

POS. II      Prot.    13980/27.11.2010                      Palermo 12/05/2010

**OGGETTO:** Lavoro - Divieto di assunzione ex L.r. n.25/2008 - Assunzioni obbligatorie ex art. L. n.68/1999.

ASSESSORATO DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI E  
DEL LAVORO –  
AGENZIA REGIONALE PER L'IMPIEGO, L'ORIENTAMENTO, I  
SERVIZI E LE ATTIVITÀ FORMATIVE

PALERMO

1. Con nota prot. n.14 del 23 febbraio 2010 codesta Agenzia è tornata a chiedere allo Scrivente di rendere parere in materia di assunzioni delle categorie protette ex legge 12 marzo 1999, n.68 e, in particolare, se tali assunzioni rientrino o meno nel divieto di 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.

Si afferma nella nota che le perplessità sorgerebbero dalla circostanza che lo Scrivente avrebbe emesso sulla materia due diversi pareri (n.181.11.2009 del 3 dicembre 2009 formulato su richiesta della Presidenza della Regione Siciliana – Dipartimento del personale e dei Servizi Generali, di Quiescenza, Previdenza ed Assistenza del personale, e n.144.11.2009 del 7 ottobre 2009 formulato dalla Agenzia regionale per l'impiego e la formazione professionale, odierna richiedente) in contrasto, ed *“attesa l'apparente inconciliabilità delle conclusioni”* che si affermano *“pedissequamente riportate”*, si chiede di chiarire se con il secondo parere questo ufficio *“abbia inteso mutare il proprio precedente orientamento”*.

2. Sulla questione, come sopra esposta, e al di là della natura degli atti già resi da questo Ufficio – natura ausiliaria alla attivazione di iniziative di amministrazione attiva e non sostitutiva della stessa -, va sottolineata la circostanza che il supporto che l'attività consultiva fornisce all'adozione di scelte gestionali, se lascia in capo agli organi di amministrazione attiva ogni successiva determinazione (anche in disaccordo con il parere stesso), tiene conto non soltanto dei principi di diritto che regolano la materia, ma anche del mutare e dell'evolversi del quadro giurisprudenziale di riferimento e di ogni altro significativo elemento ermeneutico desumibile dal dibattito dottrinale.

E' in questo senso che, al di là della fattispecie in esame, la segnalazione di nuovi e

diversi orientamenti - unitamente alla circostanza che i pareri vengono resi sulla scorta del costante monitoraggio della evoluzione di dottrina e giurisprudenza -, costituisce, se espressamente richiesta, compito istituzionale di ogni organo consultivo, specie se il nuovo orientamento segnalato è riconducibile ad analoghe iniziative assunte da Organi statali.

In altri termini segnalare un diverso e più attuale orientamento costituisce espressione dei compiti istituzionali dell'Organo consultivo, espressione del dovere di leale collaborazione tra Organi e doveroso contributo per l'adozione delle iniziative che l'Organo di amministrazione attiva richiedente è tenuto a porre in essere.

3. Ciò premesso, va preliminarmente ribadito il contenuto del parere n.181.11.2009 del 3 dicembre 2009 per la cui ulteriore intelligenza si evidenzia che 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 ...*").

Si tratta di normativa statale che impone una applicazione uniforme nell'intero territorio nazionale. Le relative problematiche interpretative, pertanto, devono essere affrontate essenzialmente tenendo conto delle direttive dei competenti organi ministeriali.

Ora, non è revocabile in dubbio che nel verificare se le predette assunzioni rientrino o meno nel blocco disposto dall'art.1 della legge regionale 29 dicembre 2008, n.25, questo Ufficio non può disconoscere le determinazioni assunte dalle autorità statali in ordine alla analoga questione affrontata, a livello nazionale, in relazione ai blocchi di assunzione disposti nel tempo dalle leggi finanziarie statali.

Nel primo parere n.144 del 7 ottobre 2009, ci si era limitati a registrare che il legislatore statale, con un cambio di rotta rispetto a tutte le precedenti norme (che, nel disporre il blocco delle assunzioni, avevano sempre escluso espressamente le assunzioni relative alle categorie protette: v. art.19, L. 28 dicembre 2001, n.148; art.34, comma 4, L. 27 dicembre 2002, n.289; art.3, comma 53, L. 24 dicembre 2003, n.350; art.1, comma 95, L. 30 dicembre 2004, n.311; art.1, comma 523, L. 27 dicembre 2006, n.292), aveva vietato alle Amministrazioni di procedere a nuove assunzioni di personale a tempo determinato e indeterminato, "*ivi comprese quelle già autorizzate e quelle previste da disposizioni di carattere speciale*" (così art.17, D.L. 1 luglio 2009, n.78 convertito in L. 102 del 3 agosto 2009 in vigore dal 5 agosto 2009).

Si era altresì preso atto che, in effetti, come si evinceva dal dibattito parlamentare ed extraparlamentare che aveva accompagnato l'*iter* legislativo, la volontà del legislatore era quella di bloccare (anche) le assunzioni obbligatorie (rientranti tra quelle "*previste da disposizioni di carattere speciale*") e di dare prevalenza

all'esigenza di contenimento della spesa.

Alla data di resa del primo dei due pareri (7 ottobre 2009) di cui alla odierna richiesta, quindi, veniva affermata la vigenza a livello statale e in relazione a un obbligo previsto da legge statale, il divieto di nuove assunzioni.

Lo Scrivente, in seguito, ha avuto modo di occuparsi nuovamente della questione nel parere n.181 del 3 dicembre 2009 richiesto dalla Presidenza della Regione ed esteso per conoscenza, proprio in considerazione della diversa posizione assunta da questo Ufficio sulla problematica, a codesto Assessorato competente in materia.

Nel citato parere, si dava atto che il tema doveva essere affrontato in termini diversi *“alla luce di recentissime prese di posizioni ministeriali sulla problematica”*.

Si sottolineava infatti che *“il blocco introdotto dal legislatore ha immediatamente causato allarme e proteste nel mondo delle associazioni delle persone disabili, a fronte del quale il Ministro Sacconi prima (alla Conferenza nazionale di Torino, tenutasi il 2 e 3 ottobre, organizzata dal Forum italiano sulla disabilità) ed i Ministeri dell'Economia e delle Finanze e del Lavoro, Salute e Politiche sociali, dopo, hanno [1] fornito una interpretazione che fa salve le assunzioni dei disabili.”*

Venivano, quindi citate testualmente due note ministeriali successive al citato parere n.144 dello Scrivente con le quali le competenti autorità statali chiarivano che le assunzioni delle categorie protette devono essere escluse dalla disciplina limitativa delle assunzioni.

In particolare, si ricorda in questa sede nuovamente che:

- il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Isp. Gen.le per l'ordinamento del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico, con nota 3 nov. 2009, prot. 112763, si è di recente espresso in ordine alla portata dell'art.17, comma 7, L. n.102/2009, con il quale, come già ricordato, è stato disposto il blocco delle assunzioni pur se previste da disposizioni di carattere speciale, precisando che *“anche in accordo con quanto affermato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nella bozza di circolare relativa all'applicazione della normativa in oggetto, sottoposta all'esame preliminare di questa amministrazione con nota n.390341 del 17 settembre u.s., si ritiene che l'assunzione delle categorie protette nel limite del completamento della quota d'obbligo, possa considerarsi esclusa dal divieto temporaneo posto dal ripetuto articolo 17. Ciò in quanto trattasi di una categoria meritevole di tutela e la mancata copertura della quota d'obbligo riservata alle predette categorie protette è espressamente sanzionata sul piano penale, amministrativo e disciplinare [2] dall'articolo 15, comma 3, della citata legge n.68/1999”* ;

- Analogamente, la Direzione Generale del Mercato del Lavoro del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, con nota prot n. 13/III/15270/2009 del

17.11.2009, nel rispondere ad un quesito della Agenzia Liguria Lavoro relativo al significato da fornire all'art. 17, comma 7, del decreto legge 78/2009 convertito con legge 102/2009,

1) ha chiarito e precisato che le assunzioni dei soggetti appartenenti alle categorie protette - ai fini del rispetto della quota di riserva prevista dalla Legge n. 68/99 - sono escluse dal blocco imposto dal decreto anti-crisi e dalla Legge n. 102/09, e ha rilevato che, ai sensi del D.Lgs n. 156/01, il divieto di assumere nuovo personale, incluso quello iscritto alle categorie protette, permane nel caso in cui l'Amministrazione non provveda agli adempimenti connessi alla organizzazione ed alla disciplina degli uffici ed alle dotazioni organiche (art. 6 D.Lgs n. 165/2001);

2) ha ritenuto che il divieto riguardi esclusivamente le Amministrazioni centrali dello Stato e gli Enti Pubblici non economici, valutando, tuttavia, che le esigenze di inserimento e di integrazione lavorativa di un soggetto disabile debbono prevalere

[3]

rispetto alla disciplina delle assunzioni

Lo Scrivente, nel parere n.181, a fronte del deciso e formale *revirement* posto in essere dall'Amministrazione statale che ha nuovamente -e a differenza di quanto determinato sino a qualche giorno prima- escluso dal divieto di assunzione le categorie protette per cui è parere, concludeva di conseguenza che *“Tutto ciò premesso, si deve rilevare che le suesposte note ministeriali ..... hanno invero ad oggetto (non la norma regionale, ma) le norme statali che dispongono il blocco delle assunzioni.*

*Le stesse, tuttavia, sottolineano la specialità della normativa statale sulle assunzioni delle categorie protette, assumendola in generale come non derogabile dal blocco delle assunzioni.*

*Non si può, pertanto, non tenerne conto dal momento che si dibatte comunque di una legge statale - la L. n.68/199 9- che deve necessariamente avere uniforme applicazione in tutto il territorio dello Stato.*

....

*In conclusione, il blocco delle assunzioni disposto dall'art.1, l.r. n.25/2008 cit. non può avere ad oggetto le assunzioni obbligatorie (dei disabili e) dei centralinisti ciechi.”.*

4. Peraltro la correttezza -*rectius* l'attualità a normazione primaria e secondaria vigente- delle conclusioni di cui al parere n. 181 è stata ribadita anche successivamente alla resa del parere. La Presidenza del Consiglio dei Ministri con circolare n. 6 del 14.12.2009 (registrata alla Corte dei Conti il successivo 21.12. 2009 e pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Repubblica 2 febbraio 2010, n. 26), con riferimento al decreto anti-crisi ed agli obiettivi di risparmio di spesa, ha ribadito che il divieto di assunzione non si applica alle categorie protette nel limite del completamento della quota d'obbligo sulla base del fatto che tale categoria è meritevole di protezione e tutela, rientrando la stessa nelle fasce deboli della popolazione.

5. Alla luce di quanto sopra esposto, si osserva ulteriormente quanto segue.

Le competenti autorità statali, anche a fronte di una norma che includeva nel blocco delle assunzioni, quelle “previste da disposizioni di carattere speciale” (l’art.17, comma 7, L. n.102/2009 citato), hanno in fase applicativa evidenziato **il rango costituzionale dei valori tutelati dalla legge n.68/1999 che conferisce alla stessa una particolare connotazione di specialità**, rinforzata peraltro da un impianto sanzionatorio di ampio spettro sul piano penale, amministrativo e disciplinare.

Anche per tale motivo le assunzioni obbligatorie non possono, a rigore, rientrare nel divieto di assunzioni.

Peraltro, trattandosi di normativa statale, anche in ambito regionale, si deve prendere atto di questa chiara presa di posizione ed escludere in linea di principio le assunzioni obbligatorie ex L. n.68/1999 dal divieto di procedere a nuove assunzioni disposto dall’art.1, l.r. n.25/2008 cit.

6. Ovviamente le superiori conclusioni assunte dai citati organi statali hanno riguardo ad ipotesi in cui la legge non abbia incluso esplicitamente le categorie protette da blocchi o divieti di assunzioni, come, ad esempio, il comma 6 dell’art. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per il quale *“Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette”*.

Ed infatti la Direzione Generale del Mercato del Lavoro del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, con la sopracitata nota prot n. 13/III/15270/2009, di risposta ad un quesito della Agenzia Liguria Lavoro relativo al significato da fornire all’art. 17, comma 7, del d.l. 78/2009, pur escludendo, come detto, le assunzioni di soggetti appartenenti alle categorie protette dal divieto di procedere ad assunzioni di cui al decreto legge stesso, concludeva ricordando che tale esclusione non operi per il diverso divieto specificamente previsto, anche per il personale appartenente alle categorie protette, dal comma 6 dell’art. 6 del d.l.vo 165/2001.

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.

---

[1]

Le citazioni sono tratte dal parere n.181 del 2009.