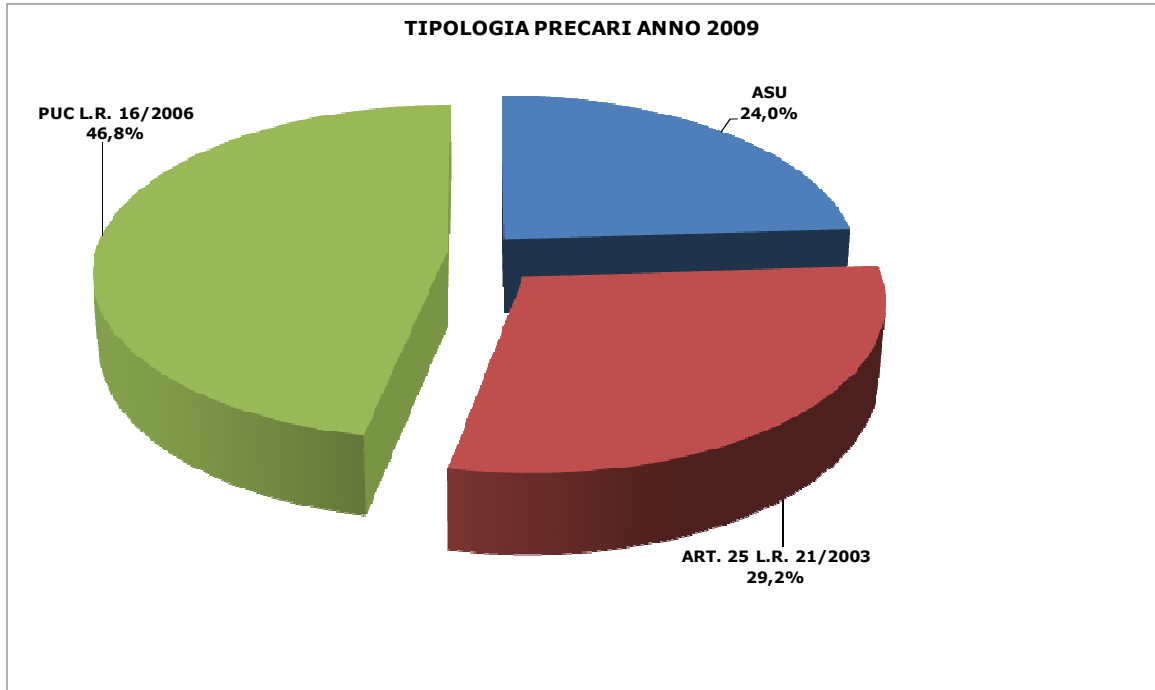


Grafico n. 8 - Tipologia precari anno 2009 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

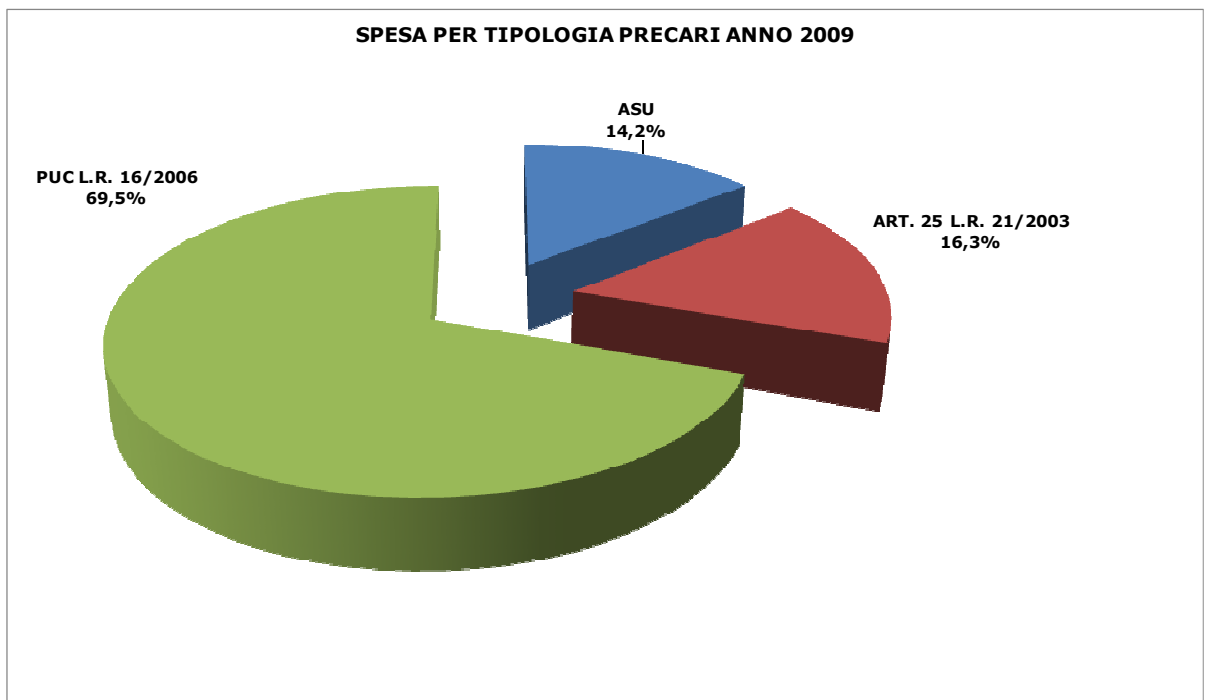


Grafico n. 9 - Spesa per tipologia precari anno 2009 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

I dati mostrano, per ciascuno dei tre anni presi in considerazione, una decisa prevalenza del personale contrattista impiegato nei progetti di utilità collettiva per la cui remunerazione è stato utilizzato, in media, oltre il 65 per cento circa del Fondo unico e ciò in aggiunta al concorso finanziario degli enti utilizzatori, la cui stima non è

stata però fornita dall’Agenzia per l’impiego. Seguono i soggetti con contratto ex art. 25 della L.R. 21/2003 e i soggetti impegnati in attività socialmente utili (cd. “a.s.u.”). Mentre per i contrattisti ex art. 25 la spesa decresce in conseguenza del ridursi di tale tipologia di lavoratori nel triennio, per i precari a.s.u. si assiste ad una sostanziale invarianza della spesa, pur in presenza di una contenuta flessione del numero delle unità attive.

L’assorbimento da parte dei p.u.c. di quote del Fondo unico in misura più che proporzionale rispetto all’incidenza dei medesimi soggetti sull’intero bacino dipende dalla struttura della retribuzione prevista per tali lavoratori. Come già in precedenza rappresentato, costoro ricevono gli emolumenti previsti dal contratto collettivo di lavoro degli enti locali sulla base dell’articolazione oraria stabilita dal Comune datore di lavoro. Come si vedrà meglio in seguito, mentre l’importo unitario annuo erogato dal Fondo per ciascun lavoratore a.s.u. e per ogni soggetto impiegato ex art. 25 è stato, per il 2009, pari a circa 6.400 euro, per i p.u.c. esso è stato, in media, pari a 16.433 euro circa.

Con riferimento alla distribuzione delle suddette risorse umane presso i vari enti utilizzatori, si espongono, di seguito, i dati relativi ai diversi settori di impiego, distinti per ciascuno dei tre esercizi oggetto della presente verifica. A seguire viene riportata la rappresentazione grafica dei medesimi dati.

TOTALE PRECARI SICILIA DISTINTI PER SETTORE DI IMPIEGO E SPESA						
settori	ANNO 2007		2008		2009	
	unità	importo erogato	unità	importo erogato	unità	importo erogato
associazioni/ cooperative/enti moralì	2.656	16.382.285,02	2.227	13.667.609,43	2.096	13.834.622,85
enti locali	25.793	258.615.315,73	24.129	260.316.499,06	21.567	256.579.342,55
sanità	2.492	18.604.448,31	2.403	18.574.494,55	2.299	19.125.359,55
università	620	5.623.146,05	660	6.217.387,54	534	5.366.296,78
enti regionali ed altri enti	1.159	10.437.833,17	1.050	11.268.341,67	878	10.734.608,16
TOTALE	32.720	309.663.028,29	30.469	310.044.332,24	27.374	305.640.229,89

Tabella n. 31 - Totale precari per settore di impiego anni 2007/2009 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall’Agenzia regionale per l’impiego)

Il settore in cui si è concentrato il maggior numero dei precari è quello degli enti locali, destinatario, nel triennio in esame, di oltre l’83 per cento delle risorse finanziarie del Fondo unico regionale. Seguono, più o meno in egual misura, i comparti della sanità e il cd. “privato sociale”¹⁵⁹ e, per finire, gli enti regionali e le Università.

¹⁵⁹ Come già chiarito in altre parti della presente relazione, con tale locuzione ci si riferisce alle onlus, agli enti ecclesiastici e alle cooperative sociali.

Significativa è in Sicilia la componente di spesa destinata ad istituzioni private per la promozione di progetti di utilità sociale in merito ai quali si ribadiscono le considerazioni critiche già svolte nel paragrafo IV.1.2. del presente capitolo.

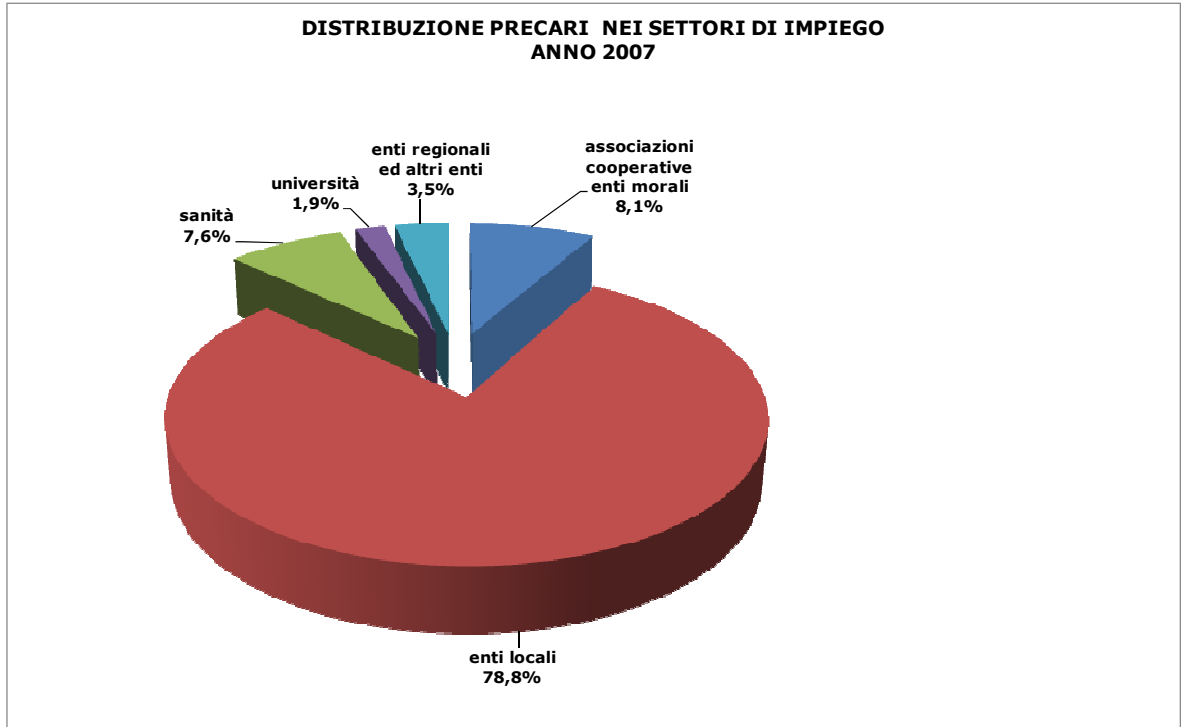


Grafico n. 10 - Totale precari per settore di impiego anno 2007 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

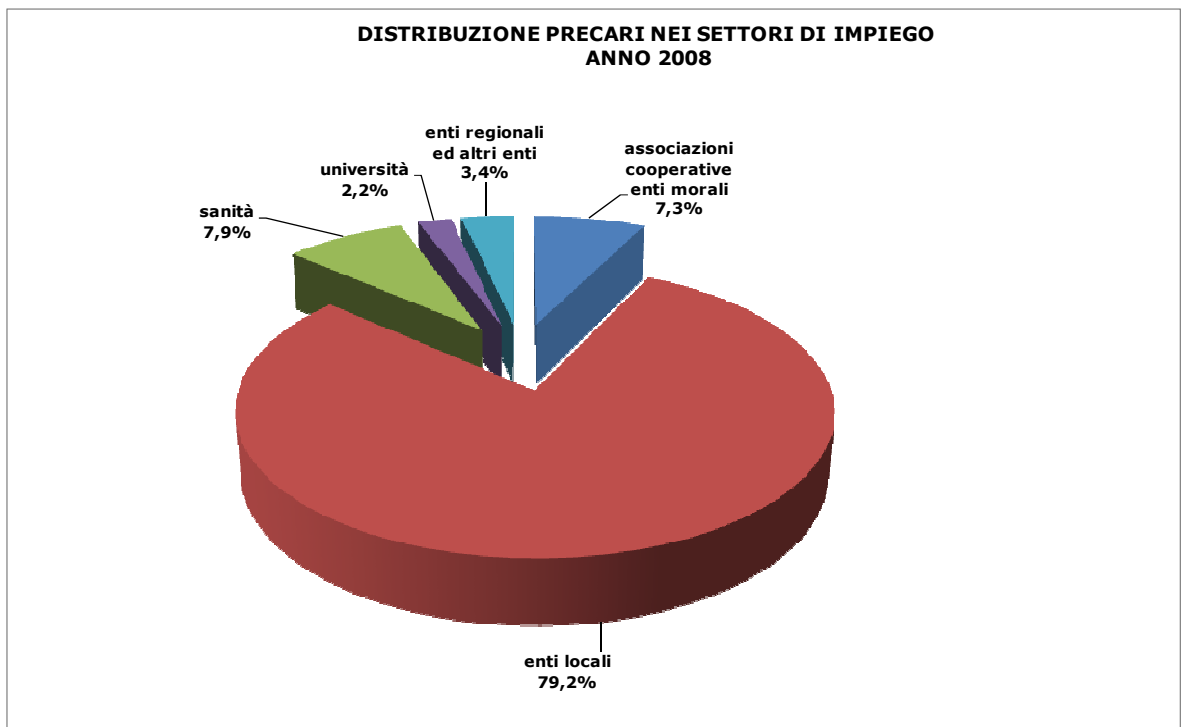


Grafico n. 11 - Totale precari per settore di impiego anno 2008 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)



Grafico n. 12 - Totale precari per settore di impiego anno 2009 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

Con percentuali che si mantengono simili nell'arco del triennio 2007/2009, oltre il 78 per cento del personale precario dell'Isola, destinatario di finanziamenti del Fondo unico regionale, è stato impiegato presso gli enti locali¹⁶⁰. Alla contribuzione a carico del Fondo vanno ad aggiungersi gli oneri sostenuti direttamente dagli enti utilizzatori per l'integrazione della retribuzione spettante al personale contrattista¹⁶¹.

Alla luce di ciò, appare opportuno a questo punto condurre una specifica analisi del fenomeno del precariato presso il comparto degli enti locali esaminando la distribuzione dei lavoratori sia con riferimento alla tipologia contrattuale utilizzata sia con riguardo alla ripartizione geografica. Sotto quest'ultimo profilo, particolare interesse riveste la collocazione dei precari presso i comuni suddivisi in due fasce in base alla relativa popolazione, ovvero al di sotto e al di sopra dei 5.000 abitanti.

Il prospetto che segue fornisce un primo quadro di insieme esponendo complessivamente, per gli anni dal 2007 al 2009, il numero delle unità impiegate presso gli enti locali siciliani¹⁶², la loro suddivisione per tipologia e la quota di spesa sostenuta dal Fondo unico per il precariato.

¹⁶⁰ Si rammenta infatti che gli oneri per la retribuzione dei precari impiegati presso l'Amministrazione regionale sono direttamente sostenuti dal bilancio regionale.

¹⁶¹ Per i soggetti impegnati in a.s.u. la relativa spesa è invece integralmente sostenuta dal Fondo.

¹⁶² Il comparto esaminato comprende i comuni, le province e le unioni di comuni.

TOTALE PRECARI NEGLI ENTI LOCALI SICILIANI DISTINTI PER TIPOLOGIA E SPESA								
anno	ASU		art. 25 L.R. 21/2003		PUC		TOTALE	
	unità	spesa totale	unità	quota di spesa a carico del fondo	unità	quota di spesa a carico del fondo	unità	spesa a carico del fondo
2007	3.941	€ 24.308.202,47	9.571	€ 59.000.101,04	12.281	€ 175.307.012,40	25.793	€ 258.615.315,91
2008	4.026	€ 24.708.484,78	8.123	€ 50.343.099,30	11.980	€ 185.264.914,68	24.129	€ 260.316.498,76
2009	3.968	€ 26.190.736,32	5.789	€ 36.313.009,76	11.810	€ 194.075.596,41	21.567	€ 256.579.342,49

Tabella n. 32 - Personale precario impiegato presso gli ee.ll. siciliani. Tipologia e relativa spesa (rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall’Agenzia dell’impiego)

La prevalenza dei contrattisti p.u.c. nel comparto degli enti locali replica l’analogo fenomeno già riscontrato nei settori di impiego complessivamente esaminati.

Per comodità espositiva, le seguenti rappresentazioni grafiche, a partire dai dati della superiore tabella, riepilogano i valori medi del periodo 2007/2009 dei soggetti occupati presso gli enti locali dell’Isola e della spesa rispettivamente dagli stessi assorbita.

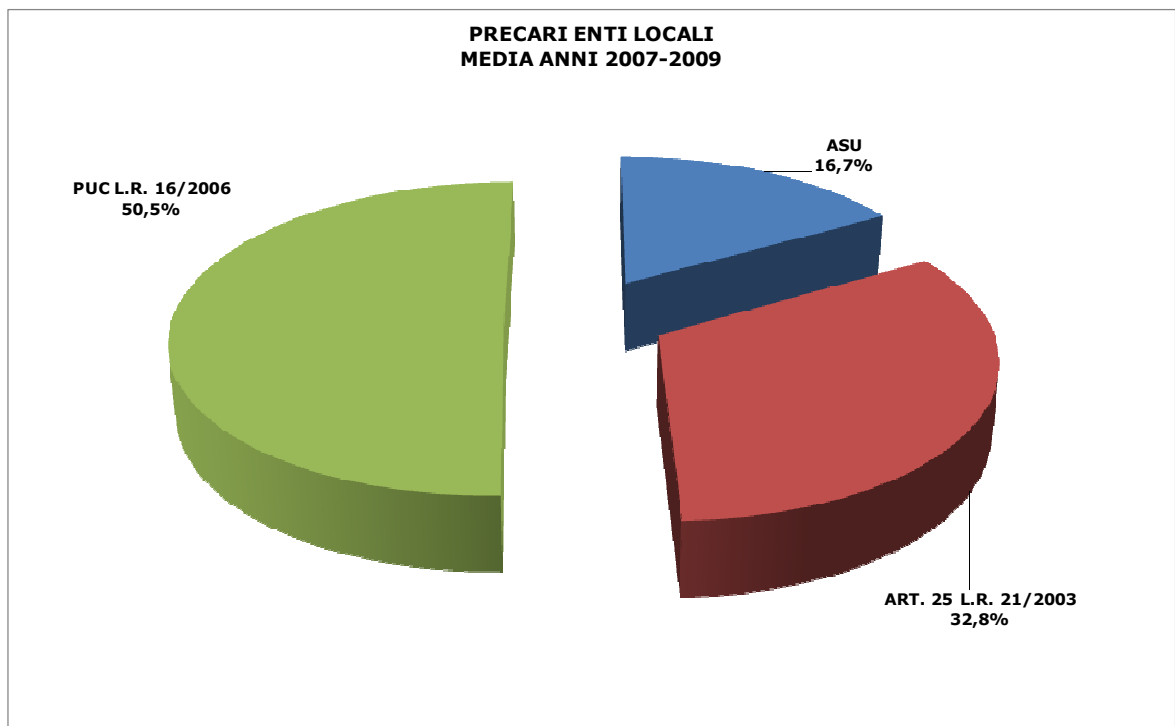


Grafico n. 13 - Precari nel settore degli ee.ll. - Tipologia. Media anni 2007/2009 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall’Agenzia regionale per l’impiego)

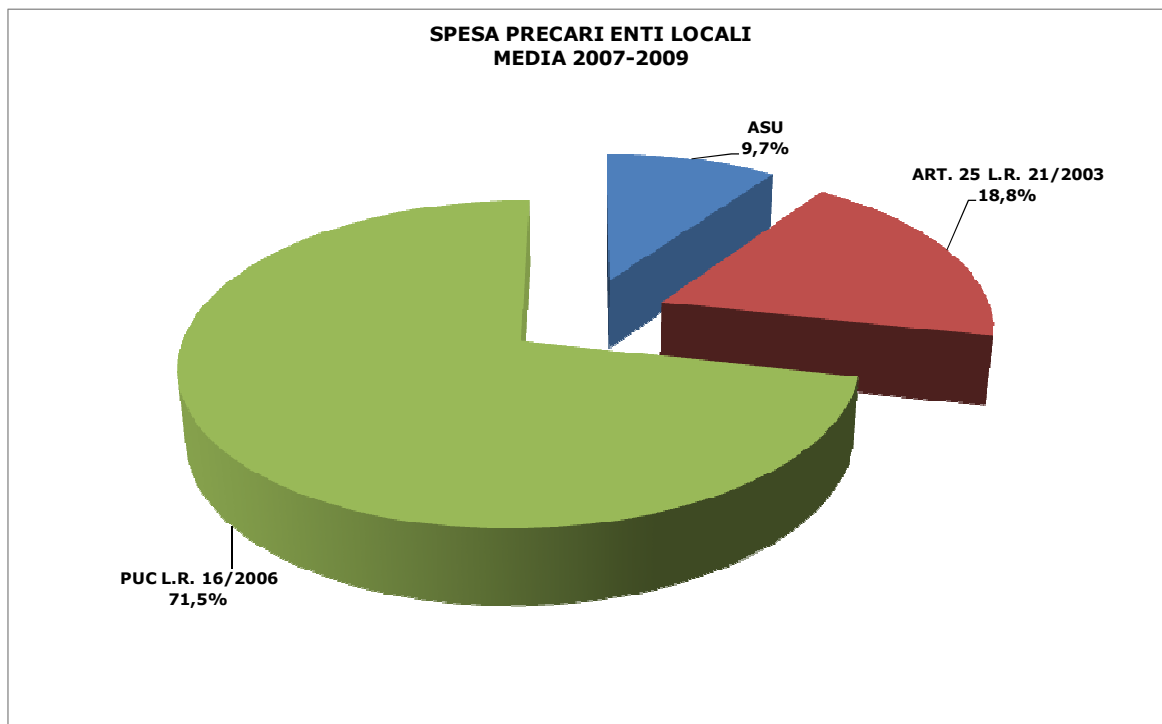


Grafico n. 14 - Precari nel settore degli ee.ll. - Spesa. Media anni 2007/2009 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

Come già anticipato, il personale contrattista p.u.c. rappresenta oltre il 50 per cento delle unità precarie del settore e impegna oltre il 71 per cento dei finanziamenti destinati dalla Regione agli enti locali (restano qui esclusi gli oneri a carico degli enti che si avvalgono dell'opera di tali lavoratori).

A fronte della riduzione del numero complessivo dei precari si assiste ad una sostanziale invarianza della spesa. Tale dinamica trae origine da una sorta di compensazione tra la contrazione del finanziamento in favore dei soggetti ex art. 25 (consistentemente diminuiti per intervenuta scadenza dei contratti) e l'incremento della spesa per i p.u.c. dovuto ai maggiori oneri derivanti dagli aumenti per i rinnovi contrattuali e al salario accessorio, voci di spesa finanziariamente a carico del Fondo unico.

Il successivo prospetto contiene invece un'analisi di maggiore dettaglio relativa alla distribuzione del personale precario tra diverse tipologie di enti locali: i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, le Province e le Unioni di comuni. Viene al contempo evidenziata la spesa unitaria media sostenuta dal Fondo per i soggetti menzionati.

La ripartizione dei precari e della relativa spesa è inoltre riepilogata nei due successivi grafici con riferimento ai dati medi del triennio.

Corte dei conti – Sezione di controllo per la Regione siciliana

anno	EE.LL.	ASU			art. 25 L.R. 21/2003			PUC L.R. 16/2006			TOTALE		
		unità	spesa totale	spesa media	unità	quota di spesa a carico del fondo	spesa media	unità	quota di spesa a carico del fondo	spesa media	unità	spesa a carico del fondo	spesa media
2007	Comuni inferiori a 5000 abitanti	1.173	7.235.098	6.168	1.186	7.356.411	6.203	3.753	56.210.515	14.977	6.112	70.802.025	11.584
	Comuni superiori a 5000 abitanti	2.734	16.863.391	6.168	7.426	45.700.304	6.154	7.908	109.818.937	13.887	18.068	172.382.632	9.541
	Province (enti)	30	185.041	6.168	939	5.819.436	6.197	619	9.259.440	14.959	1.588	15.263.917	9.612
	Unioni di comuni	4	24.672	6.168	20	123.950	6.197	1	18.120	18.120	25	166.742	6.670
	totale	3.941	24.308.202	6.168	9.571	59.000.101	6.164	12.281	175.307.012	14.275	25.793	258.615.316	10.027
2008	Comuni inferiori a 5000 abitanti	1.214	7.450.596	6.137	783	4.896.769	6.254	3.661	58.112.212	15.873	5.658	70.459.577	12.453
	Comuni superiori a 5000 abitanti	2.779	17.055.360	6.137	6.393	39.577.314	6.191	7.702	118.844.964	15.430	16.874	175.477.638	10.399
	Province (enti)	29	177.980	6.137	939	5.819.436	6.197	616	8.289.619	13.457	1.584	14.287.035	9.020
	Unioni di comuni	4	24.549	6.137	8	49.580	6.197	1	18.120	18.120	13	92.249	7.096
	totale	4.026	24.708.485	6.137	8.123	50.343.099	6.198	11.980	185.264.915	15.465	24.129	260.316.499	10.789
2009	Comuni inferiori a 5000 abitanti	1.242	8.197.806	6.600	596	3.770.470	6.326	3.651	61.594.331	16.871	5.489	73.562.607	13.402
	Comuni superiori a 5000 abitanti	2.693	17.775.114	6.600	4.243	26.654.931	6.282	7.606	123.773.670	16.273	14.542	168.203.715	11.567
	Province (enti)	30	198.015	6.600	940	5.825.634	6.197	552	8.689.172	15.741	1.522	14.712.820	9.667
	Unioni di comuni	3	19.801	6.600	10	61.975	6.197	1	18.424	18.424	14	100.200	7.157
	totale	3.968	26.190.736	6.600	5.789	36.313.010	6.273	11.810	194.075.596	16.433	21.567	256.579.342	11.897

Tabella n. 33 - Riepilogo precari nel settore degli ee.ll. Anni 2007/2009 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

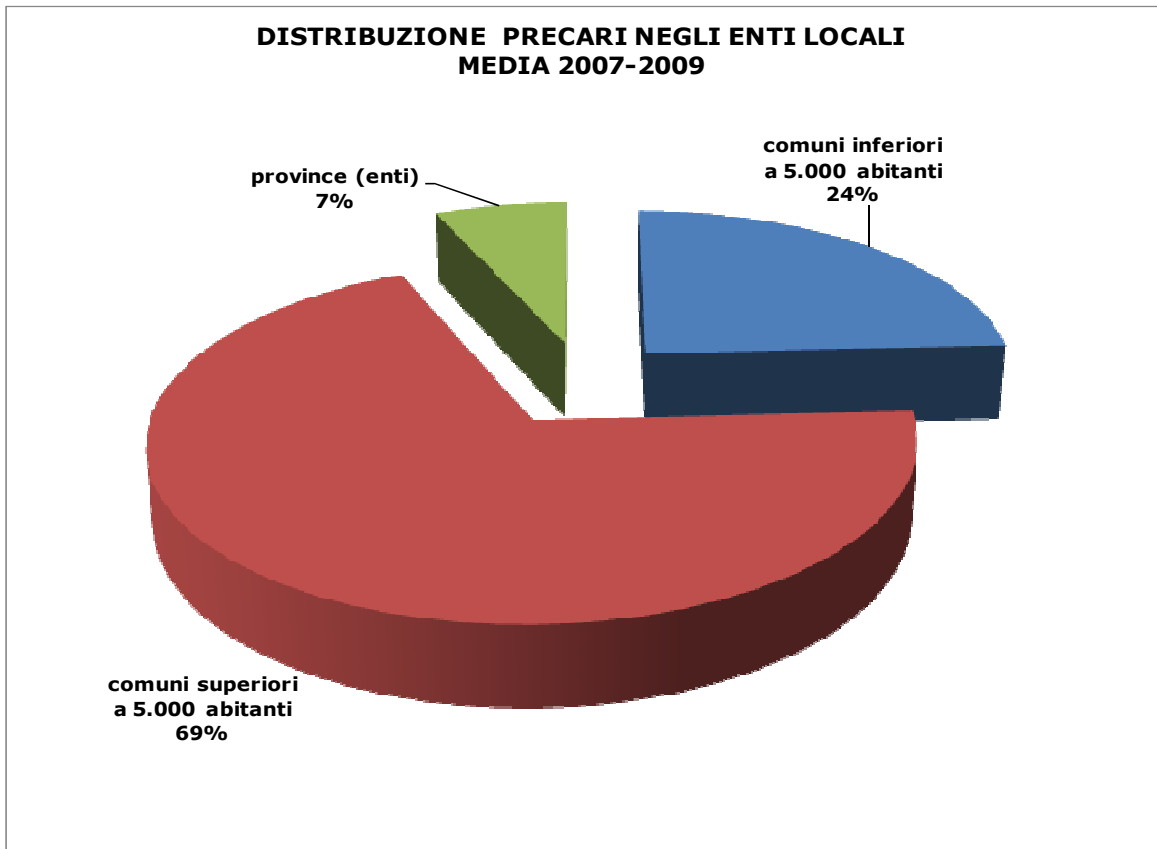


Grafico n. 15 - distribuzione media (anni 2007/2009) dei precari negli ee.ll. (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

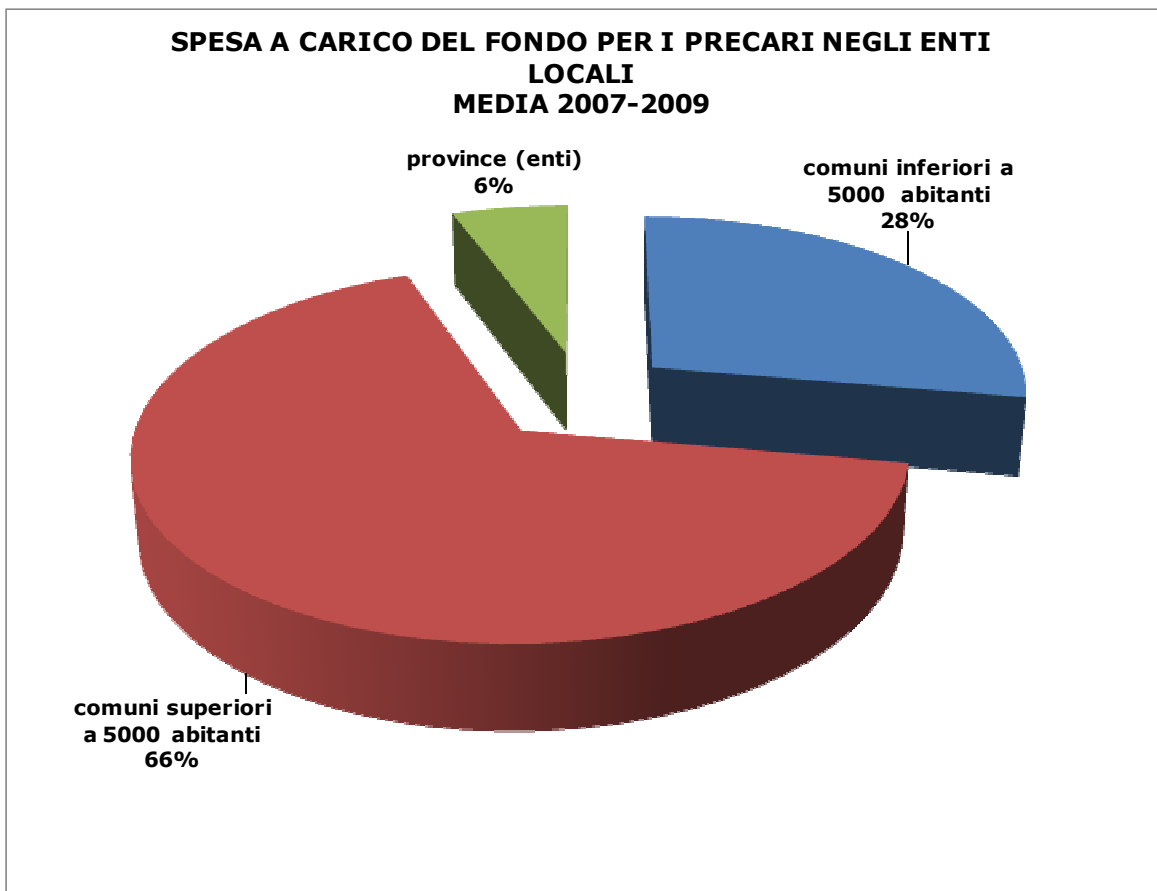


Grafico n. 16 - spesa media (anni 2007/2009) a carico del fondo per i precari negli ee.ll. (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

In media, un terzo dei lavoratori precari si trova nei Comuni di piccole dimensioni mentre i rimanenti due terzi sono impiegati nei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e nelle Province¹⁶³. Dinamiche analoghe si riscontrano per la spesa.

Le considerazioni precedentemente espresse in ordine alla prevalenza della spesa destinata ai contrattisti impegnati in progetti di utilità collettiva (cd. "p.u.c.") trovano puntuale conferma dalla superiore tabella.

La retribuzione dei p.u.c. inoltre è quella che, percentualmente, ha avuto una maggiore crescita dal 2007 al 2009. Infatti, mentre il sussidio degli a.s.u. è aumentato nel triennio del 7 per cento e l'assegno per il personale ex art. 25 si è incrementato di appena l'1,7 per cento, la retribuzione dei p.u.c. invece ha fatto registrare un aumento del 15,11 per cento.

Il prospetto citato permette inoltre di effettuare una valutazione relativa alla spesa media complessivamente destinata ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e a quelli con popolazione inferiore. L'ultima colonna infatti evidenzia una spesa media più elevata (e quindi una maggiore contribuzione del Fondo unico) associata ai precari in servizio presso i Comuni di piccole dimensioni. Ciò è dovuto ad un maggiore impiego, da parte di tali Enti, di personale p.u.c. rispetto ad altre tipologie di precari. Negli Enti di maggiori dimensioni invece la composizione del personale precario appare meglio distribuita con un conseguente abbattimento della spesa media.

Vi sono tuttavia sensibili differenze all'interno della stessa categoria dei lavoratori p.u.c. Infatti, i contrattisti impiegati presso i Comuni con meno di 5.000 abitanti attingono alle risorse del Fondo, in media, in misura maggiore rispetto a quelli in servizio presso i Comuni con più di 5.000 abitanti, facendo registrare valori sempre superiori a quelli medi del comparto. Tale fenomeno si riconnette alla previsione di cui all'art. 4, comma 3, della legge regionale del 14 aprile 2006, n. 16 (già in precedenza commentata nel par. IV.1.1) che attribuisce agli enti con meno di 15.000 abitanti quote maggiori di contribuzione regionale, favorendo così nei Comuni più piccoli il ricorso ai lavoratori precari.

Appare altresì interessante analizzare la distribuzione territoriale dei precari del comparto degli enti locali all'interno delle singole Province.

La seguente tabella espone pertanto la disaggregazione provinciale delle unità impiegate nelle singole annualità, la relativa spesa e i dati medi del triennio. Seguono poi due istogrammi contenenti la rappresentazione grafica della distribuzione provinciale del personale e della spesa con riferimento ai dati medi degli anni 2007/2009.

¹⁶³ Nei grafici sono stati espunti i dati sulle unioni di comuni in quanto non significativi a fini statistici.

prov.	2007		2008		2009		media sul triennio	
	unità	spesa a carico del fondo	unità	spesa a carico del fondo	unità	spesa a carico del fondo	unità	spesa a carico del fondo
AG	3.556	31.940.538,5	2.956	31.867.895,9	2.676	32.063.115,4	3.063	31.957.183,3
CL	1.053	9.257.035,1	988	9.556.728,0	936	9.617.830,6	992	9.477.197,9
CT	3.492	41.267.235,8	3.298	41.335.232,3	2.821	39.703.340,0	3.204	40.768.602,7
EN	1.319	14.216.489,8	1.176	13.360.197,1	1.152	14.002.743,6	1.216	13.859.810,2
ME	4.270	51.304.994,7	4.144	51.222.775,8	4.178	54.363.673,5	4.197	52.297.148,0
PA	5.654	52.071.263,6	5.247	51.759.446,2	4.622	50.463.881,2	5.174	51.431.530,3
RG	1.030	8.267.709,6	970	7.981.640,5	679	6.260.475,7	893	7.503.275,3
SR	2.271	22.127.851,6	2.343	22.735.599,4	2.085	22.276.267,5	2.233	22.379.906,2
TP	3.148	28.162.197,2	3.007	30.496.983,5	2.418	27.828.015,0	2.858	28.829.065,2
totale	25.793	258.615.315,9	24.129	260.316.498,8	21.567	256.579.342,5	23.830	258.503.719,1

Tabella n. 34 - Distribuzione per province dei precari degli ee.ii. e della relativa spesa. Anni 2007/2009 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

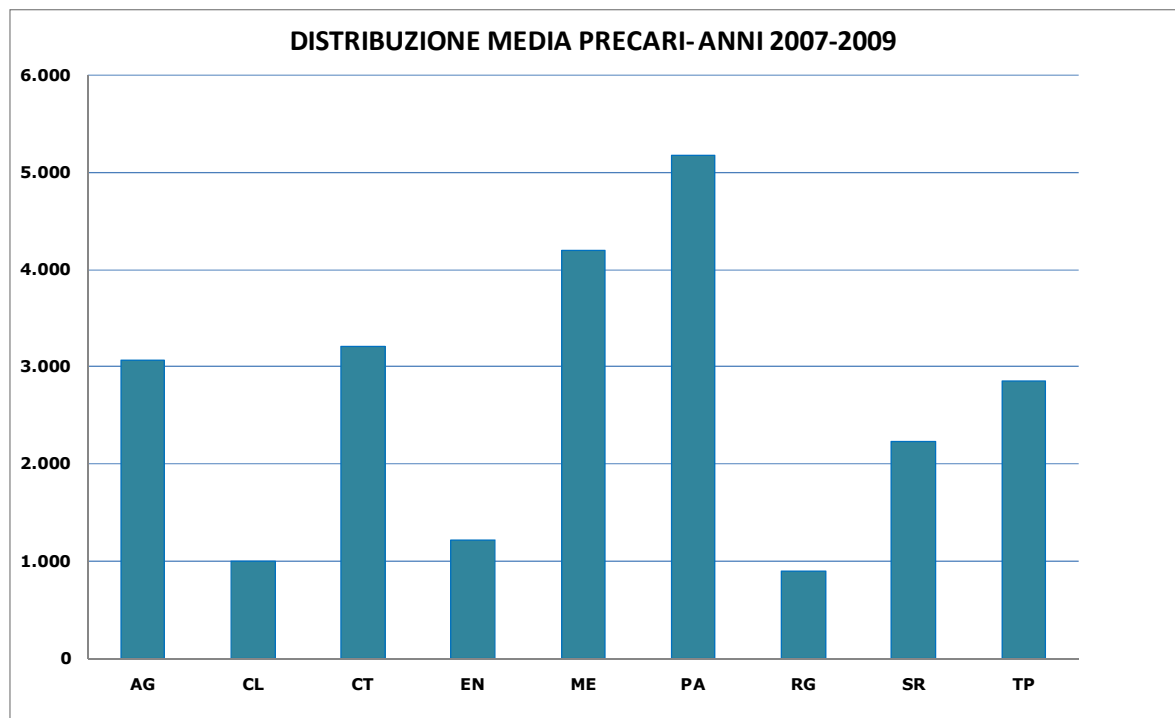


Grafico n. 17 - distribuzione media (anni 2007/2009) dei precari degli ee.ii. per Province. (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

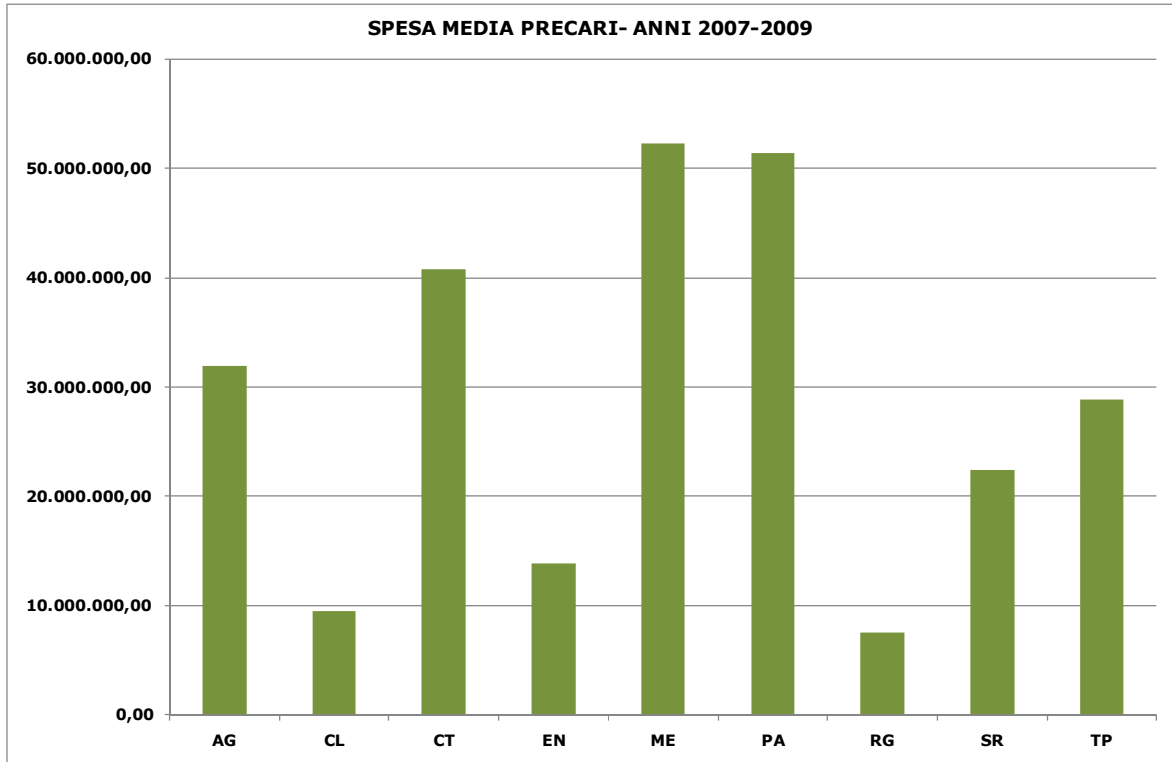


Grafico n. 18 - spesa media a carico del Fondo unico (anni 2007/2009) per i precari degli ee.ll. per Province. (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

La distribuzione geografica già illustrata nel precedente capitolo (par. III.1.1), con riguardo all'intero bacino del precariato, riceve in gran parte conferma anche per il settore degli enti locali. I precari sono infatti più numerosi nella Provincia di Palermo e in quella di Messina. Seguono poi la Provincia di Catania e quella di Agrigento; quest'ultima infatti, pur avendo una popolazione di gran lunga inferiore a quella della Provincia etnea¹⁶⁴, impiega personale precario in numero quasi pari a quello della Provincia di Catania. Anche la Provincia di Trapani mostra una significativa percentuale di utilizzo di tali lavoratori seguita da Siracusa, Enna, Caltanissetta e Ragusa. Quest'ultima Provincia è quella che fa meno ricorso allo strumento del precariato.

Con riferimento alla spesa, le aree territoriali dove si concentra una maggiore destinazione dei finanziamenti del Fondo unico sono le Province di Messina, Palermo, Catania ed Agrigento. Va al riguardo precisato che la spesa a carico del Fondo in qualche caso non è esattamente proporzionale alla presenza delle unità di personale presso le diverse Province. Infatti, come si è già illustrato in precedenza, mentre la spesa per gli a.s.u. e per i soggetti ex art. 25 è abbastanza contenuta e si mantiene fissa, quella per i contrattisti p.u.c. è notevolmente più elevata. Maggiore quindi è la presenza di contrattisti presso gli enti e più si avvertirà questo fenomeno con un

¹⁶⁴ La provincia di Catania ha una popolazione di 1.090.101 abitanti mentre quella di Agrigento vanta una popolazione di 454.002 abitanti. Dati Istat rilevazione del 1/1/2011.

assorbimento di una quota di finanziamenti del Fondo unico più che proporzionale rispetto al numero del personale impiegato (si vedano le Province di Catania e di Messina). Viceversa, laddove prevalgono altre tipologie di lavoratori, la spesa a carico del fondo sarà percentualmente in linea con le unità impiegate (è il caso delle Province di Caltanissetta e di Siracusa).

I seguenti prospetti propongono un'elaborazione analoga a quella della tabella n. 34 arricchita però dalla disaggregazione dei dati su base provinciale. Tale impostazione consente così di esaminare la distribuzione del precariato tra i diversi enti locali (sempre suddivisi per tipo e per fascia di popolazione), la rispettiva collocazione geografica e la spesa media a carico del Fondo.

Le tre tabelle che seguono si riferiscono, ciascuna, alle singole annualità esaminate.

anno	2007	ASU		art. 25 L.R. 21/2003		PUC L. R. 16/2006		TOTALE		
EE.LL.	prov.	unità	spesa totale	unità	quota di spesa a carico del fondo	unità	quota di spesa a carico del fondo	unità	spesa a carico del fondo	spesa media
comuni inferiori a 5000 abitanti	AG	152	937.540,42	249	1.543.173,14	464	6.397.573,91	865	8.878.287,47	10.263,92
	CL	22	135.696,64	105	650.735,65	177	2.268.279,59	304	3.054.711,88	10.048,39
	CT	66	407.089,92	31	192.121,94	385	6.003.036,71	482	6.602.248,57	13.697,61
	EN	19	117.192,55	21	130.147,12	55	975.679,16	95	1.223.018,83	12.873,88
	ME	488	3.009.998,17	272	1.685.715,15	1.488	23.325.691,93	2248	28.021.405,25	12.465,04
	PA	356	2.195.818,34	391	2.429.413,06	985	14.206.548,99	1732	18.831.780,39	10.872,85
	RG	2	12.336,06	29	179.726,98	25	380.937,05	56	573.000,09	10.232,14
	SR	1	6.168,03	11	68.172,31	104	1.645.046,67	116	1.719.387,01	14.822,30
	TP	67	413.257,95	77	477.206,14	70	1.007.721,40	214	1.898.185,49	8.870,03
totale		1.173	7.235.098,07	1.186	7.356.411,49	3.753	56.210.515,41	6.112	70.802.024,97	11.584,10
comuni superiori a 5000 abitanti	AG	453	2.794.117,16	1.022	6.333.827,28	1.052	12.658.213,54	2.527	21.786.157,98	8.621,35
	CL	65	400.921,89	387	2.398.425,78	244	2.856.689,63	696	5.656.037,30	8.126,49
	CT	227	1.400.142,59	769	4.443.661,54	1.872	26.573.861,82	2.868	32.417.665,96	11.303,23
	EN	282	1.739.384,19	247	1.530.778,18	574	8.762.320,73	1.103	12.032.483,10	10.908,87
	ME	283	1.745.552,22	476	2.950.001,72	1.158	17.937.299,84	1.917	22.632.853,78	11.806,39
	PA	499	3.077.846,49	2.004	12.419.755,25	1.132	15.963.203,91	3.635	31.460.805,65	8.654,97
	RG	19	117.192,55	748	4.635.717,06	193	2.855.447,53	960	7.608.357,14	7.925,37
	SR	99	610.634,88	1.021	6.327.629,82	507	7.378.793,29	1.627	14.317.057,99	8.799,67
	TP	807	4.977.599,44	752	4.660.506,99	1.176	14.833.106,41	2.735	24.471.212,84	8.947,43
totale		2.734	16.863.391,41	7.426	45.700.303,62	7.908	109.818.936,70	18.068	172.382.631,73	9.540,77
ente provincia	AG			112	694.118,07	27	415.232,99	139	1.109.351,06	7.980,94
	CL			31	192.121,96	22	354.163,98	53	546.285,94	10.307,28
	CT					142	2.247.321,31	142	2.247.321,31	15.826,21
	EN			100	619.748,27	21	341.239,55	121	960.987,82	7.942,05
	ME			105	650.735,69			105	650.735,69	6.197,48
	PA			287	1.778.677,55			287	1.778.677,55	6.197,48
	RG	14	86.352,41					14	86.352,41	6.168,03
	SR	10	61.680,29	182	1.127.941,86	336	4.901.784,49	528	6.091.406,64	11.536,76
TP	6	37.008,17	122	756.092,89	71	999.697,76	199	1.792.798,82	9.009,04	
totale		30	185.040,87	939	5.819.436,29	619	9.259.440,08	1.588	15.263.917,24	9.612,04
unioni di comuni	totale	4	24.672,12	20	123.949,64	1	18.120,21	25	166.741,97	6.669,68
totale		3.941	24.308.202,47	9.571	59.000.101,04	12.281	175.307.012,40	25.793	258.615.315,91	10.026,57

Tabella n. 35 - Precari nel settore degli ee.ll. Disaggregazione provinciale. Anno 2007 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

anno	2008	ASU		art. 25 L.R. 21/2003		PUC L. R. 16/2006		TOTALE		
		EE.LL.	prov.	unità	spesa totale	unità	quota di spesa a carico del fondo	unità	quota di spesa a carico del fondo	unità
comuni inferiori a 5000 abitanti	AG	146	896.035,46	81	501.996,06	443	6.835.380,58	670	8.233.412,10	12.288,67
	CL	22	135.019,04	85	526.786,00	158	2.393.327,08	265	3.055.132,12	11.528,80
	CT	59	362.096,52	23	180.485,10	384	6.181.180,79	466	6.723.762,41	14.428,67
	EN	16	98.195,67	21	130.147,12	55	916.852,77	92	1.145.195,56	12.447,78
	ME	554	3.400.024,98	193	1.196.114,06	1464	23.717.126,49	2211	28.313.265,53	12.805,64
	PA	353	2.166.441,91	258	1.605.147,87	956	14.938.087,14	1567	18.709.676,92	11.939,81
	RG	2	12.274,46	29	179.726,98	25	382.358,24	56	574.359,68	10.256,42
	SR			11	68.172,31	105	1.639.689,54	116	1.707.861,85	14.722,95
	TP	62	380.508,21	82	508.193,56	71	1.108.209,13	215	1.996.910,90	9.287,96
totale		1214	7.450.596,25	783	4.896.769,06	3661	58.112.211,76	5.658	70.459.577,07	12.453,09
comuni superiori a 5000 abitanti	AG	399	2.448.754,45	691	4.338.237,34	1045	15.812.794,92	2135	22.599.786,71	10.585,38
	CL	65	398.919,90	387	2.398.425,78	218	3.153.007,91	670	5.950.353,59	8.881,12
	CT	207	1.270.406,45	686	4.133.787,41	1798	27.640.059,03	2691	33.044.252,89	12.279,54
	EN	276	1.693.875,26	150	929.622,37	537	8.733.084,25	963	11.356.581,88	11.792,92
	ME	328	2.013.011,18	350	2.169.118,91	1150	18.076.644,49	1828	22.258.774,58	12.176,57
	PA	465	2.853.811,58	1830	11.360.109,59	1098	17.057.170,52	3393	31.271.091,69	9.216,35
	RG			708	4.387.817,75	192	2.933.541,85	900	7.321.359,60	8.134,84
	SR	224	1.374.739,34	976	6.048.743,10	500	7.535.468,71	1700	14.958.951,15	8.799,38
	TP	815	5.001.841,80	615	3.811.451,85	1164	17.903.191,93	2594	26.716.485,58	10.299,34
totale		2779	17.055.359,96	6393	39.577.314,10	7702	118.844.963,61	16.874	175.477.637,67	10.399,29
ente provincia	AG			112	694.118,07	26	248.330,07	138	942.448,14	6.829,33
	CL			31	192.121,96	22	359.120,34	53	551.242,30	10.400,80
	CT					141	1.567.217,05	141	1.567.217,05	11.115,01
	EN			100	619.748,27	21	238.671,42	121	858.419,69	7.094,38
	ME			105	650.735,69			105	650.735,69	6.197,48
	PA			287	1.778.677,55			287	1.778.677,55	6.197,48
	RG	14	85.921,21					14	85.921,21	6.137,23
	SR	9	55.235,06	182	1.127.941,86	336	4.885.609,44	527	6.068.786,36	11.515,72
TP	6	36.823,38	122	756.092,89	70	990.670,78	198	1.783.587,05	9.008,02	
totale		29	177.979,65	939	5.819.436,29	616	8.289.619,10	1.584	14.287.035,04	9.019,59
unioni di comuni	totale	4	24.548,92	8	49.579,85	1	18.120,21	13	92.248,98	7.096,08
totale		4.026	24.708.484,78	8.123	50.343.099,30	11.980	185.264.914,68	24.129	260.316.498,76	10.788,53

Tabella n. 36 - Precari nel settore degli ee.II. Disaggregazione provinciale. Anno 2008 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

anno	2009	ASU		art. 25 L.R. 21/2003		PUC L. R. 16/2006		TOTALE		
EE.LL.	prov.	unità	spesa totale	unità	quota di spesa a carico del fondo	unità	quota di spesa a carico del fondo	unità	spesa a carico del fondo	spesa media
comuni inferiori a 5000 abitanti	AG	143	943.870	42	260.294	441	7.487.738	626	8.691.902	13.885
	CL	22	145.211	88	545.378	158	2.470.298	268	3.160.887	11.794
	CT	56	369.627	18	180.095	374	6.296.446	448	6.846.168	15.282
	EN	16	105.608	11	68.172	57	1.027.523	84	1.201.303	14.301
	ME	597	3.940.491	179	1.117.580	1461	25.079.107	2237	30.137.178	13.472
	PA	346	2.283.769	224	1.388.236	958	15.871.461	1528	19.543.466	12.790
	RG	2	13.201	8	49.580	25	411.742	35	474.523	13.558
	SR			11	68.172	105	1.779.825	116	1.847.998	15.931
	TP	60	396.029	15	92.962	72	1.170.191	147	1.659.183	11.287
totale		1.242	8.197.806,08	596	3.770.469,91	3.651	61.594.330,99	5.489	73.562.606,98	13.401,82
comuni superiori a 5000 abitanti	AG	389	2.567.590	475	2.943.804	1034	16.636.512	1898	22.147.906	11.669
	CL	69	455.434	327	2.089.481	218	3.342.626	614	5.887.541	9.589
	CT	190	1.254.093	344	2.097.919	1759	28.161.316	2293	31.513.328	13.743
	EN	274	1.808.534	142	880.043	531	9.132.771	947	11.821.347	12.483
	ME	339	2.237.565	352	2.181.514	1145	19.156.680	1836	23.575.760	12.841
	PA	461	3.042.825	1247	7.749.977	1099	18.348.936	2807	29.141.738	10.382
	RG	7	46.203	439	2.720.695	184	2.926.648	630	5.693.546	9.037
	SR	213	1.405.904	732	4.844.964	499	7.858.347	1444	14.109.216	9.771
	TP	751	4.956.966	185	1.146.534	1137	18.209.833	2073	24.313.334	11.729
totale		2.693	17.775.114,14	4.243	26.654.931,27	7.606	123.773.670,05	14.542	168.203.715,46	11.566,75
ente provincia	AG			112	694.118	26	428.989	138	1.123.107	8.138
	CL	1	6.600	31	192.122	22	370.680	54	569.403	10.544
	CT			1	6.197	79	1.337.647	80	1.343.845	16.798
	EN			100	619.748	21	360.345	121	980.093	8.100
	ME			105	650.736			105	650.736	6.197
	PA			287	1.778.678			287	1.778.678	6.197
	RG	14	92.407					14	92.407	6.600
	SR	9	59.404	182	1.127.942	334	5.131.708	525	6.319.054	12.036
	TP	6	39.603	122	756.093	70	1.059.803	198	1.855.498	9.371
totale		30	198.014,64	940	5.825.633,77	552	8.689.171,75	1.522	14.712.820,16	9.666,77
unioni di comuni	totale	3	19.801,46	10	61.974,81	1	18.423,62	14	100.199,89	7.157,14
totale		3.968	26.190.736,32	5789	36.313.009,76	11810	194.075.596,41	21.567	256.579.342,49	11.896,85

Tabella n. 37 - Precari nel settore degli ee.ii. Disaggregazione provinciale. Anno 2009 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

Il prospetto relativo all'anno 2009 evidenzia un singolare fenomeno riguardante i Comuni di piccole dimensioni siti nella Provincia di Messina. Essi occupano infatti il 41 per cento dei precari impiegati da tutti i Comuni siciliani di pari fascia con una spesa a carico del Fondo pari al 41 per cento della spesa del comparto e con una spesa media per ciascun lavoratore superiore alla spesa media rilevata per i piccoli Comuni¹⁶⁵. Il fenomeno è connesso tanto all'esistenza nel messinese di un grande numero di Comuni di piccole dimensioni quanto alla notevole incidenza della componente p.u.c. tra i precari utilizzati dai suddetti enti. All'opposto, i piccoli Comuni delle Province di Catania e di Ragusa sono quelli che ricorrono meno al personale precario.

Tra i Comuni invece con popolazione superiore ai 5.000 abitanti i lavoratori precari appaiono complessivamente meglio distribuiti nel territorio. Essi prevalgono nelle Province di Palermo e di Catania seguite dalle Province di Trapani ed Agrigento, nel cui territorio si trovano molti Comuni di medie dimensioni. Anche in questo caso gli enti della provincia iblea presentano una scarsa incidenza di personale precario.

Per ciò che concerne le Province, i prospetti mettono in luce l'elevato numero di soggetti occupati presso la Provincia regionale di Siracusa (525 unità nel 2009, più di un terzo dell'intero comparto provinciale) con una consistente componente di lavoratori contrattisti. In ciò risiede anche il motivo di un onere medio a carico del Fondo superiore alla media fatta registrare dall'insieme degli altri Enti provinciali. Seguono le Province regionali di Palermo, di Trapani e di Agrigento mentre, analogamente a quanto già emerso per i Comuni, la Provincia regionale di Ragusa espone dati estremamente contenuti.

Per attribuire maggiore significatività agli elementi riportati nelle precedenti tre tabelle, si è ritenuto opportuno effettuare un'ulteriore elaborazione che, partendo dai valori assoluti dianzi rappresentati, consentisse di porre in evidenza l'incidenza delle unità di personale precario, e della relativa spesa a carico del Fondo unico, sulla popolazione dei rispettivi Enti locali utilizzatori. Questi sono stati aggregati per Provincia e, per quanto riguarda i Comuni, anche per fascia di popolazione. Ai fini di una maggiore immediatezza nell'esposizione, i tre esercizi oggetto dell'indagine sono stati riepilogati in un unico prospetto¹⁶⁶.

¹⁶⁵ La spesa media in assoluto più alta si registra nei piccoli comuni della provincia di Siracusa. Questo dato è tuttavia associato ad un numero contenuto di lavoratori precari.

¹⁶⁶ Sono stati espunti i dati sulle Unioni di comuni in quanto non significativi a fini statistici.

EE.LL.	prov.	2007			2008			2009		
		unità	spesa fondo/ pop.	unità / 1000 abit.	unità	spesa fondo/ pop.	unità / 1000 abit.	unità	spesa fondo/ pop.	unità / 1000 abit.
comuni inferiori a 5000 abitanti	AG	865	151,7	14,8	670	140,7	11,5	626	148,5	10,7
	CL	304	115,6	11,5	265	115,6	10,0	268	119,6	10,1
	CT	482	133,6	9,8	466	136,1	9,4	448	138,5	9,1
	EN	95	83,3	6,5	92	78,0	6,3	84	81,8	5,7
	ME	2.248	157,7	12,7	2.211	159,3	12,4	2.237	169,6	12,6
	PA	1.732	157,6	14,5	1.567	156,6	13,1	1.528	163,5	12,8
	RG	56	87,0	8,5	56	87,2	8,5	35	72,0	5,3
	SR	116	163,2	11,0	116	162,1	11,0	116	175,4	11,0
TP	214	87,2	9,8	215	91,8	9,9	147	76,3	6,8	
totale/media		6.112	145,9	12,6	5.658	145,2	11,7	5.489	151,6	11,3
comuni superiori a 5000 abitanti	AG	2.527	54,6	6,3	2.135	56,7	5,4	1.898	55,5	4,8
	CL	696	22,8	2,8	670	24,0	2,7	614	23,8	2,5
	CT	2.868	30,8	2,7	2.691	31,4	2,6	2.293	29,9	2,2
	EN	1.103	75,5	6,9	963	71,2	6,0	947	74,2	5,9
	ME	1.917	47,3	4,0	1.828	46,5	3,8	1.836	49,3	3,8
	PA	3.635	28,0	3,2	3.393	27,8	3,0	2.807	25,9	2,5
	RG	960	25,3	3,2	900	24,3	3,0	630	18,9	2,1
	SR	1.627	36,9	4,2	1.700	38,6	4,4	1.444	36,4	3,7
TP	2.735	59,3	6,6	2.594	64,8	6,3	2.073	59,0	5,0	
totale/media		18.068	37,8	4,0	16.874	38,5	3,7	14.542	36,9	3,2
ente provincia	AG	139	2,4	0,3	138	2,1	0,3	138	2,5	0,3
	CL	53	2,0	0,2	53	2,0	0,2	54	2,1	0,2
	CT	142	2,0	0,1	141	1,4	0,1	80	1,2	0,1
	EN	121	5,5	0,7	121	4,9	0,7	121	5,6	0,7
	ME	105	1,0	0,2	105	1,0	0,2	105	1,0	0,2
	PA	287	1,4	0,2	287	1,4	0,2	287	1,4	0,2
	RG	14	0,3	0,0	14	0,3	0,0	14	0,3	0,0
	SR	528	15,3	1,3	527	15,2	1,3	525	15,9	1,3
TP	199	4,1	0,5	198	4,0	0,4	198	4,2	0,4	
totale		1.588	3,0	0,3	1.584	2,8	0,3	1.522	2,9	0,3
unioni di comuni	totale	25			13			14		

Tabella n.38 - Incidenza dei precari e della relativa spesa sulla popolazione degli ee.ll. siciliani. Anni 2007/2009 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

Questi dati indicano con estrema chiarezza che per le tre annualità analizzate si è costantemente registrata una maggiore incidenza del precariato nei Comuni di piccole dimensioni, tanto sotto il profilo del rapporto tra le unità impiegate e la popolazione¹⁶⁷ quanto sotto il profilo del rapporto tra la spesa e la rispettiva popolazione di riferimento.

A conferma di quanto già illustrato, all'interno dei Comuni con meno di 5.000 abitanti, i dati degli enti delle Province di Messina e di Palermo si distinguono dalla

¹⁶⁷ Per rendere più incisivo il dato, il rapporto tra le unità precarie e la popolazione è stato calcolato con riferimento a ogni 1.000 abitanti.

media risultando contestualmente maggiori tanto l'incidenza sulla popolazione quanto il rapporto della spesa sulla popolazione¹⁶⁸.

Per quanto concerne la fascia dei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, gli enti della Provincia di Enna presentano i rapporti più elevati a causa della poco numerosa popolazione residente¹⁶⁹; seguono le Province di Trapani e di Agrigento.

Con riferimento invece alle Province regionali, Siracusa mostra incidenze particolarmente significative in dipendenza di un consistente impiego di personale precario, pari ad un terzo del bacino impiegato presso l'intero comparto delle Province.

Le menzionate dinamiche si erano già imposte all'attenzione di questa Sezione di controllo in occasione del periodico monitoraggio sui bilanci degli enti locali siciliani condotto ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per l'anno 2006). Le pronunce della Sezione infatti hanno spesso evidenziato, specie per i piccoli Comuni, la criticità derivante dall'eccessivo ricorso al personale contrattista¹⁷⁰, in alcuni casi assunto in numero eccedente rispetto alla pianta organica e alla stessa consistenza dei dipendenti a tempo indeterminato in servizio presso l'Ente.

L'esistenza di un notevolissimo numero di precari presso gli enti locali dell'Isola va inoltre ad aggravare il problema del sovradimensionamento della spesa per il personale, criticità molto diffusa nel comparto degli enti locali siciliani.

L'ulteriore conseguenza negativa prodotta da tale fenomeno è il tendenziale irrigidimento della spesa corrente con una sempre minore disponibilità di risorse da destinare agli scopi istituzionali degli enti¹⁷¹.

Nel 2009 il rapporto tra i precari allocati presso il comparto degli enti locali su tutta la popolazione siciliana è stato pari a 4,3 unità ogni mille abitanti¹⁷² mentre l'incidenza della spesa sulla popolazione è stata pari a € 50,83.

Come già in precedenza precisato, il dato della spesa qui considerato¹⁷³ si riferisce alla sola contribuzione proveniente dal Fondo unico per il precariato. Tuttavia, l'onere sopportato da ogni Siciliano è maggiore in quanto non è stato in questa sede conteggiato l'apporto finanziario degli enti utilizzatori.

¹⁶⁸ Anche in questo caso, la spesa media in assoluto più alta si registra nei piccoli comuni della provincia di Siracusa. Questo dato è tuttavia associato ad un numero contenuto di lavoratori precari.

¹⁶⁹ Enna è infatti la provincia siciliana meno popolata.

¹⁷⁰ A titolo esemplificativo si vedano le deliberazioni, riguardanti il Rendiconto dell'esercizio 2009 di alcuni Comuni siciliani, n. 105/2011/PRSP, n. 108/2011/PRSP, n.112/2011/PRSP, n.125/2011/PRSP, n.161/2011/PRSP, n.162/2011/PRSP e n. 184/2011/PRSP.

¹⁷¹ A tal riguardo la Sezione effettua annualmente una specifica disamina degli andamenti della finanza locale nell'ambito della relazione allegata alla decisione del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana.

¹⁷² Si precisa, ancora una volta, che il suddetto dato è parziale, riferendosi solo a quella parte dei precari finanziati dal Fondo unico per il precariato. Non sono state infatti incluse nella presente indagine le altre tipologie di precari.

¹⁷³ Coincidente, in questo caso, con la spesa pro-capite.

Infine, per avere un quadro completo degli oneri indirettamente attribuiti ad ogni cittadino della Regione Sicilia per le misure finanziarie a sostegno del precariato (*rectius*, di quelle provenienti dal Fondo unico per il precariato), nella successiva tabella si è effettuata la medesima elaborazione ma riferita a tutte le unità di personale precario impiegate presso tutti gli Enti utilizzatori dell'Isola e rapportata all'intera popolazione siciliana.

anno	Enti	TOTALE		Incidenza	
		unità	spesa a carico del fondo	unità/ 1000 abit.	spesa fondo/ popolazione
2007	associazioni/ cooperative/ enti morali	2.656	16.382.285,02	0,5	3,2
	enti locali	25.793	258.615.315,91	5,1	51,2
	sanità	2.492	18.604.448,31	0,5	3,7
	università	620	5.623.146,05	0,1	1,1
	enti regionali ed altri enti	1.159	10.437.833,17	0,2	2,1
	totale	32.720	309.663.028,46	6,5	61,3
2008	associazioni/ cooperative/ enti morali	2.227	13.667.609,43	0,4	2,7
	enti locali	24.129	262.342.239,51	4,8	52,0
	sanità	2.403	18.574.494,55	0,5	3,7
	università	660	6.217.387,54	0,1	1,2
	enti regionali ed altri enti	1.050	9.242.601,22	0,2	1,8
	totale	30.469	310.044.332,27	6,0	61,4
2009	associazioni/ cooperative/ enti morali	2.096	13.834.622,85	0,4	2,7
	enti locali	21.567	256.767.444,34	4,3	50,9
	sanità	2.299	19.125.359,55	0,5	3,8
	università	534	5.366.296,78	0,1	1,1
	enti regionali ed altri enti	878	10.546.506,37	0,2	2,1
	totale	27.374	305.640.229,79	5,4	60,5

Tabella n. 39 - Incidenza dei precari e della relativa spesa sulla popolazione siciliana. Anni 2007/2009 (rielaborazione Corte dei conti da dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego)

Di per sé importante appare la quota di spesa annua pro-capite necessaria a finanziare l'utilizzo dei lavoratori precari attraverso lo strumento del Fondo unico

regionale. Per le considerazioni più volte in precedenza espresse, ovviamente, i dati qui elaborati rappresentano solo una parte delle risorse pubbliche complessivamente destinate al finanziamento del precariato in senso lato della Sicilia.

Ad apparire però particolarmente grave è l'assenza di apposite forme di valutazione e di controllo circa l'effettivo conseguimento dell'utilità sociale connessa ai progetti che hanno coinvolto i lavoratori precari ovvero circa il miglioramento dei servizi forniti alla collettività.

L'emergenza sociale, nata dalle scarse disponibilità occupazionali offerte dalla Sicilia, ha cioè assorbito ingenti risorse finanziarie (sottratte ad altre finalità di sviluppo) senza contestualmente produrre una concreta utilità per gli abitanti dell'Isola.

Sintesi delle criticità rilevate e considerazioni conclusive.

La trattazione appena conclusa ha evidenziato la presenza di talune criticità.

1. In primo luogo si è riscontrato, in sede di istruttoria, un apporto non sempre adeguato da parte dell'Amministrazione regionale. L'Agenzia ha difatti inizialmente fornito dei dati incompleti con riferimento alla consistenza complessiva del personale precario in Sicilia. Inoltre, i dati di natura finanziaria trasmessi spesso si sono rivelati discordanti con analoghe segnalazioni effettuate dalla stessa Agenzia, rivelando così una scarsa accuratezza nell'elaborazione delle informazioni richieste dalla Corte.

2. La prevalenza di personale a tempo determinato in servizio presso l'Agenzia (nel triennio 2007/2009) e l'avvenuto conferimento di diversi incarichi dirigenziali a soggetti esterni non appaiono idonei ad assicurare la necessaria continuità nella gestione dell'ufficio. Si è inoltre registrata l'assegnazione di un gran numero di dipendenti agli uffici di *staff* e in generale agli uffici con funzioni supporto, a fronte delle più scarse risorse umane dedicate ai compiti istituzionali dell'Agenzia. Criticabile appare inoltre la scelta di attivare una convenzione con la partecipata Multiservizi spa per l'utilizzo di alcune unità di personale, in presenza di un notorio sovradimensionamento del personale dell'Amministrazione regionale.

3. Gli obiettivi assegnati alla struttura sono stati spesso troppo generici e più orientati al miglioramento dei processi interni e alle attività di studio piuttosto che allo sviluppo delle funzioni strategiche normativamente attribuite all'Agenzia. In particolare, poco incisivi si sono dimostrati gli obiettivi in materia di politiche attive con conseguenti insufficienti risultati.

4. Carenti si sono rivelati i controlli svolti dall'Agenzia regionale nei confronti soprattutto dei soggetti privati (associazioni di volontariato, enti ecclesiastici, ecc.) utilizzatori di soggetti impegnati in attività socialmente utili.

5. Alcuni compiti istituzionali dell'Agenzia sono stati svolti mediante esternalizzazione (Sportelli multifunzionali, Progetti per l'apprendistato) ma non è immediatamente percepibile quale sia stata la convenienza per l'Amministrazione derivante dal ricorso all'esterno.

6. Il personale precario finanziariamente assistito dal Fondo unico regionale è utilizzato, in larga maggioranza, dagli enti locali dell'Isola, spesso in misura eccedente agli stessi organici degli enti. Molto significativa, altresì, è la presenza di personale contrattista nei Comuni di piccole dimensioni.

Quest'ultima peculiarità è fortemente connessa alle origini e alle caratteristiche proprie del precariato siciliano, come è stato ampiamente illustrato nel capitolo III della relazione.

Se, da un lato, le difficoltà di incremento occupazionale nell'Isola (dovute ad una struttura produttiva poco sviluppata) hanno indotto a preferire una soluzione che lega lo svuotamento del bacino del precariato all'assorbimento di tali lavoratori da parte delle amministrazioni pubbliche locali, dall'altro lato, tale scelta innegabilmente comporta la traslazione di un consistente onere finanziario a carico delle amministrazioni pubbliche, regionali e locali, e quindi della collettività, spesso non collegato a concreti fabbisogni di personale di tali enti.

In particolare, nel settore degli enti locali il problema della stabilizzazione del personale precario è assolutamente cruciale per gli effetti che esso è destinato a produrre sugli equilibri finanziari di medio-lungo periodo. In considerazione del difficile contesto economico in cui i Comuni siciliani si trovano ad operare e della situazione finanziaria estremamente critica in cui versano molti enti, la stabilizzazione a tempo indeterminato del personale precario, sebbene finanziariamente sostenuta dalla Regione nella fase iniziale, va attentamente valutata sotto il profilo dell'ulteriore irrigidimento della spesa per il personale e del peggioramento dell'incidenza di tale componente di spesa sulla spesa corrente.

Un altro elemento da non trascurare è l'appesantimento, a regime, delle strutture burocratiche locali e ciò in antitesi rispetto ai principi di razionalizzazione e di alleggerimento della pubblica amministrazione, ripetutamente affermati negli ultimi anni dal legislatore nazionale. Inoltre, l'esigenza di assicurare un impiego ai lavoratori da stabilizzare impedirà per lungo tempo nuove immissioni di giovani qualificati ponendo in essere un inevitabile conflitto generazionale.

L'odierna necessità di stabilizzare progressivamente i lavoratori precari andrebbe quindi coniugata con le effettive esigenze dell'amministrazione. E' cioè fondamentale conciliare l'aspirazione a un contratto di lavoro a tempo indeterminato da parte di questi lavoratori con le finalità pubbliche. Questo dovrebbe comportare una maggiore flessibilità nell'utilizzo di tali risorse in maniera davvero funzionale ai bisogni delle amministrazioni utilizzatrici, accompagnata anche da mobilità territoriale e da azioni formative specifiche. Va infatti rimarcato che tali soggetti verranno immessi all'interno della pubblica amministrazione senza avere partecipato originariamente ad una rigorosa selezione pubblica e quindi senza una preventiva adeguata verifica del merito e delle capacità personali.

Per quanto concerne, poi, le future iniziative, va assolutamente evitata la creazione di ulteriore precariato che fatalmente porrebbe il problema della proroga e, successivamente, della stabilizzazione. La recente esperienza dimostra infatti che le

ripetute situazioni di emergenza non permettono di effettuare scelte sufficientemente ponderate.