

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 5868 3.11.2020 del 20 marzo 2020 / Pos. Coll. e Coord. N. 4

Oggetto: Assunzione di personale presso le società partecipate.

Assessorato regionale dell'Economia
Dipartimento regionale Bilancio e Tesoro
Ragioneria Generale della Regione
(rif. nota 13 gennaio 2020, n. 1334)

1. Nella nota in riferimento codesto Dipartimento rappresenta che talune società partecipate della Regione Siciliana hanno presentato richieste di autorizzazione ad assumere personale secondo le necessità di organico risultanti dai rispettivi documenti sui fabbisogni per l'anno 2020.

Ciò premesso si chiede *“se sia legittima l'assunzione di personale disabile ex legge n. 68/1999, finalizzata al riequilibrio proporzionale delle forze lavorative in servizio e se detta assunzione debba considerarsi facoltativa od obbligatoria”* nella considerazione che l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con parere del 10 settembre 2019 ha ritenuto *“ragionevole”* la deroga al divieto di assunzione con riferimento alle categorie protette lasciando intendere *“che si possa e non che si debba derogare”*, e tenuto conto, altresì che la Giunta regionale, con deliberazione 30 dicembre 2019, n. 492 ha espresso l'orientamento volto al *“mantenimento del divieto di assunzione per le società partecipate”* al fine di *“realizzare una congrua riduzione dei costi”*.

Si chiede altresì *“se in atto le assunzioni debbano/possano essere effettuate attingendo dall'apposito albo ex art. 64 della l.r. n. 21/2014 (norma quest'ultima che consente di derogare al divieto di assunzioni imposto dall'art. 20, comma 6, della l.r.*

n. 11/2010)”, consentendo il passaggio di personale assunto dalla società SAS “a 12,50 ore settimanali” ad “altre società che intendono effettuare assunzioni a tempo pieno”.

Infine, dopo aver richiamato l'articolo 25, comma 5, del D.Lgs. n. 175/2016 si chiede se detta norma sia applicabile nella Regione Siciliana e, in caso positivo, se l'autorizzazione all'ANPAL ivi prevista ai fini dell'avvio delle procedure di assunzione del personale specificamente indicato “*debba essere richiesta dal socio Regione oppure direttamente dalla società interessata, ovvero, tenuto conto della <specialità> della Regione siciliana, se la predetta autorizzazione debba invece essere richiesta al competente Dipartimento regionale del lavoro*”.

2. Anzitutto giova delineare il quadro normativo in materia di società partecipate che viene in rilievo con riferimento alla problematica del fabbisogno di personale.

L'articolo 1, comma 10, primo periodo, della legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25 dispone: “*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*”.

La *ratio* di tale previsione può rinvenirsi nell'esigenza di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, peraltro, già evidenziata dal Governo regionale nella deliberazione 30 settembre 2008, n. 221 con la quale, “*al fine di contenere la spesa anche indiretta per i costi di personale*”, si stabiliva “*di fare divieto ... per le società a partecipazione maggioritaria della Regione di bandire concorsi, effettuare selezioni di personale, indipendentemente dalla qualifica o funzione da ricoprire, nonché di procedere all'assunzione di personale a tempo determinato o indeterminato ovvero a promozioni*”.

La finalità di contenimento della spesa è stata successivamente ribadita, con specifico riferimento alle società a totale e maggioritaria partecipazione della Regione, dall'articolo 20, comma 6, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 che ha sancito,

per le stesse, il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale prevedendo espressamente: *“È fatto divieto alle società a partecipazione totale o maggioritaria della Regione, con esclusione delle società affidatarie di servizi pubblici che operano in regime di concessione regolata dalla normativa nazionale, di procedere a nuove assunzioni di personale ivi comprese quelle già autorizzate e quelle previste da disposizioni di carattere speciale, ...”*

Il legislatore regionale, con l'articolo 64, comma 4, della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21, rubricato *“Società partecipate”*, per effetto delle modifiche apportate dall'articolo 5 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8 ha, poi, introdotto una disposizione che si pone come espressamente derogatoria ai divieti previsti dalle norme sopra riportate, statuendo che: *“Le società di cui al comma 1¹ dell'articolo 20 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni ... per sopperire ai propri fabbisogni di personale, come scaturenti dai contratti di servizio stipulati con gli enti soci committenti, non possono procedere a nuove assunzioni se non attingendo all'albo del personale di cui al comma 1² nel rispetto dell'analisi del fabbisogno e della sostenibilità finanziaria in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 20, comma 6, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni nonché in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 10, della legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25 e successive modifiche e integrazioni. ...”*

Tale previsione ha successivamente avuto applicazione in via transitoria in forza dell'articolo 4, comma 2, della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, per effetto della modifica apportata dall'articolo 1, comma 3, della legge regionale 9 agosto 2018, n. 16, a mente del quale: *“Al personale iscritto all'albo di cui all'articolo 64 della legge*

¹ L'articolo 20, comma 1, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 dispone: *“Al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica le società nelle quali la Regione mantiene una partecipazione in quanto corrispondenti alle aree strategiche di seguito indicate sono:*

- a) Azienda siciliana trasporti S.p.A. per l'area trasporti pubblici;*
- b) Servizi ausiliari Sicilia S.c.p.a. per l'area servizi ausiliari di interesse generale;*
- c) Sicilia e servizi S.p.a. per l'area innovazione, attività informatiche e I.C.T. della Regione;*
- d) Riscossione Sicilia S.p.A. per l'area servizi di riscossione dei tributi;*
- e) IRFIS FinSicilia S.p.a. per l'area credito;*
- f) Sviluppo Italia Sicilia S.p.A. per l'area sviluppo;*
- g) M.A.A.S per il settore agro-alimentare;*
- h) Siciliacque S.p.a. per l'area attività di captazione, accumulo, potabilizzazione, adduzione di acqua di interesse regionale;*
- i) Parco scientifico e tecnologico per l'area scientifica - tecnologica e della ricerca;*
- l) Servizi di emergenza sanitaria Sicilia Emergenza Urgenza Sanitaria S.c.p.a.;*
- m) S.P.I. S.p.A per l'area gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare”.*

² L'articolo 64, comma 1, della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21 dispone: *“È istituito presso l'Ufficio speciale delle società in liquidazione l'albo dei dipendenti delle medesime società in liquidazione a totale o maggioritaria partecipazione regionale”.*

regionale n. 21/2014 e successive modifiche ed integrazioni trova applicazione fino al 31 dicembre 2018 il principio contenuto nell'articolo 25, comma 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, secondo il quale le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo dagli elenchi del personale fuoriuscito dalle altre società per la totalità delle assunzioni”.

Per completezza di esposizione appare utile precisare che il legislatore regionale ha previsto un particolare regime per la società partecipata IRFIS FinSicilia S.p.a., iscritta all’Albo unico degli intermediari finanziari di cui all’articolo 106 del decreto legislativo n. 385/1993 e soggetta, conseguentemente, alla vigilanza della Banca d’Italia. Giova, al riguardo, analizzare la successione nel tempo delle specifiche disposizioni legislative di cui la medesima società è stata destinataria.

L’articolo 23, comma 3, della L.R. 28 gennaio 2014, n. 5 ha aggiunto al citato articolo 20 della L.R. n. 11/2010 il comma 6-*quinquies*, il quale originariamente stabiliva che “[l]e disposizioni di cui ai commi 2 e seguenti del presente articolo non si applicano alla società partecipata della Regione dell'area strategica credito se iscritta, e sino al mantenimento di tale iscrizione, negli elenchi di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 - Testo unico bancario”.

Con tale disposizione sembrerebbe che il legislatore regionale abbia voluto introdurre per la partecipata IRFIS una deroga al generale divieto di assunzione imposto alle società a partecipazione totale o maggioritaria della Regione.

L’articolo 65, comma 1, della L.R. 17 marzo 2016, n. 3 ha apportato una modifica al comma 6-*quinquies* dell’articolo 20 della L.R. n. 11/2010, aggiungendo, dopo le parole "del presente articolo" le seguenti: ", nonché di tutte le altre disposizioni per le società partecipate dalla Regione contenute in provvedimenti e norme regionali, ", per cui il testo vigente dell’articolo 20, comma 6-*quinquies* della L.R. n. 11/2010 risulta essere, pertanto, il seguente: “Le disposizioni di cui ai commi 2 e seguenti del presente articolo, nonché di tutte le altre disposizioni per la società partecipante dalla Regione contenute in provvedimenti e norme regionali, non si applicano alla società partecipata della Regione dell'area strategica credito se iscritta, e sino al

mantenimento di tale iscrizione, negli elenchi di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 - Testo unico bancario”.

Ai fini di interesse, l’inserimento di tale inciso assume rilevanza in quanto conferma la volontà del legislatore regionale “*di operare una deroga per tale società rispetto alla disciplina generale delle partecipate regionali*”³, prevedendo “*un espresso sistema differenziato e derogatorio ..., ribadito con la recente integrazione introdotta dalla l.r. n. 3/2016*”.

Ciò detto, in coerenza con tale opzione interpretativa si è mosso l’Organo di Governo regionale il quale, con la deliberazione 6 febbraio 2020, n. 27, ha specificato che “*la misura <mantenimento del divieto di assunzione per le partecipate> non trova applicazione nei confronti della Società per Azioni IRFIS Finsicilia*”.

Tornando ora all’esposizione che concerne in generale le società partecipate regionali, si sottolinea che il citato atto deliberativo costituisce un’integrazione della precedente deliberazione della Giunta regionale 30 dicembre 2019, n.492 recante “*Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, articolo 20 – Piano di revisione delle partecipazioni regionali anno 2019*”, con la quale l’Organo di Governo, al fine di realizzare una congrua riduzione dei costi, ha condiviso la proposta dell’Assessore regionale per l’economia ivi allegata che, per quel che rileva in questa sede, prevede:

“a) mantenimento del divieto di assunzione per le partecipate;

b) obbligo di effettuare i necessari reclutamenti per il turn-over esclusivamente mediante applicazione del D.Lgs. n. 175/2016; ...”.

Esaurita ormai la fase transitoria di applicazione della deroga al blocco delle assunzioni l’Organo di Governo, con la citata deliberazione n. 492/2019, ha espressamente manifestato la volontà di “mantenere” il blocco delle assunzioni già fissato per le società partecipate con l’articolo 20, comma 6, della legge regionale n. 11/2010.

Si precisa che tale ultima disposizione ha esplicitamente ricompreso nel blocco, tra l’altro, anche le assunzioni di personale previste da disposizioni di carattere speciale,

³ Cfr. in tal senso Ufficio legislativo e legale, parere 24 luglio 2017, n. 91.11.2017.

quali appunto si configurerebbero quelle contenute nella legge 12 marzo 1999, n. 68 (*“Norme per il diritto al lavoro dei disabili”*) per le categorie protette ivi contemplate. Tuttavia, *“in ragione della singolarità della legislazione relativa alle assunzioni obbligatorie, dettata per la tutela di diritti costituzionalmente rilevanti e resa particolarmente stringente dall’espressa previsione di misure sanzionatorie ex art. 15, comma 3, della ... legge n. 68/1999”*⁴, della posizione assunta in diverse occasioni dalla Corte dei Conti sulla questione relativa all’applicabilità delle norme vincolistiche in materia di spesa del personale alle assunzioni obbligatorie, non si ritiene di discostarsi dall’orientamento assunto dall’Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo con il parere 10 settembre 2019, n. 75774.

Per ciò che concerne poi le modalità da osservare ai fini delle assunzioni consentite dalla citata delibera n. 492/2019, si rileva che la risposta a tale quesito è contenuta nella medesima deliberazione laddove si fa obbligo di effettuare i necessari reclutamenti per il turn-over *“esclusivamente mediante applicazione del D.lgs. n. 175 del 2016”*.

Oltre a tale specifica e puntuale indicazione contenuta nella delibera di Giunta, comunque non appare superfluo evidenziare che dopo l’entrata in vigore del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 recante il *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”*, le procedure di reclutamento del personale delle società partecipate a controllo pubblico trovano ormai la propria disciplina nell’articolo 19 del medesimo D.Lgs. n. 175/2016, che al secondo comma recita: *“Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all’articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001”*.

L’osservanza di tali principi nelle procedure di reclutamento del personale delle società a controllo pubblico non può trovare alcuna deroga, in considerazione della

⁴ Cfr. Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 310/2019 e Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 131/2018

sanzione contenuta nel comma 4 del medesimo articolo 19 secondo cui “... *i contratti di lavoro stipulati in assenza dei provvedimenti o delle procedure di cui al comma 2, sono nulli...*”.

Appare, invece, dubbia la possibilità di “passaggio” di personale tra le società partecipate, ciò nella considerazione che tale forma di “mobilità” - sia pur prevista nell'ordinamento regionale per il personale che presta servizio presso le società a partecipazione pubblica con i limiti prescritti dal comma 6-bis⁵ dell'articolo 20 della citata legge regionale n. 11/2010, come introdotto dall'articolo 23, comma 3, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 - sembra ormai superata, per effetto delle procedure di reclutamento previste dall'articolo 19 del D.Lgs. n. 175/2016.

Tale conclusione troverebbe conferma qualora si consideri che l'articolo 28, comma 1, lett. t), del D.Lgs. n. 175/2016, ha abrogato la disciplina contenuta nell'articolo 1, commi 563-564 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), che aveva previsto una complessa procedura finalizzata alla mobilità del personale tra società a partecipazione pubblica. Su tale specifico punto potrebbe essere auspicabile, tuttavia, un intervento del legislatore regionale al fine di risolvere ogni dubbio interpretativo.

Infine, per una migliore intelligenza dell'ultima questione sottoposta all'attenzione dello Scrivente con specifico riferimento all'articolo 25 del D.Lgs.175/2016⁶, si

⁵ Il comma 6-bis dell'articolo 20 della citata legge regionale n. 11/2010, come introdotto dall'articolo 23, comma 3, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, così dispone: “*Il personale che presta servizio presso le società di cui al comma 1 a totale partecipazione pubblica, compatibilmente con i rispettivi fabbisogni di personale e con i profili professionali di inquadramento dei lavoratori interessati, può transitare per mobilità tra le società previo accordo tra le stesse da sottoporre all'approvazione dell'Assessorato regionale dell'economia e previa delibera della Giunta regionale*”.

⁶ Articolo 25 del decreto legislativo n. 175/2016: “1. *Entro il 30 settembre 2017, le società a controllo pubblico effettuano una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 24. L'elenco del personale eccedente, con la puntuale indicazione dei profili posseduti, è trasmesso alla regione nel cui territorio la società ha sede legale secondo modalità stabilite da un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.*

2. Le regioni formano e gestiscono l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti ai sensi del comma 1 e agevolano processi di mobilità in ambito regionale, con modalità definite dal decreto di cui al medesimo comma.

3. Decorsi ulteriori sei mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 1, le regioni trasmettono gli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, che gestisce l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati.

4. Fino al 30 giugno 2018, le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo, con le modalità definite dal decreto di cui al comma 1, agli elenchi di cui ai commi 2 e 3. Il predetto divieto decorre dalla data di pubblicazione del decreto di cui al comma 1.

5. Esclusivamente ove sia indispensabile personale con profilo infungibile inerente a specifiche competenze e lo stesso non sia disponibile negli elenchi di cui ai commi 2 e 3, le regioni, fino alla scadenza del termine di cui al comma 3, possono autorizzare, in deroga al divieto previsto dal comma 4, l'avvio delle procedure di assunzione ai sensi dell'articolo 19. Dopo la scadenza del suddetto termine, l'autorizzazione è accordata dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro. Per le società controllate dallo Stato, prima e dopo la scadenza del suddetto termine, l'autorizzazione è accordata dal Ministero dell'economia e delle finanze.

osserva che in tale disposizione si rinviene una disciplina a carattere transitorio, come peraltro evidenziato nella rubrica della stessa norma (*“Disposizioni transitorie in materia di personale”*), ai fini della ricollocazione dei lavoratori delle società a controllo pubblico dichiarati eccedenti, che stabilisce il principio secondo cui fino al 30 giugno 2018 le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo agli elenchi predisposti dalle regioni (ai sensi del comma 2), ovvero ai medesimi elenchi poi gestiti, ai sensi del comma 3, dall’Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL).

In particolare il comma 5, primo periodo, prescrive che qualora sia indispensabile assumere personale con profilo infungibile inerente a specifiche competenze, non disponibile negli elenchi delle regioni e dell’ANPAL, le regioni stesse, fino alla scadenza del termine di cui al comma 3 (sei mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 1, *id est*: 31 marzo 2018), possono autorizzare, in deroga al divieto previsto dal comma 4, l'avvio di procedure di assunzione ai sensi dell'articolo 19 del D.Lgs. n. 175/2016. Dopo la scadenza del suddetto termine, il soggetto titolato all'autorizzazione delle procedure di assunzione è l'ANPAL (comma 5, secondo periodo).

Alla luce del ricostruito regime di natura transitoria, sembra che la competenza dell'ANPAL ai fini dell'autorizzazione all'assunzione di personale con profilo infungibile sia stata limitata solo per il periodo di tempo che va dal 31 marzo 2018 al 30 giugno 2018, termine oltre il quale cessa l'applicazione temporanea della disciplina transitoria in esame che, per ovvi motivi, non può oggi trovare applicazione nell'ordinamento regionale.

In conclusione, va richiamata la prescrizione contenuta nel comma 5 del citato articolo 19 del D.Lgs. n. 175/2016 che impone alle Amministrazioni pubbliche socie di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali *“sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle*

6. *I rapporti di lavoro stipulati in violazione delle disposizioni del presente articolo sono nulli e i relativi provvedimenti costituiscono grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile.*

7. *Sono escluse dall'applicazione del presente articolo le società a prevalente capitale privato di cui all'articolo 17 che producono servizi di interesse generale e che nei tre esercizi precedenti abbiano prodotto un risultato positivo”*.

assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera”.

La Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, nella deliberazione n. 319/2019/PAR, ha interpretato l'inciso “*tenuto conto ... delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale*”, nel senso che “*i divieti e le limitazioni assunzionali cui si riferisce la disposizione sono quelli gravanti sulla società e non sulle Amministrazioni socie*”.

Nei superiori termini è l'avviso dello scrivente Ufficio.

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, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

F.to Avv. Maddalena Barreca*

IL DIRIGENTE

F.to Avv. Daniela M. Cellauro*

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Gianluigi M. Amico*

*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993