



Palermo, 07 OTT. 2009

Regione Siciliana  
Ufficio legislativo e legale  
Via Caltanissetta 2/e  
PALERMO

POS. II Prot. 15396 /144.11.2009

**OGGETTO: Lavoro - Divieti di assunzione ex l.r. n.25/2009 -  
Assunzioni obbligatorie ex l. n.68/1999.**

ASSESSORATO REGIONALE DELLA  
PREVIDENZA SOCIALE, DELLA  
FORMAZIONE PROFESSIONALE E  
DELL'EMIGRAZIONE -  
Agenzia regionale per l'impiego e la  
formazione professionale

PALERMO

1. Con nota prot. n.1730 del 27 agosto 2009 codesta Agenzia ha chiesto allo Scrivente se il divieto procedere ad assunzioni di nuovo personale disposto dall'art.1, L.r. 29 dicembre 2008, n.25 per Amministrazioni regionali, istituti, aziende, agenzie, consorzi, esclusi quelli costituiti tra enti locali, organismi ed enti regionali comunque denominati, che usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della Regione, trova applicazione anche per le assunzioni obbligatorie delle categorie protette ex legge 12 marzo 1999, n.68.

Codesta Agenzia segnala che il Ministero del Lavoro, della salute e delle Politiche sociali, in relazione a concorso già bandito per l'assunzione di soggetti disabili da parte di "una società partecipata"

operante nel campo della raccolta di rifiuti solidi urbani, ha ritenuto che la procedura concorsuale *in itinere* andasse revocata in forza del divieto di assunzione previsto dall'art.61, comma 4, l.r. 14 maggio 2009, n.6 per gli ATO rifiuti (parere non citato).

2. Prima di affrontare la questione suesposta, va richiamato in breve il quadro normativo di riferimento.

La legge 12 marzo 1999, n. 68, recante "*Norme per il diritto al lavoro dei disabili*", fornisce a tali soggetti particolarmente svantaggiati una tutela supplementare (v. art.1, l. ult. cit.), imponendo ai datori di lavoro veri e propri *obblighi di assunzione* (v. art.3, primo comma, prima parte, l. ult. cit. "*I datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad avere alle loro dipendenze lavoratori appartenenti alle categorie di cui all'articolo 1 ...*").

L'*obbligo di assunzione* dei disabili è imposto ai datori pubblici e privati nelle misure fissate all'art.3, L. ult. cit., mentre le modalità delle assunzioni obbligatorie sono indicate all'art.7, l. ult. cit. che, con specifico riferimento ai datori di lavoro pubblici, al secondo comma, dispone che:

"*I datori di lavoro pubblici effettuano le assunzioni in conformità a quanto previsto dall'articolo 36, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come modificato dall'articolo 22, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, salva l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 11 della presente legge. Per le assunzioni di cui all'articolo 36, comma 1, lettera a), del predetto decreto legislativo n. 29 del 1993, e successive modificazioni, i lavoratori disabili iscritti nell'elenco di cui all'articolo 8, comma 2, della presente legge hanno diritto alla riserva dei posti nei limiti della complessiva quota d'obbligo e fino al cinquanta per cento dei posti messi a concorso.*"

Sulla scorta delle richiamate disposizioni statali (ora contenute nell'art.35, commi 1 e 2, D.Lgs. 30 marzo 2001, n.165), il sistema

delle assunzioni obbligatorie nelle amministrazioni pubbliche, in breve, è così articolato:

1) l'obbligo di assunzione deve essere soddisfatto, con riferimento a qualifiche per le quali è richiesto il requisito della scuola dell'obbligo, secondo modalità analoghe a quelle previste per i datori di lavoro privati;

2) per le altre qualifiche, è previsto il pubblico concorso, nel cui ambito va riservato un numero di posti pari alla quota d'obbligo e, comunque, non superiore al cinquanta per cento dei posti messi a concorso.

I disabili possono partecipare a tutti i concorsi per il pubblico impiego, da qualsiasi amministrazione pubblica siano banditi (art.16, l. 68/1999 cit.).

Allo scopo di favorire l'effettività dell'occupazione, la legge disciplina in maniera puntuale i casi di *esonero* parziale o totale e di *sospensione*, specificando di volta in volta il campo di applicazione ("*datori di lavoro privati*" o, talora, "*datori di lavoro pubblici e privati*").

Così, in relazione all'attività delle *pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici non economici*, è prevista una fattispecie generale di esonero che riguarda le mansioni che non consentono l'occupazione (totale o parziale) dei lavoratori disabili. Tali mansioni vengono individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che determina altresì l'eventuale entità della riduzione dell'obbligo (art.5, primo comma, l. ult. cit.).

Inoltre, sono esonerati i datori di lavoro pubblici (e privati) che operano nei settori indicati all'art.5, secondo comma, l. ult. cit.

Invece, fattispecie di esonero parziale o sospensione temporanea sono previste soltanto per i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici. Così è disposto che, laddove per le speciali condizioni della loro attività, non possono occupare l'intera percentuale dei disabili, possono, a domanda, essere *parzialmente esonerati* dall'obbligo dell'assunzione alle condizioni previste dall'art.5, comma 3, l. ult. cit.

Infine, gli obblighi di assunzione possono essere *sospesi* nei confronti delle *imprese* che sono interessate dall'intervento della cassa integrazione secondo quanto previsto dall'art.3, comma 5, l. ult. cit.

3. Occorre, a questo punto, verificare come il predetto sistema si concilia con la previsione di cui all'art.1 della legge regionale 29 dicembre 2008, n.25, rubricato "*Interventi finanziari urgenti per l'occupazione e lo sviluppo*" che, al comma 10, dispone testualmente che:

"È fatto divieto alle Amministrazioni regionali, istituti, aziende, agenzie, consorzi, esclusi quelli costituiti unicamente tra enti locali, organismi ed enti regionali comunque denominati, che usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della Regione, di procedere ad assunzioni di nuovo personale sia a tempo indeterminato che a tempo determinato. Le disposizioni del presente comma non si applicano alle aziende unità sanitarie locali e alle aziende ospedaliere e agli enti del settore (C.E.F.P.A.S.) per i quali continuano ad applicarsi le vigenti norme nazionali in materia."

L'antinomia appare *prima facie* difficilmente superabile.

Infatti se, per un verso, l'art.1, L.r. 25/2008 cit., contiene un divieto *generale* di assumere nuovo personale, dall'altro, la legge sulle categorie protette ha introdotto veri e propri *obblighi di assunzione* a carico della pubblica amministrazione, e ciò con disposizioni che potrebbero essere ritenute *speciali* e, dunque, prevalenti rispetto ad altre norme (successive) dettate a diversi fini.

Tuttavia l'attento esame del più ampio contesto normativo che presiede al rispetto del principio degli equilibri di bilancio, desumibile dall'art. 81 oltre che dagli articoli 97 e 119 della Costituzione, nonché dalla volontà in tal senso espressa dal legislatore regionale con il comma 10 dell'art. 1 della l.r. 25/2008 consente di superare le predette difficoltà facendo ricorso ad una serie di considerazioni di diversa natura.

Il divieto di assunzioni introdotto dalla norma regionale non ammette deroghe (salva l'esclusione del settore sanitario).

Diversa è stata la tecnica normativa utilizzata dal legislatore statale negli ultimi anni, dalla quale possono trarsi utili spunti di riflessione.

Infatti, le leggi finanziarie del 2002, 2003, 2004 e 2007 hanno espressamente consentito, in deroga ai divieti di assunzione introdotti, le assunzioni relative alle categorie protette.

Così, vanno qui ricordate le seguenti norme: 1) art.19, L. 28 dicembre 2001, n.148 *"Per l'anno 2002, alle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, alle agenzie, agli enti pubblici non economici, alle università,....è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato; ... Sono fatte salve le assunzioni ... relative alle categorie protette...."*; 2) art.34, comma 4, L. 27 dicembre 2002, n.289: *"Per l'anno 2003 alle amministrazioni di cui al comma 1 ... è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, fatte salve le assunzioni ... relative alle categorie protette. ..."*; 3) art.3, comma 53, L. 24 dicembre 2003, n.350: *"Per l'anno 2004, alle amministrazioni di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, ..., è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, fatte salve le assunzioni ... relative alle categorie protette. ..."*; 4) art.1, comma 95, L. 30 dicembre 2004, n.311 *"Per gli anni 2005, 2006 e 2007 alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, alle agenzie ..., agli enti pubblici non economici .... è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, ad eccezione delle assunzioni relative alle categorie protette. ...."*; 5) art.1, comma 523, L. 27 dicembre 2006, n.292: *"Per l'anno 2008 le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, alle agenzie ..., agli enti pubblici non economici .... possono procedere, per il medesimo anno, ad assunzioni di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente. ... Le limitazioni di cui al presente comma non si applicano alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette ..."*.

divieto di effettuare nuove assunzioni disposto dall'art.2, comma 1, D.L. 11 luglio 1992, n.333 (convertito nella L. 8 agosto 1992, n.359), dalla data di entrata in vigore del decreto e fino al 31 dicembre 1992, a carico delle amministrazioni ivi indicate- affermando che "L'art.2, comma 1, d.l. 11 luglio 1992, n.333 convertito in l. 8 agosto 1992, n.359, il quale ha disposto il blocco delle assunzioni nella p.a. per l'anno 1992, va interpretato nel senso che nel detto blocco vanno incluse anche le assunzioni relative alle categorie protette disciplinate dagli art. 1 e 12 l. 2 aprile 1968 n. 482 (legge che disciplinava le assunzioni obbligatorie, poi sostituita dalla L. n.68/1999 cit.) ... e tale interpretazione non appare in contrasto con gli art. 2, 3, 2° comma e 38, 2° comma, cost." (così, T.A.R. Piemonte, sez. II, 12.01.1994, n.2; v., anche, T.A.R. Campania, sez.V, 14.03.1995, n.91 e, indirettamente, anche il Cons. Stato, sez. VI, 28.10.1999, n.1612 che afferma la non operatività del divieto nei confronti del beneficiario dell'assunzione diretta solo perché quest'ultima si era già perfezionata con la scelta del soggetto da sottoporre a visita medico legale anteriormente all'entrata in vigore del c.d. blocco delle assunzioni).

Tutto ciò premesso, tornando all'art.1, l.r. n.25/2008 cit. si può concludere come segue.

Sembra allo Scrivente che la *mens legis* legata all'esigenza di contenimento della spesa pubblica imponga l'operatività del divieto anche con riferimento alle assunzioni obbligatorie.

Peraltro, si tratterebbe in concreto di una *sospensione* delle assunzioni obbligatorie delle categorie protette; assunzioni che, una volta cessato il divieto, dovranno -a regime- essere "colmate" nelle misure imposte dalla L. n.68/1999 cit.

Del resto, si è visto anche che la sospensione degli obblighi di assunzione non è estranea al sistema introdotto dal legislatore con la L. n.68/1999 cit., essendo prevista per le imprese private in difficoltà.

Infine, lo stesso legislatore statale ha, da ultimo, derogato alle assunzioni obbligatorie introducendo un divieto generale di assumere

nuovo personale. La predetta interpretazione della norma regionale si porrebbe dunque in linea con l'art.17, comma 10, D.L. n.78/2009 cit.  
Nelle superiori considerazioni è il parere dello Scrivente.

A termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso inerenti il medesimo.

Codesta Amministrazione vorrà comunicare, entro novanta giorni dalla ricezione, l'eventuale possibilità che il parere stesso inerisca una lite, ovvero se intende differirne la pubblicazione sino all'adozione di eventuali provvedimenti amministrativi. Decorso tale termine senza alcuna comunicazione in tal senso si consentirà la diffusione sulla banca dati "FoNS", giusta delibera di Giunta regionale n. 229 dell'8 luglio 1998.

Avv. Francesca Spedale/visto: Avv. Michele Arcadipane

L'AVVOCATO GENERALE  
(Cons. Roma Palma)