



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

**Master
in
*Istituzioni parlamentari “Mario Galizia”
per consulenti d’Assemblea***

***Il lavoro a tempo determinato
nelle Assemblee legislative regionali***

Candidato
Dott.ssa Caterina Piras

Relatore
Prof. Gianliborio Mazzola

A.A. 2022/2023

INDICE

Premesse	3
Capitolo I – Il contesto istituzionale delle Assemblee legislative regionali	7
Capitolo II – L'autonomia organizzativa delle Assemblee legislative regionali	11
Capitolo III – I contratti di lavoro flessibile nel pubblico impiego	15
Capitolo IV – Il tempo determinato nelle amministrazioni delle Assemblee legislative regionali	20
Capitolo V – Il lavoro a tempo determinato “di ruolo” presso le segreterie politiche	24
Capitolo VI – Cenni sulla natura giuridica dei gruppi consiliari	28
Capitolo VII – Il lavoro a tempo determinato “flessibile” presso le segreterie politiche con particolare riferimento all'assunzione presso i gruppi consiliari	39
Capitolo VIII – Un'analisi comparata	46

PREMESSE

L'evoluzione dello stato moderno e l'affermarsi dello stato di diritto hanno segnato un processo di progressiva monopolizzazione e centralizzazione del potere, accompagnato dalla riduzione degli ambiti di libertà e normatività che sarebbero potuti sfuggire a tale dominio. Questa statalizzazione del diritto e della giurisdizione, a spese delle autonomie territoriali, sociali ed economiche, ha portato all'unificazione e al consolidamento degli elementi caratterizzanti del diritto come diritto statale: generalità, astrattezza, imperatività, unilateralità, obbligatorietà, continuità e sanzionabilità.

Con l'avvento della politica come funzione pubblica attraverso la rappresentanza, si è assistito a uno sdoppiamento prospettico significativo.

Da un lato, il diritto statale ha ottenuto una legittimazione rafforzata attraverso la produzione legislativa della rappresentanza politica, intensificando il processo di monopolizzazione della produzione giuridica e la progressiva cancellazione dei circuiti separati di giuridicità. Dall'altro, la funzione politica stessa, alimentata dalla rappresentanza, è divenuta un nuovo circuito che pretende di ubbidire solo a regole proprie, sottraendosi al principio di legalità in virtù della divisione dei poteri, poiché pretende di essere, attraverso la legge, la fonte stessa della legalità.

L'autonomia della rappresentanza politica, inizialmente percepita come una memoria di antichi privilegi medievali, rivela un significato più profondo. Il parlamento, inteso come corporazione, possiede uno Statuto e una condizione di franchigia che lo protegge dal potere centrale.

Tuttavia, questa autonomia non è solo una difesa di antiche prerogative, ma è strettamente connessa all'invenzione della rappresentanza politica, alla sua legittimazione e missione. Il parlamento, composto da rappresentanti che individualmente e collettivamente rappresentano l'intero corpo degli elettori, si auto-organizza in conformità con le prerogative necessarie, diventando così un circuito autonomo.

Con la nascita del parlamento moderno, si rende necessario stabilire forme e modi di linguaggio politico coerenti con la logica della rappresentanza politica. Il regolamento parlamentare si configura come la formalizzazione di un'etica del discorso politico basata su valori guida come l'eguaglianza dei membri, il principio di maggioranza, il diritto della minoranza e la pubblicità delle riunioni. Queste regole definiscono i tempi e i modi della

politica, garantendo un ordine nella trattazione degli affari e un libero confronto dialettico delle idee.

L'analisi si estende a considerare il contesto della rappresentanza in seno ai circuiti minori delle collettività locali, dove le regole della politica derivano da fonti legali, di cui la legislazione regionale rappresenta un esempio. Sebbene la rappresentanza politica a livello locale sia sottoposta a una logica gerarchica, la sua conformità a regole di ragione, condivise con il parlamento, emerge chiaramente. Le regole dell'esercizio della rappresentanza - la grammatica e la sintassi - si presentano come precetti etici, principi generali dell'ordinamento e norme di legge, e la legittimazione della rappresentanza politica include la capacità di stabilire le migliori modalità per l'esercizio del potere.

In questo contesto, le regole della politica emergono come regole di ragione prima ancora che regole giuridiche, plasmando un modello che riflette la civiltà borghese e il suo impegno a istituire un regno della parola e della ragione. Il parlamento diventa così il luogo dove ragione e giustizia si realizzano attraverso il pubblico e libero confronto dialettico delle idee, riflettendo un modello tendenziale analogo all'esperienza giudiziaria. Attraverso questa cornice concettuale che esplora l'evoluzione dello stato moderno e la dinamica della rappresentanza politica, la presente tesina si propone di concentrarsi su un aspetto specifico di fondamentale rilevanza: il "Lavoro a tempo determinato nelle Assemblee legislative regionali".

Il tema della temporalità nell'occupazione all'interno delle Assemblee legislative regionali riveste un interesse cruciale nel contesto delle istituzioni parlamentari. La temporalità, intesa come modalità flessibile di impiego, sottolinea la complessità delle relazioni tra la sfera politica e quella amministrativa, evidenziando come i principi di autonomia organizzativa e distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa possano interagire con le dinamiche contrattuali e occupazionali.

Per esplorare a fondo questo fenomeno, la tesina è strutturata in diversi capitoli, ciascuno dedicato a un aspetto specifico che contribuisce a delineare il quadro complessivo del lavoro a tempo determinato nelle Assemblee legislative regionali.

Il primo capitolo si immergerà nel contesto istituzionale delle Assemblee legislative regionali, analizzando in particolare il principio di distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa. Questo costituisce un fondamentale punto di partenza per

comprendere come si manifesta e si evolve il rapporto tra la dimensione politica e quella organizzativa all'interno di tali istituzioni.

Nel secondo capitolo, ci concentreremo sull'autonomia organizzativa delle Assemblee legislative regionali, esplorando le dinamiche che regolano la capacità di tali istituzioni di autodeterminarsi e gestire le proprie strutture amministrative, inclusa la gestione del personale con contratti a tempo determinato. Il terzo capitolo affronterà il tema dei contratti di lavoro flessibile nel pubblico impiego, contestualizzando l'approccio alle dinamiche contrattuali nel più ampio panorama delle istituzioni statali e regionali.

I capitoli successivi si addenteranno nei dettagli del lavoro a tempo determinato nelle amministrazioni delle Assemblee legislative regionali, esaminando sia le forme "di ruolo" presso le Segreterie politiche che quelle "flessibili" con un particolare focus sull'assunzione presso i Gruppi consiliari.

L'analisi comparata, oggetto del capitolo ottavo, metterà a confronto le diverse realtà regionali, evidenziando similitudini e differenze nel modo in cui affrontano le dinamiche occupazionali a tempo determinato.

Il presente lavoro ha l'obiettivo di analizzare il fenomeno del lavoro a tempo determinato nelle Assemblee legislative regionali, con lo scopo di comprenderne le dinamiche, gli impatti e le implicazioni su diversi livelli. Attraverso la sua articolazione la tesina intende rispondere a diverse domande chiave: in che modo la temporalità nel lavoro incide sul funzionamento delle Assemblee legislative regionali? Come si integra questa pratica nel contesto delle istituzioni parlamentari? Quali sono le sfide e le opportunità che essa presenta in relazione ai principi di autonomia organizzativa e distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa?

Gli esiti attesi da questo lavoro di ricerca si concentrano innanzitutto sulla creazione di una panoramica del fenomeno, delineando i vari aspetti che caratterizzano il lavoro a tempo determinato nelle Assemblee legislative regionali. In particolare, si prevede di evidenziare le modalità contrattuali, le motivazioni dietro l'impiego di personale a tempo determinato, nonché gli impatti organizzativi e politici di questa pratica.

Attraverso l'analisi comparata delle diverse realtà regionali, si mira a individuare eventuali best practices e a mettere in luce le differenze significative che possono emergere in relazione ai contesti specifici delle singole Assemblee legislative. Tutto ciò

permetterà di formulare considerazioni critiche e proposte di riforma che tengano conto delle peculiarità regionali, contribuendo così a promuovere una gestione più efficiente e adattabile del personale nelle istituzioni parlamentari regionali, stimolando ulteriori ricerche e approfondimenti sul tema, incentivando il dibattito accademico e la discussione all'interno delle istituzioni stesse.

L'auspicio del presente lavoro, che s'inserisce senza pretesa di esaustività nel solco della letteratura di autorevole dottrina sul tema, si muove appunto nella direzione di evidenziare le criticità del sistema affinché le stesse possano essere di impulso agli organismi politici, ai responsabili delle risorse umane e agli studiosi del settore, contribuendo a una maggiore consapevolezza delle dinamiche occupazionali e alla creazione di politiche più mirate e sostenibili.

La riflessione su nuovi modelli contrattuali e organizzativi potrebbe infatti aprire la strada a prospettive innovative per la gestione delle risorse umane nelle Assemblee legislative regionali, promuovendo una maggiore efficienza, trasparenza e coerenza con i principi democratici sottostanti il funzionamento di tali istituzioni.

CAPITOLO I – IL CONTESTO ISTITUZIONALE DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI

Il principio di autonomia regionale, saldamente ancorato all'articolo 5 della Costituzione italiana, costituisce il cardine fondamentale del sistema istituzionale italiano. Questo principio riconosce alle Regioni uno status di enti autonomi, conferendo loro non solo la facoltà, ma anche la responsabilità di elaborare e adottare i propri Statuti, definire i propri poteri e svolgere funzioni specifiche. Nel contesto di questa autonomia, le Assemblee Legislative Regionali emergono come i pilastri centrali, incaricati di incarnare e attuare questo principio di autonomia.

Gli Statuti regionali costituiscono il veicolo principale attraverso il quale le Regioni articolano la propria specificità e autonomia. Essi svolgono la funzione di una vera e propria carta costituzionale regionale, delineando in modo dettagliato la struttura organizzativa, i poteri e le competenze delle Assemblee Legislative regionali. Questi documenti costitutivi vanno oltre la mera definizione di regole interne; riflettono le peculiarità culturali, sociali ed economiche di ciascuna regione.

Gli Statuti regionali forniscono un quadro normativo unico che contribuisce in modo significativo alla costruzione dell'identità regionale. Oltre a stabilire regole istituzionali, essi rappresentano l'espressione normativa delle aspirazioni, dei valori e delle priorità di una comunità regionale. Attraverso la definizione di politiche specifiche, gli Statuti guidano la crescita economica, sociale e culturale della Regione, consentendo alle Assemblee di svolgere un ruolo attivo nella definizione dell'orientamento politico.

Le Assemblee, nell'incarnare il principio di autonomia regionale, agiscono come i veri guardiani di questo principio. La loro responsabilità nell'elaborare, modificare e adottare gli Statuti regionali è intrinsecamente legata al mantenimento e allo sviluppo dell'autonomia regionale. Oltre a essere organi legislativi, fungono da rappresentanti delle esigenze e delle peculiarità della popolazione locale, garantendo che le decisioni che definiscono l'identità regionale siano radicate nelle realtà locali.

Le Assemblee Legislative regionali delle Regioni Speciali, nate con l'istituzione delle Regioni nel 1948, hanno subito un'evoluzione significativa nel corso del tempo. Inizialmente, il focus era principalmente sulla definizione dell'indirizzo politico regionale, riflettendo la necessità di garantire una rappresentanza autentica delle preferenze e delle esigenze delle singole comunità. Nel corso delle evoluzioni temporali,

il ruolo delle Assemblee si è ampliato, assumendo una duplice responsabilità nel delineare sia le linee guida dell'azione politica sia nella supervisione delle politiche amministrative. La Riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001, ha rappresentato un passo significativo nella ridefinizione del rapporto tra Stato e Regioni. Il principio di autonomia, già presente all'art. 5 della Costituzione, è stato rafforzato e reso più operativo. Questo ha conferito alle Assemblee Legislative regionali una maggiore autorità nel plasmare il destino delle proprie comunità. La riforma ha delineato chiaramente il campo d'azione delle Regioni, garantendo loro una sfera di competenze legislative esclusive e concorrenti.

La duplice responsabilità delle Assemblee si concretizza nella definizione delle politiche regionali e nel sovrintendere all'attuazione di tali politiche. Inizialmente concentrate sulla definizione di leggi regionali e politiche sociali ed economiche, le Assemblee sono ora chiamate anche a garantire la coerenza tra gli indirizzi politici definiti e le pratiche amministrative. Questo ruolo di controllo è essenziale per preservare l'allineamento tra le intenzioni politiche democraticamente espresse e la pratica amministrativa quotidiana.

La responsabilità di vigilare sull'operato degli organi esecutivi regionali conferisce alle Assemblee un ruolo di controllo cruciale che non si limita solo alla conformità delle azioni esecutive alle decisioni legislative, ma si estende anche sul piano di garantire un'efficace interazione delle parti politiche operanti a livello regionale, rappresentando, quindi, un pilastro fondamentale della missione delle Assemblee Legislative regionali e assicurando in tal modo il benessere e lo sviluppo armonioso delle comunità regionali, nel rispetto dei principi democratici e dell'autonomia sanciti dalla Costituzione.

Per comprendere appieno la dinamica tra indirizzo politico e gestione amministrativa, è essenziale esaminare più approfonditamente la modalità con cui le Assemblee Legislative regionali operano in tali contesti distinti.

L'indirizzo politico delineato dalle Assemblee Legislative regionali è il nucleo pulsante della loro funzione istituzionale. In questa sfera, le assemblee assumono il ruolo di coloro che forgiare il destino regionale, plasmando l'orientamento generale attraverso decisioni di rilevanza strategica. Le arene democratiche create all'interno di tali assemblee rappresentano il crocevia delle preferenze e delle opinioni degli elettori. Qui, i rappresentanti eletti si impegnano nella discussione e nella definizione di politiche sociali, economiche e culturali, contribuendo alla formazione di un quadro strategico per lo

sviluppo armonioso della Regione. La diversità di visioni e la partecipazione democratica convergono nella creazione di leggi e direttive che plasmano il futuro della comunità regionale.

Dall'altro lato, la gestione amministrativa rappresenta il braccio operativo delle decisioni politiche. Affidata agli organi esecutivi regionali, questa fase è guidata da un Presidente, eletto direttamente dai cittadini o designato all'interno dell'assemblea stessa. Gli esecutivi sono incaricati dell'attuazione in pratica delle decisioni prese dall'Assemblea Legislativa. Il loro ruolo consiste nell'assumere le direttive politiche e tradurle in azioni concrete, senza interferire con il processo decisionale politico. Questa distinzione di responsabilità assicura un equilibrio tra la volontà politica espressa democraticamente e l'efficienza nell'esecuzione delle politiche stesse.

La complementarità tra indirizzo politico e gestione amministrativa è fondamentale per il corretto funzionamento del sistema regionale. La chiara distinzione di ruoli tra le Assemblee Legislative regionali e gli organi esecutivi crea un contesto in cui la volontà popolare e le esigenze pratiche convergono in un armonioso percorso di sviluppo regionale. Tale sinergia rappresenta il cuore della governance democratica, assicurando che le decisioni politiche si traducano in azioni tangibili a beneficio della comunità.

Il delicato bilanciamento richiesto dal principio di distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa rappresenta una “pietra miliare” per la stabilità istituzionale delle Assemblee Legislative regionali. Infatti, mentre le Assemblee detengono il potere decisionale politico, è cruciale che gli organi esecutivi dispongano della flessibilità necessaria per dare luogo alla realizzazione in modo efficiente delle politiche senza eccessive interferenze. In questo contesto, il bilanciamento funge da garante contro eventuali squilibri di potere, preservando l'integrità delle istituzioni regionali.

Questo delicato equilibrio non solo protegge la capacità degli organi esecutivi di agire rapidamente ed efficacemente, ma impedisce anche l'abuso di potere da parte di questi ultimi. La vigilanza costante delle Assemblee è essenziale per garantire che l'azione amministrativa sia sempre allineata agli indirizzi politici definiti, evitando derive autoritarie e preservando il carattere democratico del sistema regionale.

La cooperazione tra le Assemblee e gli organi esecutivi costituisce la linfa vitale del governo regionale. Questa collaborazione si manifesta attraverso un dialogo costante e il rispetto reciproco delle competenze istituzionali. Una comunicazione aperta e trasparente

è fondamentale per garantire che le decisioni legislative vengano attuate in modo armonioso e coerente con gli obiettivi stabiliti.

Come si è visto, gli Statuti regionali rappresentano il pilastro costituzionale su cui si basa la cooperazione tra le Assemblee e gli organi esecutivi. Conseguenzialmente, le Leggi regionali di Attuazione fungono da ponte tra le decisioni legislative e la loro attuazione pratica. Tali normative traducono in azioni concrete le direttive stabilite dalle Assemblee, delineando le responsabilità degli organi esecutivi. Una legislazione chiara e dettagliata in questo contesto favorisce la cooperazione, indicando in modo specifico le modalità attraverso cui gli obiettivi devono essere raggiunti.

Per garantire una cooperazione aperta e trasparente, diverse normative regolano l'accesso alle informazioni e la trasparenza nel processo decisionale. Ad esempio, leggi che disciplinano la pubblicazione di atti ufficiali, la divulgazione di relazioni istituzionali e la rendicontazione finanziaria contribuiscono a creare un ambiente in cui le informazioni sono accessibili a tutti i cittadini.

Alcune regioni possono adottare codici etici o linee guida che promuovano la cooperazione e il rispetto reciproco tra le istituzioni. Questi documenti possono stabilire norme comportamentali e principi fondamentali che guidano la collaborazione e contribuiscono a mantenere un clima di fiducia e rispetto reciproco.

In conclusione, un approccio basato su queste fonti normative contribuisce a consolidare la cooperazione tra le Assemblee Legislative regionali e gli organi esecutivi, costruendo un fondamento robusto per uno sviluppo coeso e sostenibile delle Regioni italiane. La normativa fornisce non solo le linee guida, ma anche gli strumenti pratici per garantire il successo delle politiche regionali e il benessere della comunità.

CAPITOLO II – L'AUTONOMIA ORGANIZZATIVA DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI

La storia dell'autonomia dei Consigli regionali in Italia è stata caratterizzata da una scarsa attenzione dottrinale, nonostante alcuni contributi scientifici di pregio. Le questioni relative ai Consigli regionali, pur essendo di rilevanza di principio, si sono spesso collocate in fasi storiche in cui l'attenzione era rivolta ad altri aspetti del regionalismo italiano, caratterizzato da difficoltà e incompiutezza.

Queste difficoltà e incompiutezze hanno contribuito a relegare in un ruolo secondario la storia degli organi regionali. Il dibattito ha prevalentemente riguardato le sorti del regionalismo nel suo complesso, con un'attenzione costante su temi come la mancata attuazione, la prima attuazione, l'incompleta attuazione, il ripensamento a costituzione invariata, la "nuova stagione", la crisi e le riforme non riuscite. L'autonomia regionale è stata considerata come un concetto sempre focalizzando l'attenzione sui problemi generali a discapito di quelli specifici.

Questo atteggiamento si è riflesso anche sui Consigli regionali. Prima della riforma del 2001, sebbene centrali nell'assetto istituzionale, i consigli erano quasi un tutt'uno con l'organo esecutivo, dando loro un aspetto compatto e complessivo di "Regione". Tuttavia, la presidenzializzazione delle Regioni, segnata dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, ha comportato una “retrocessione” del ruolo istituzionale dei Consigli a vantaggio della figura dei Presidenti eletti con l'elezione diretta. La logica maggioritaria sottesa al principio *aut simul stabunt aut simul cadent* ha ulteriormente contribuito a tale “retrocessione”.

L'espansione dei titoli di competenza legislativa regionale, sebbene formalmente competenza dei Consigli, ha concentrato l'attenzione sul contenzioso costituzionale, ed in particolare sull'attuazione della riforma costituzionale del 2001. La centralità di questo contenzioso ha spostato l'attenzione dalla funzione legislativa dei Consigli alla “logica del giudizio di parti”, coinvolgendo il Consiglio dei ministri e le Giunte regionali, anziché il Parlamento e i Consigli regionali.

Un momento chiave in questo contesto è rappresentato dal decreto-legge 174/2012 e dall'art. 40, secondo comma, del disegno di legge costituzionale "Renzi-Boschi". Il decreto-legge 174/2012 ha introdotto misure per contenere la spesa ed aumentare i controlli diretti sui Consigli regionali. Questa iniziativa ha avuto l'obiettivo dichiarato di

razionalizzare la spesa pubblica e di garantire una gestione più responsabile dei fondi regionali. Tuttavia, è stato oggetto di critiche da parte di coloro che sostenevano che tali misure rappresentassero una limitazione significativa dell'autonomia delle Assemblee legislative regionali, soprattutto in ambito contabile.

Il disegno di legge costituzionale "Renzi-Boschi", attraverso l'art. 40, secondo comma, ha cercato di eliminare ogni possibile finanziamento diretto ai gruppi consiliari regionali. Tale disposizione è stata presentata con l'intento di contribuire alla "moralizzazione della politica", riducendo le opportunità di finanziamenti che potrebbero influenzare le dinamiche interne ai consigli regionali. Tuttavia, anche questa proposta ha suscitato polemiche e opposizioni, con accuse di eccessiva interferenza centralizzata nelle dinamiche regionali e di indebolimento dell'autonomia dei consigli.

La questione relativa all'autonomia delle Assemblee legislative regionali è stata sollevata anche in sede di giudizio di costituzionalità, evidenziando questo principio nel corso del tempo. Inizialmente, la giurisprudenza costituzionale aveva chiaramente affermato il principio di autonomia delle Assemblee legislative regionali; tale riconoscimento si era manifestato ancor prima dell'istituzione delle Regioni ordinarie.

Tuttavia, il contesto politico e istituzionale in continua evoluzione ha portato a un cambiamento di prospettiva, come evidenziato nella sentenza n. 39 del 2014. In questa sentenza, la Corte costituzionale ha accolto alcune questioni non primarie, ma è stata osservata una certa attenuazione nel ribadire il principio di autonomia rispetto a decisioni precedenti.

L'evoluzione del contesto politico potrebbe aver influito sulla ridefinizione dell'atteggiamento della Corte costituzionale nei confronti del principio di autonomia delle Assemblee legislative regionali. Questo cambiamento potrebbe essere stato motivato da una serie di fattori, tra cui episodi relativi alle spese dei consiglieri regionali, inchieste mediatiche, e la critica anti-politica che hanno contribuito a creare un clima sfavorevole per la riaffermazione dell'autonomia dei Consigli regionali.

È importante notare che, nonostante la ridefinizione dell'atteggiamento, la Corte costituzionale continua ad affrontare la questione dell'autonomia in sede di giudizio di costituzionalità, anche se con una forza apparentemente attenuata rispetto al passato. Tutto ciò potrebbe indicare un delicato equilibrio tra il riconoscimento dell'autonomia e la considerazione di altri fattori che possono influire sulla sua attuazione e limitazione.

Bisogna a questo punto evidenziare un'evoluzione nella giurisprudenza riguardante il principio di autonomia delle Assemblee legislative regionali, indicando una parabola che, partendo da una chiara affermazione del principio, sembra inclinarsi ora verso una maggiore attenzione alle circostanze politiche e istituzionali.

Questo mutamento di atteggiamento mette in dubbio o almeno ridimensiona l'autonomia dei Consigli regionali.

In questo contesto, il principio di autonomia delle assemblee elettive è considerato parte di quei principi costituzionali non scritti che affondano le radici nella dialettica tra libertà e sovranità. Questa storia istituzionale, sebbene nota, può essere soggetta a un logorio nel tempo, soprattutto quando si colloca ai vertici degli ordinamenti.

La giurisprudenza costituzionale inizialmente aveva affermato chiaramente il principio di autonomia delle Assemblee legislative regionali, ma il contesto politico e istituzionale in evoluzione, come evidenziato dalla sentenza n. 39 del 2014, sembra indicare una demitizzazione o ridimensionamento del principio. Tale ridimensionamento potrebbe essere influenzato da un approccio “positivistico” che predilige le disposizioni scritte e la logica formale, a discapito dei principi non scritti.

L'evoluzione del contesto politico e le sfide legate alla "moralizzazione" della politica, evidenziate dal decreto-legge 174/2012 e dall'art. 40 del disegno di legge costituzionale "Renzi-Boschi", sembrano aver contribuito a questa ridefinizione dell'atteggiamento verso l'autonomia dei Consigli regionali.

Il decreto-legge 174/2012, volto a introdurre misure di "moralizzazione" della politica, ha focalizzato l'attenzione sul finanziamento dei gruppi consiliari, evidenziando l'importanza di garantire trasparenza e correttezza nelle pratiche politiche. Questa iniziativa ha costituito “un punto di svolta”, sollevando interrogativi sul funzionamento e sull'autonomia dei consigli regionali.

Inoltre, l'art. 40 del disegno di legge costituzionale "Renzi-Boschi" ha aperto un dibattito sulla riforma del sistema elettorale e sulla composizione degli organi regionali, introducendo elementi che potrebbero impattare direttamente sull'autonomia dei Consigli. Questa prospettiva di riforma ha contribuito a ridefinire il ruolo e la centralità degli organi regionali nel panorama politico nazionale.

La giurisprudenza costituzionale, pur mantenendo il riconoscimento del legame tra finanziamento dei gruppi consiliari e il funzionamento dell'assemblea elettiva, sembra ora

adottare una posizione più sfumata riguardo alla forza con cui ribadisce il principio di autonomia. Questo atteggiamento riflette una maggiore considerazione delle circostanze politiche e istituzionali, indicando una tendenza a bilanciare l'autonomia dei consigli regionali con esigenze di trasparenza e integrità nell'esercizio delle funzioni legislative.

In questo scenario di ridefinizione, l'autonomia dei Consigli regionali emerge come un principio dinamico, capace di adattarsi al mutare delle condizioni politiche e istituzionali. La sua flessibilità consente di mantenere un equilibrio tra la necessità di preservare la specificità regionale e l'imperativo di promuovere pratiche politiche etiche e responsabili. La ridefinizione dell'atteggiamento verso l'autonomia dei Consigli regionali rappresenta, pertanto, una risposta alle sfide contemporanee, inserendo il principio in un contesto più adattabile e in linea con le esigenze della società in evoluzione.

Pertanto, nonostante la sua tempestiva affermazione da parte della giurisprudenza costituzionale, il principio di autonomia oggi si trova ad affrontare una sfida di notevole rilevanza, che ne mette in discussione la validità e l'attualità nel contesto politico e giuridico attuale. La complessità di questa tematica risiede nella convergenza di molteplici fattori, tra cui le evoluzioni giurisprudenziali e politiche, le nuove esigenze sociali e l'adattamento alle dinamiche di una società in continua trasformazione.

Nonostante gli sforzi compiuti per gettare luce su questa complessa materia, le riflessioni in chiusura sottolineano l'importanza di ulteriori approfondimenti. La dinamica giurisprudenziale e politica, caratterizzata da continui cambiamenti e adattamenti normativi, richiede una valutazione più dettagliata e una costante attenzione agli sviluppi futuri. Si tratta di un invito a una riflessione costante e approfondita su come il principio di autonomia possa mantenere la sua validità e rilevanza di fronte alle sfide emergenti. Le prospettive future potrebbero portare a ulteriori dibattiti, discussioni e ridefinizioni concettuali, rendendo cruciale il ruolo della comunità accademica nel contribuire a una comprensione più approfondita di questa delicata questione.

CAPITOLO III – I CONTRATTI DI LAVORO FLESSIBILE NEL PUBBLICO IMPIEGO

Nel contesto del pubblico impiego, la questione dei contratti di lavoro flessibile rappresenta un nodo cruciale che incide direttamente sulla gestione delle risorse umane, sull'efficienza delle amministrazioni pubbliche e sul rapporto tra il settore pubblico e i suoi dipendenti.

L'analisi dell'evoluzione normativa ne rivela una trasformazione significativa. Storicamente legati a schemi contrattuali rigidi, tesi a garantire sicurezza e stabilità, i contratti nel settore pubblico hanno subito infatti un adattamento alle nuove dinamiche socio-economiche; la modernizzazione e la necessità di flessibilità hanno portato a una graduale apertura nei confronti di forme contrattuali più adattabili.

Nel contesto delle riforme del lavoro pubblico, la questione del lavoro flessibile all'interno delle pubbliche amministrazioni è stata oggetto di un quadro normativo articolato, finalizzato a garantire un uso mirato e circoscritto delle forme contrattuali più flessibili. Queste misure sono state estese con l'obiettivo di rispondere a esigenze temporanee ed eccezionali, riducendo al contempo il rischio di abusi e il fenomeno della precarizzazione, spesso legato all'elusione del blocco del turnover.

Le politiche adottate riflettono una volontà di contenimento e di progressivo riassorbimento di questa forma di precarietà nell'ambito della pubblica amministrazione. L'evoluzione normativa si è sviluppata attraverso diverse fasi legislative, ognuna delle quali ha introdotto elementi mirati a regolamentare e disciplinare l'utilizzo del lavoro flessibile.

Il quadro normativo attuale ha delineato chiaramente vincoli mirati a regolare l'utilizzo del lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni; in particolare, sono stati stabiliti limiti temporali che disciplinano la durata massima dei contratti flessibili, con l'obiettivo di prevenire abusi nell'impiego di personale temporaneo e di favorire una gestione oculata delle risorse umane.

Secondo la vigente disciplina normativa sul pubblico impiego, le amministrazioni possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, rispettando le procedure di reclutamento vigenti. In particolare, l'articolo 36 del decreto legislativo 30

marzo 2001, n. 165, stabilisce che il lavoro flessibile è ammesso solo per rispondere a esigenze temporanee o eccezionali.

Contestualmente, sono stati introdotti obblighi “informativi” annuali a carico delle pubbliche amministrazioni, che implicano la presentazione di rapporti dettagliati al Parlamento, per mettere in evidenza le tipologie di lavoro flessibile utilizzate e le condizioni dei lavoratori socialmente utili, tramite un approccio volto a fornire una panoramica aggiornata del fenomeno ed a agevolare controlli più efficaci.

Le strategie per il contenimento della precarizzazione nel pubblico impiego sono state rinforzate attraverso l'introduzione di norme atte a responsabilizzare i dirigenti, la cui violazione è ora considerata fonte di responsabilità dirigenziale con conseguenze dirette sulla valutazione dell'operato del dirigente.

Inoltre, allo scopo di meglio e maggiormente responsabilizzare i dirigenti e garantire il rispetto delle normative, sono state introdotte misure che collegano la violazione delle disposizioni nell'uso dei contratti flessibili alla responsabilità dirigenziale, la valutazione del cui operato tiene conto di tali violazioni, prevedendo che, in caso di dolo o colpa grave, la pubblica amministrazione possa rivalersi sul dirigente per i danni causati.

Infine sono stati imposti alle pubbliche amministrazioni alcuni vincoli di carattere finanziario, limitando l'utilizzo di lavoratori flessibili al 50% delle spese sostenute nel 2009 per le medesime finalità. Questi vincoli costituiscono principi generali vigenti per la finanza pubblica, estendendosi anche a Regioni, province autonome, enti del S.S.N., Camere di commercio e enti locali.

L'adozione dei predetti strumenti normativi riflette la volontà di bilanciare le esigenze di flessibilità con la tutela dei diritti dei lavoratori, favorendo un utilizzo responsabile e circoscritto del lavoro flessibile all'interno della pubblica amministrazione.

Peraltro, nel contesto del pubblico impiego, la flessibilità contrattuale è garantita per il tramite di tutta una serie di tipologie di contratti tendenti a soddisfare le esigenze specifiche delle amministrazioni, ad adattarsi alle dinamiche dei compiti svolti e a fornire una maggiore conciliazione tra le esigenze professionali e quelle personali dei dipendenti. Le principali tipologie di contratti di lavoro flessibile sono:

1. Contratti a Termine Finalizzati a Esigenze Temporanee ed Eccezionali: I contratti a termine sono spesso utilizzati per far fronte a esigenze contingenti, progetti specifici o periodi di sovraccarico di lavoro. La normativa, pur imponendo limiti temporali alla

durata complessiva, consente alle amministrazioni di rispondere in modo dinamico a necessità particolari.

2. *Contratti Part-Time con Flessibilità nell'Orario di Lavoro:* I contratti part-time consentono ai dipendenti di svolgere un numero ridotto di ore lavorative rispetto a un contratto a tempo pieno. Questa forma di flessibilità è utile per favorire la conciliazione tra lavoro e vita privata, nonché per gestire in modo più efficiente le risorse umane.

3. *Lavoro Agile (Smart Working) che Promuove la Flessibilità nella Modalità di Lavoro:* Il lavoro agile è un approccio innovativo che consente ai dipendenti di svolgere le proprie mansioni da luoghi diversi dall'ufficio tradizionale. Questa modalità, favorita anche dalla crescente digitalizzazione, permette una maggiore autonomia nell'organizzazione del lavoro.

4. *Contratti di Collaborazione Coordinata e Continuativa Adatti per Attività Specifiche:* Questi contratti sono spesso utilizzati per attività che richiedono una collaborazione continuativa ma non necessariamente a tempo pieno. Possono essere adottati per progetti specifici o per attività che richiedono competenze particolari.

5. *Contratti a Chiamata (o a Ore) con Flessibilità nell'Impiego delle Risorse:* Questi contratti prevedono che il lavoratore venga chiamato solo quando è necessario, consentendo un utilizzo flessibile delle risorse umane in base alle esigenze dell'amministrazione.

6. *Contratti di Formazione e Lavoro Finalizzati alla Crescita Professionale:* Questi contratti offrono un'opportunità di formazione e sviluppo professionale, consentendo al dipendente di acquisire nuove competenze. Possono rappresentare una strategia per migliorare la qualità delle risorse umane.

L'adozione delle suddette diverse tipologie contrattuali riflette la necessità di adattare la forza lavoro del pubblico impiego alle mutevoli esigenze, garantendo al contempo una gestione responsabile e attenta ai diritti dei dipendenti. La scelta tra le varie forme di flessibilità dipende spesso dalla natura delle attività svolte, dalla durata delle esigenze e dalla volontà di favorire un ambiente di lavoro equilibrato e sostenibile.

L'introduzione di differenti forme di contratti flessibili nel pubblico impiego comporta una serie di considerazioni e problematiche che trascendono la mera gestione delle risorse umane e che richiedono un'analisi approfondita per comprendere integralmente l'impatto della flessibilità nel contesto pubblico.

Nel contesto delle implicazioni, la flessibilità contrattuale permette, invero, alle amministrazioni di adattarsi in modo dinamico alle sfide contingenti, rispondendo prontamente a esigenze temporanee, progetti specifici o variazioni nella domanda di servizi pubblici. Inoltre, le diverse tipologie contrattuali consentono un utilizzo più efficiente delle risorse umane, ottimizzando la forza lavoro in base alle necessità specifiche. Contratti come il lavoro agile e il part-time favoriscono, infatti, la conciliazione tra lavoro e vita privata, promuovendo un ambiente di lavoro più equilibrato.

Per quanto concerne le criticità, esse si rinvergono anzitutto sul piano delle pari opportunità e del rispetto del principio costituzionale di eguaglianza: l'adozione di diverse tipologie contrattuali potrebbe, infatti, sollevare questioni di parità di trattamento tra dipendenti, con alcuni che potrebbero beneficiare maggiormente della flessibilità rispetto ad altri.

Il dilemma centrale, pertanto, risiede nel bilanciare la flessibilità necessaria per affrontare le mutevoli esigenze con la sicurezza occupazionale dei lavoratori. Trovare un equilibrio tra questi due poli rappresenta una sfida significativa nel pubblico impiego.

Le prospettive future dei contratti di lavoro flessibile nel contesto del pubblico impiego sono influenzate da una serie di fattori che plasmeranno l'evoluzione normativa di queste fattispecie.

In primo luogo, le esigenze emergenti delle amministrazioni pubbliche, in continuo mutamento a causa di sfide e dinamiche socio-economiche, rappresentano un elemento fondamentale. In tal senso, la crescente pressione per l'efficienza nell'uso delle risorse umane, con l'obiettivo di ottimizzare le performance organizzative, sarà una variabile chiave nel definire le direzioni future.

Parallelamente, l'evoluzione delle dinamiche occupazionali su scala globale avrà un impatto significativo sulle decisioni normative, poiché le tendenze emergenti nel modo di concepire il lavoro, come il lavoro remoto e la flessibilità nelle modalità di impiego, saranno aspetti da considerare nell'adattamento delle norme del pubblico impiego.

In prospettiva, gli sviluppi normativi futuri dovranno, allora, affrontare una sfida cruciale nel trovare un equilibrio delicato tra la necessità di adattarsi al cambiamento e la salvaguardia dei diritti e della sicurezza economica dei lavoratori nel contesto pubblico. La tensione tra la richiesta di flessibilità per affrontare le mutevoli esigenze e la garanzia

di sicurezza occupazionale rappresenterà un punto centrale nella definizione delle nuove normative.

CAPITOLO IV – IL TEMPO DETERMINATO NELLE AMMINISTRAZIONI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI

Nell'ambito delle Assemblee legislative regionali, l'utilizzo di contratti a tempo determinato rappresenta un aspetto di notevole rilevanza, richiedendo un'analisi dettagliata del contesto normativo e delle sue evoluzioni nel tempo. Tale pratica, influenzata da dinamiche e esigenze peculiari proprie delle Assemblee legislative regionali, si riflette nelle disposizioni legislative specifiche e nella loro trasformazione nel corso degli anni.

Il quadro normativo che disciplina l'impiego di lavoratori a tempo determinato all'interno di queste istituzioni è soggetto a leggi regionali specifiche, che ne guidano l'applicazione e l'evoluzione; le modifiche normative nel corso del tempo delineano adattamenti alle mutevoli esigenze e alle specificità normative di questo settore particolare del pubblico impiego.

L'introduzione dei contratti a tempo determinato in questo “peculiare” contesto amministrativo istituzionale può essere stata motivata da diverse ragioni: il fattore determinante è rappresentato dalla gestione dei carichi di lavoro durante le sessioni legislative. La natura ciclica delle attività legislative può richiedere un adeguamento dinamico della forza lavoro per garantire un funzionamento efficiente dell'Assemblea durante i periodi di maggiore attività.

La stipula di contratti a tempo determinato inoltre potrebbe essere stata influenzata dalla necessità di affrontare progetti temporanei di particolare rilevanza o per coprire esigenze contingenti e specifiche. Questa flessibilità contrattuale si configura come uno strumento adattabile alle mutevoli circostanze operative delle Assemblee legislative regionali, consentendo un'adeguata risposta a sfide e opportunità temporanee.

I lavoratori impiegati mediante contratti a tempo determinato all'interno delle Assemblee legislative regionali assumono un ruolo poliedrico, svolgendo funzioni che rispondono alle dinamiche mutevoli e alle esigenze peculiari di queste istituzioni. La diversità delle attività svolte riflette la flessibilità di questo tipo di impiego, adattandosi in modo mirato a specifici periodi o progetti.

Tra i compiti svolti dai lavoratori a tempo determinato figurano quelli legati all'ambito amministrativo e alla gestione della segreteria. Queste funzioni possono comprendere la gestione documentale, la preparazione di materiali per le sessioni legislative, e la gestione

delle comunicazioni interne ed esterne. La loro presenza temporanea può essere fondamentale durante “picchi” di attività, garantendo un supporto indispensabile senza gravare in modo eccessivo sulla struttura amministrativa a tempo pieno.

La natura temporanea di questi contratti si presta, invero, particolarmente a attività di ricerca legislativa. I lavoratori a tempo determinato possono essere impiegati per analizzare proposte di legge, raccogliere informazioni su questioni specifiche o preparare documenti di sintesi per i membri dell'Assemblea. E proprio in tale contesto, il ruolo risponde in modo flessibile alle esigenze temporanee di ricerca senza richiedere un impegno a lungo termine.

Per progetti specifici o periodi di particolare intensità lavorativa, i lavoratori a tempo determinato possono offrire assistenza tecnica specializzata; ciò potrebbe includere competenze specifiche nel campo della tecnologia dell'informazione, della comunicazione o di altri settori rilevanti per le attività legislative. Pertanto, la modalità di impiego temporaneo consente di attingere a competenze specifiche solo quando necessario.

La diversificazione dei ruoli e delle funzioni svolte dai lavoratori a tempo determinato evidenzia la loro adattabilità alle esigenze mutevoli delle Assemblee legislative regionali. La presenza di questa categoria di personale offre un meccanismo flessibile per garantire un'integrazione tempestiva di risorse umane, contribuendo al funzionamento efficiente di tali istituzioni senza dover ricorrere a soluzioni a lungo termine.

L'assegnazione di contratti a tempo determinato segue un processo strutturato all'interno delle Assemblee legislative regionali, dove le esigenze specifiche dell'istituzione svolgono un ruolo cruciale nel delineare posizioni temporanee. Questo processo è fondato su una pianificazione attenta delle attività e la definizione di un piano operativo triennale affidato al PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione) che mira a individuare settori in cui è necessario un supporto temporaneo, ad esempio durante le sessioni legislative o per la preparazione di documenti legislativi.

Le procedure di selezione trasparenti rivestono un'importanza fondamentale in questo contesto, poiché giocano un ruolo cruciale nell'individuare i candidati più idonei a ricoprire posizioni temporanee, assicurando al contempo la trasparenza e l'equità nel processo di selezione.

La valutazione accurata delle competenze richieste per ciascuna posizione temporanea è essenziale per un'assegnazione efficace. Il coinvolgimento di figure decisionali interne, come dirigenti e responsabili delle risorse umane, contribuisce a garantire che le risorse umane temporanee siano assegnate in modo mirato ed efficiente in linea con le esigenze specifiche dell'Assemblea.

In sintesi, l'assegnazione di contratti a tempo determinato si basa su un approccio strutturato che integra la pianificazione delle attività, procedure di selezione trasparenti, accordi sindacali e una valutazione accurata delle competenze. Tale processo mira a garantire un'assegnazione efficiente delle risorse umane temporanee, rispettando le necessità e le condizioni specifiche delle Assemblee legislative regionali.

Nonostante la sua praticità, l'ampio ricorso ai contratti a tempo determinato all'interno delle Assemblee legislative regionali sottolinea alcune criticità significative. Tra queste, emerge il rischio concreto di precarizzazione del lavoro pubblico, con possibili impatti negativi sulla coerenza e sulla qualità dei servizi offerti. L'assunzione di personale a tempo determinato, se eccessivamente diffusa, potrebbe compromettere la stabilità occupazionale, minando la continuità delle attività e influenzando negativamente la professionalità e la dedizione dei dipendenti di ruolo.

In aggiunta, si pongono questioni cruciali relative alla parità di trattamento tra coloro che operano con contratti a tempo determinato e coloro che godono di contratti a tempo indeterminato. L'equità nelle condizioni lavorative e nei diritti dei dipendenti rappresenta un aspetto essenziale da considerare per prevenire disparità e garantire un ambiente di lavoro equo ed inclusivo.

Nell'ottica del futuro, è imperativo esaminare gli sviluppi normativi e le prospettive legate all'utilizzo dei contratti a tempo determinato nelle Assemblee legislative regionali. La definizione di nuove norme deve essere guidata dalla necessità di bilanciare la flessibilità organizzativa con la tutela dei diritti dei lavoratori. La costante evoluzione delle dinamiche legislative, i mutamenti nei carichi di lavoro e la crescente consapevolezza dell'importanza della stabilità occupazionale saranno fattori determinanti per la definizione di politiche future.

Si prospettano dibattiti e decisioni normative orientate a garantire una gestione equa ed efficace delle risorse umane, conciliando la necessità di flessibilità organizzativa con l'obiettivo di preservare la sicurezza e la soddisfazione dei dipendenti. L'attenzione a

questi fattori contribuirà a modellare gli sviluppi futuri nell'impiego di contratti a tempo determinato, contribuendo alla creazione di un ambiente lavorativo sostenibile e rispettoso.

CAPITOLO V – IL LAVORO A TEMPO DETERMINATO “DI RUOLO” PRESSO LE SEGRETERIE POLITICHE

Il concetto di "Lavoro a Tempo Determinato 'di Ruolo'" nelle Segreterie Politiche si riferisce a un modello contrattuale temporaneo che, nonostante la sua natura transitoria, svolge ruoli “chiave” e continuativi all'interno delle Segreterie politiche e dei Gruppi consiliari. Questo tipo di lavoro temporaneo è caratterizzato dalla sua temporalità circoscritta, definita per soddisfare esigenze specifiche e contingenti legate all'attività politica –istituzionale alla quale il Gruppo è preposto.

Il "Ruolo" suggerisce che tali incarichi, sebbene a termine, siano assegnati in modo regolare e ricorrente per soddisfare le necessità strategiche e operative delle Segreterie politiche nel corso del tempo. I contratti in questione possono riguardare una vasta gamma di attività, tra cui consulenze strategiche, supporto amministrativo, ricerche specifiche o altre funzioni legate all'organizzazione e al funzionamento quotidiano delle Segreterie politiche e dei Gruppi.

L'analisi del lavoro a tempo determinato "di ruolo" nelle Segreterie politiche si inserisce in un contesto normativo complesso che disciplina le sue caratteristiche e specificità. In generale, nelle Pubbliche Amministrazioni è possibile istituire uffici di staff degli organi politici, consentendo anche assunzioni a tempo determinato di personale.

Il quadro normativo per gli enti locali è definito nell'articolo 90 del d.lgs. n. 267/2000, mentre per le amministrazioni statali, la disposizione è contenuta nell'articolo 14, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001. Recentemente, il legislatore ha introdotto modifiche significative riguardo al personale a tempo determinato negli uffici di staff, dimostrando un'attenzione particolare a questa categoria.

Negli ultimi tempi, il panorama normativo ha subito significativi cambiamenti, delineando una nuova prospettiva per il personale a tempo determinato negli uffici di staff comunali. Tali sviluppi, introdotti attraverso decreti legislativi specifici, rivestono un'importanza fondamentale nel contesto della Pubblica Amministrazione.

Il decreto legislativo n. 75/2023 ha inaugurato in merito un nuovo scenario consentendo la stabilizzazione del personale a tempo determinato degli uffici di staff comunali. Questa possibilità è subordinata al requisito che i dipendenti abbiano accumulato almeno 36 mesi di anzianità entro il 31 dicembre 2026 e siano stati assunti attraverso procedure selettive

comparative. Tale disposizione rappresenta un'inversione significativa nella gestione delle risorse umane, promuovendo la stabilità lavorativa.

Il decreto legislativo n. 105/2023 ha poi esteso la sfera delle opportunità, aprendo la strada al conferimento di incarichi dirigenziali anche a pensionati negli uffici di staff degli organi politici. La novità in esame si applica a tutti gli enti locali, ampliando notevolmente il ventaglio delle scelte gestionali; simile flessibilità si riflette nella possibilità di coinvolgere risorse esperte anche oltre l'età pensionabile, contribuendo così a ottimizzare le competenze disponibili.

Un ulteriore cambiamento, sancito dall'articolo 3, comma 1 bis, del decreto legislativo n. 44/2023, riguarda la remunerazione degli amministratori provenienti da altro ente e assunti a tempo determinato negli uffici di staff politici. Questo ennesimo adattamento normativo consente di attribuire una retribuzione a tali figure, introducendo un elemento di flessibilità nella gestione delle risorse finanziarie.

Gli uffici di staff possono essere istituiti per supportare sindaci, giunte e assessori, svolgendo ruoli di consulenza strategica, supporto amministrativo o attività di ricerca. Inoltre, è ora consentito conferire incarichi di vertice a pensionati e remunerare amministratori provenienti da altri enti.

La durata massima delle assunzioni non può superare quella dell'organo di governo, e il trattamento economico è regolamentato dal contratto collettivo nazionale di lavoro, con possibilità di erogare un compenso unico.

In sintesi, questi cambiamenti rappresentano una risposta diretta alle dinamiche mutevoli del pubblico impiego. L'apertura a procedure di stabilizzazione, il coinvolgimento di pensionati e la possibilità di remunerare amministratori provenienti da altri enti segnalano un approccio più flessibile e adattabile alle esigenze delle Pubbliche Amministrazioni, consentendo una gestione più dinamica ed efficiente delle risorse umane. Tuttavia, resta aperta la necessità di monitorare attentamente gli impatti e le dinamiche emergenti di queste nuove disposizioni nel lungo periodo.

In ambito regionale il panorama normativo riguardante il lavoro a tempo determinato presenta aspetti peculiari, pur mantenendo alcune analogie con il quadro legislativo nazionale. In generale, il rapporto di lavoro subordinato è prevalentemente a tempo indeterminato, tuttavia, sono previste limitate situazioni in cui è possibile stipulare contratti a termine, ovvero con una clausola di durata prefissata.

Le situazioni che giustificano l'adozione di contratti a tempo determinato includono le attività stagionali e le sostituzioni di lavoratori assenti per motivi quali ferie o malattia. La normativa regionale si allinea sovente a disposizioni nazionali, come il decreto legislativo 3 dicembre 1977 n. 876, che prevede l'assunzione con contratti a termine per far fronte ai ritmi stagionali particolarmente pesanti di attività.

Il decreto legislativo 1 ottobre 1996 n. 511 ha ulteriormente ampliato le possibilità, estendendo la facoltà di assumere con contratto a termine anche personale laureato o qualificato, coinvolgendo sia le società di servizi che gli studi professionali. Tale categoria di lavoratori comprende anche i dirigenti amministrativi e tecnici, delineando un quadro normativo che mira a conciliare la flessibilità delle assunzioni con la qualificazione professionale richiesta.

L'adattamento indicato mira a fornire maggiore flessibilità nel ricorso ai contratti a termine, garantendo contemporaneamente al lavoratore una maggiorazione delle retribuzioni durante il periodo di prosecuzione.

In sintesi, il contesto normativo relativo al lavoro a tempo determinato nelle Regioni riflette una combinazione di adattamenti alle esigenze specifiche della Regione e un allineamento alle normative nazionali con una particolare attenzione all'equilibrio tra flessibilità organizzativa e tutela dei diritti dei lavoratori.

Dall'analisi svolta fin ad ora uno degli aspetti critici che maggiormente emerge è rappresentato dalla possibile precarizzazione del lavoro pubblico. L'introduzione di nuove possibilità, come la stabilizzazione del personale a tempo determinato in determinate condizioni, può portare a una maggiore instabilità occupazionale, con riflessi sulla continuità e sulla qualità dei servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche. In particolare, la facilità con cui possono essere stipulati contratti a termine potrebbe contribuire a una situazione di incertezza per i lavoratori, con impatti sul loro benessere e sulla percezione complessiva della sicurezza del lavoro.

Un'altra questione critica riguarda la parità di trattamento tra i lavoratori a tempo determinato e quelli con contratti a tempo indeterminato. Se da un lato l'apertura a nuove possibilità, come il conferimento di incarichi dirigenziali a pensionati e la remunerazione di amministratori, potrebbe favorire una maggiore flessibilità nell'organizzazione del lavoro, dall'altro lato potrebbe generare disuguaglianze tra diverse categorie di lavoratori.

È importante monitorare attentamente l'applicazione di queste nuove disposizioni per evitare discriminazioni e garantire una gestione equa e trasparente delle risorse umane. Guardando al futuro, le decisioni legislative dovrebbero essere guidate dalla necessità di bilanciare la flessibilità organizzativa con la salvaguardia dei diritti dei lavoratori. La crescente consapevolezza dell'importanza di garantire stabilità occupazionale potrebbe influenzare gli sviluppi futuri in questo specifico ambito del pubblico impiego.

In conclusione, l'adozione di nuove normative richiede un attento monitoraggio degli impatti sulle dinamiche lavorative e la società nel suo complesso. Il dibattito su questi temi dovrebbe coinvolgere tutti gli attori interessati, inclusi sindacati, organizzazioni del lavoro e rappresentanti delle istituzioni, per garantire un approccio equilibrato che soddisfi le esigenze di flessibilità delle amministrazioni pubbliche senza compromettere i diritti e la sicurezza dei lavoratori.

CAPITOLO VI – CENNI SULLA NATURA GIURIDICA DEI GRUPPI CONSILIARI

I Gruppi rappresentano una componente essenziale all'interno del contesto legislativo e politico delle istituzioni parlamentari e delle Assemblee legislative a livello territoriale.

L'analisi comparata del ruolo dei Gruppi consiliari in contesti nazionali e regionali rivela una serie di dinamiche complesse e variegate, in cui le peculiarità locali influenzano significativamente la struttura e le funzioni di tali entità politiche.

In Italia, i Gruppi consiliari assumono un ruolo centrale nella dinamica politica nazionale, influenzando direttamente la formazione e la stabilità del governo. Nell'alveo del sistema parlamentare, la rappresentanza politica all'interno dei Gruppi riflette in realtà la pluralità di visioni presenti nella società. Ciò è particolarmente evidente in contesti politici come l'attuale, dove la frammentazione dei partiti rende cruciale la mediazione e la collaborazione tra diverse forze politiche.

Nella situazione politica attuale in Italia, infatti i Gruppi consiliari giocano un ruolo strategico nella formazione di alleanze e coalizioni; la loro capacità di coesistere e collaborare riflette la complessità del panorama politico nazionale: i partiti spesso convergono su obiettivi comuni, pur mantenendo identità e visioni distinte.

L'autonomia regionale conferisce ai Gruppi consiliari una rilevanza particolare. La normativa regionale e gli Statuti influenzano la struttura e le competenze di tali Gruppi, che possono assumere funzioni più ampie rispetto a quelli presenti in contesti meno autonomi. Le Regioni a Statuto speciale, in particolare, con la loro specificità storica e culturale, vedono i Gruppi consiliari riflettere una gamma ampia di interessi locali.

L'autonomia regionale si manifesta altresì nella composizione dei Gruppi, che potrebbero mostrare una maggiore rappresentanza di partiti e movimenti con radici e sensibilità specifiche per la Regione. Questo fenomeno è particolarmente pronunciato in periodi in cui le questioni regionali assumono maggiore rilevanza, evidenziando l'influenza diretta dei Gruppi consiliari sulle politiche regionali.

In entrambi i contesti, nazionale e regionale, la fluidità delle alleanze politiche e la capacità di mediazione sono essenziali. La rappresentanza all'interno dei Gruppi consiliari diventa uno specchio della complessità politica, con le dinamiche interne a questi Gruppi che possono riflettere le sfide e le opportunità emerse nel contesto politico più ampio.

I Gruppi consiliari emergono allora come pilastri essenziali per garantire una rappresentanza politica diversificata e pluralistica a livello locale. Questo risulta particolarmente rilevante in un paese come l'Italia, dove il sistema politico è caratterizzato da una pluralità di partiti. Nei contesti regionali i Gruppi consiliari diventano veicoli cruciali per esprimere la complessità delle forze politiche presenti, riflettendo così la diversità di opinioni e interessi che caratterizzano la società locale.

L'analisi delle dinamiche politiche locali suggerisce che i Gruppi consiliari possano esercitare un'influenza diretta sulle politiche regionali. La legislazione regionale e le leggi statutarie, in questo contesto, plasmano la struttura e le competenze dei Gruppi consiliari, offrendo un terreno fertile per la promozione di politiche incentrate sulle specificità locali. L'autonomia accentuata di alcune Regioni italiane, come ad esempio la Sardegna e la Sicilia, si riflette anche nella composizione dei Gruppi consiliari, che spesso presentano una maggiore rappresentanza di interessi locali.

In queste Regioni a Statuto speciale, ad esempio, la rispettiva ricca storia culturale e complessità sociale, fornisce un contesto ideale per esaminare come i Gruppi consiliari esercitino un'influenza diretta sulle politiche regionali, plasmando il panorama politico in risposta alle esigenze e alle specificità locali.

Più in generale, l'attenzione dell'attività legislativa e pertanto dei Gruppi consiliari, nelle diverse Regioni, ha come focus principali la rappresentanza degli interessi territoriali prevalenti, quali, ad esempio, nei territori a maggiore vocazione agricola, la rappresentanza degli interessi agricoli.

In tali contesti i Gruppi potrebbero svolgere un ruolo chiave nella definizione delle politiche regionali incentrate sulla promozione dell'agricoltura sostenibile, l'accesso alle risorse idriche e la tutela delle produzioni locali e, di conseguenza, la legislazione regionale, influenzata dai Gruppi consiliari, potrebbe quindi riflettere le esigenze specifiche del settore agricolo territoriale.

Analoghe argomentazioni si potrebbero sviluppare in riferimento ad altre materie, quali il Turismo e la Cultura Locale, la Gestione delle Risorse Marine, lo Sviluppo Economico nelle Zone Interne. Infatti un Gruppo consiliare con una forte rappresentanza da parte di consiglieri interessati alla valorizzazione e allo sviluppo di tali settori potrebbe incidere sulle politiche regionali, tramite iniziative legislative che promuovano la conservazione

del patrimonio culturale, lo sviluppo del turismo sostenibile e la creazione di incentivi per le imprese locali nel settore

L'influenza dei Gruppi consiliari nella definizione di politiche regionali specifiche è evidente; i loro membri infatti portano prospettive uniche e competenze settoriali. Attraverso il loro coinvolgimento attivo nella formulazione e nell'approvazione delle leggi regionali, i Gruppi contribuiscono a garantire che le politiche rispondano in modo mirato alle esigenze e alle sfide locali, promuovendo così uno sviluppo armonico e sostenibile nel territorio regionale.

Infine, la partecipazione attiva dei Gruppi consiliari al processo decisionale locale contribuisce a promuovere una maggiore responsabilità e trasparenza. Come già rilevato, nella realtà regionale, la giurisprudenza ha evidenziato che i Gruppi consiliari rappresentano organi delle Regioni, sottolineando l'importanza delle loro decisioni nel contesto regionale. Tale autonomia, tuttavia, si sposa con la necessità di rendere conto alla popolazione locale delle decisioni prese, rafforzando così la democrazia e la partecipazione dei cittadini alle dinamiche politiche regionali.

Le dinamiche di adattamento si configurano come un elemento cruciale nell'analisi comparata dei Gruppi consiliari, essendo soggetti a mutevoli esigenze politiche e sociali. La loro capacità di reagire e adeguarsi a questi cambiamenti può delineare la loro rilevanza e efficacia all'interno del contesto politico. Un esame più approfondito di questa dinamica rivela aspetti significativi:

Cambiamenti Normativi: I Gruppi consiliari sono costantemente influenzati da cambiamenti nelle normative regionali e nazionali. Le riforme elettorali, le modifiche nei regolamenti interni e le leggi statutarie possono modificare la struttura e il funzionamento dei Gruppi consiliari. La loro capacità di adattarsi a tali cambiamenti normativi è fondamentale per mantenere la coerenza e l'efficacia nella rappresentanza politica.

Strutturali e Organizzativi: Le esigenze politiche emergenti possono richiedere adattamenti strutturali e organizzativi all'interno dei Gruppi consiliari. Ad esempio, potrebbe essere necessario ridefinire le priorità tematiche, stabilire nuove commissioni interne o rinegoziare coalizioni in relazione a spostamenti nella dinamica politica regionale.

Frazionamento dei Gruppi: La tendenza al frazionamento dei Gruppi consiliari, evidenziata dalla formazione di un numero crescente di Gruppi, può richiedere un

adattamento nella gestione dell'assemblea. Questo fenomeno, se non gestito adeguatamente, potrebbe compromettere l'efficienza del processo decisionale e la coesione interna.

Reazione alle Tendenze Elettorali: L'adattamento dei Gruppi consiliari può essere influenzato dalle tendenze elettorali. Se, ad esempio, emerge una forte presenza di liste indipendenti o di partiti minori, i Gruppi potrebbero dover individuare modalità flessibili per accogliere queste nuove realtà senza compromettere la stabilità politica.

Rappresentanza di Interessi Emergenti: Le dinamiche di adattamento possono anche riflettersi nella rappresentanza di interessi emergenti. Se nuovi temi o movimenti guadagnano rilevanza nella società, i Gruppi consiliari potrebbero dover modificare la loro composizione per rispecchiare queste nuove dinamiche e garantire una rappresentanza equilibrata.

Rapporto con Partiti di Riferimento: L'adattamento dei Gruppi consiliari può influenzare il rapporto con i partiti di riferimento. La capacità di mantenere un equilibrio tra l'autonomia decisionale interna e la fedeltà ai principi del partito può essere cruciale per la stabilità del Gruppo.

In conclusione, un'analisi comparata del ruolo dei Gruppi consiliari rivela una serie di sfaccettature che spaziano dalla dimensione nazionale a quella regionale, dalla diversità strutturale ai ruoli assegnati.

La normativa di riferimento contempla le disposizioni che disciplinano la rappresentanza politica all'interno dell'organo legislativo, tramite norme che stabiliscono le regole per la costituzione dei Gruppi, le modalità di elezione dei rispettivi componenti e le prerogative loro attribuite.

In Italia il fondamento normativo dei Gruppi si rinviene nella stessa Costituzione e nelle leggi che regolano l'organizzazione delle istituzioni pubbliche dotate di potere normativo legislativo e/o regolamentare.

La Costituzione, in primo luogo, non disciplina i Gruppi nello specifico ma vi fa riferimento, con un richiamo contenuto, rispettivamente, negli articoli 72 e 82.

In particolare, l'articolo 72, trattando la materia delle Commissioni permanenti, prevede che questi organi interni alle Camere devono essere composti «in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari», allo scopo di assicurare una rappresentanza

proporzionale alle varie forze politiche presenti e di garantire una pluralità di voci e opinioni nel processo democratico decisionale a cui il Parlamento è preposto.

A livello di normazione regionale, il comma 1 dell'articolo 123 della Costituzione, nel testo vigente stabilisce che "Ciascuna Regione ha uno Statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento."

Pertanto la disciplina dei gruppi consiliari è per volontà del Costituente demandata agli Statuti e ciò denota, secondo l'opinione prevalente in dottrina, la volontà di *organizzare per gruppi* i Consigli regionali, mutuando le norme dei Regolamenti parlamentari in tema di organizzazione delle Camere.

Tuttavia, mentre per i due rami del Parlamento i gruppi, non avendo una consacrazione direttamente costituzionale, non costituiscono una forma di organizzazione obbligatoria, per i Consigli regionali, invece, la suddivisione in Gruppi di fonte "statutaria", costituisce un elemento vincolante e caratteristico della loro essenza e del loro funzionamento.

L'organizzazione in gruppi diviene in tal modo obbligatoria e vincolante per i consiglieri e, in tale direzione, i Gruppi consiliari sono infatti esplicitamente "*coessenziali*" ai Consigli regionali; e si pongono come una "forma" organizzativa necessaria tra i consiglieri e il Consiglio, dal momento in cui i consiglieri entrano nella pienezza delle loro prerogative solo in seguito alla adesione o all'assegnazione ad un gruppo consiliare. La struttura e il funzionamento dei gruppi sono dunque rinvenibili negli Statuti che rinviano normalmente ai Regolamenti interni dei Consigli regionali per la disciplina di dettaglio relativa al loro funzionamento e in particolare alle modalità di costituzione dei gruppi medesimi, al numero minimo dei Consiglieri per la formazione di ciascun gruppo, alla designazione dei componenti che andranno a formare le Commissioni consiliari, alla partecipazione dei Presidenti di gruppo alla Conferenza dei Presidenti per la programmazione dei lavori dell'assemblea.

Anche negli enti locali le disposizioni del D.Lgs. 267/2000 definiscono alcuni principi generali riguardanti la rappresentanza politica dei gruppi dei Consigli comunali e provinciali, prevedendo modalità di elezione, compiti e prerogative dei consiglieri appartenenti a tali organi. Allo stesso modo delle Regioni, tuttavia, le regole che ne governano la costituzione e il funzionamento sono solitamente dettagliate nei regolamenti

comunali, in tal modo garantendo una certa flessibilità per adattarsi alle differenti specificità locali.

Pertanto, le Regioni e gli enti locali possono adottare disposizioni specifiche per regolare la costituzione e il funzionamento dei Gruppi consiliari, sempre nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla Costituzione e delle leggi quadro in materia.

Guardando al diritto positivo e, in modo particolare, agli Statuti regionali, i gruppi consiliari non sembrano costituire organi interni del Consiglio, ma piuttosto articolazioni organizzative per una gestione più efficace dell'attività assembleare nella composizione degli organi collegiali, nella programmazione dei lavori consiliari, nella discussione di taluni atti consiliari quali mozioni e ordini del giorno.

La formazione dei gruppi consiliari, data la sua utilità funzionale, è secondo i regolamenti interni tra i primi adempimenti della legislatura, posto che a pochi giorni di distanza dal giuramento i consiglieri regionali devono dichiarare al Presidente del Consiglio a quale gruppo intendano appartenere.

Sintetizzando, tutti i consiglieri devono aderire ad un gruppo consiliare e, generalmente, coloro che sono stati eletti nelle liste dello stesso partito confluiscono in uno stesso gruppo consiliare che normalmente ha lo stesso nome del partito. Alcuni regolamenti interni consentono la formazione anche di gruppi costituiti da un solo consigliere, purché sia stato eletto in una lista che abbia partecipato autonomamente alle elezioni; altri Regolamenti per lo più prevedono la presenza come minimo di tre consiglieri

I consiglieri che al loro ingresso in Consiglio non dichiarano a quale gruppo intendono aderire e i consiglieri che durante la legislatura non si riconoscono più nei gruppi esistenti confluiscono nel gruppo misto, il quale quindi può essere composto da consiglieri di orientamento politico differente.

Ciascun gruppo individua un Presidente, il cd. “Capogruppo” che, oltre ad essere responsabile della gestione del gruppo, ha il compito di curare i rapporti tra il Consiglio e il gruppo rappresentando quest’ultimo all'interno della Conferenza dei Presidenti dei gruppi, che costituisce l'organo di consulenza del Presidente su tutta l'attività del Consiglio.

Ogni gruppo consiliare cura l'attività istituzionale dei consiglieri, avvalendosi di mezzi finanziari per le spese di funzionamento e di personale alle dirette dipendenze. Un apposito regolamento, adottato con deliberazione dell’Ufficio di Presidenza, individua gli

interventi a favore dei gruppi consiliari a carico del bilancio del Consiglio. Essi consistono nell'assegnazione di locali e beni per lo svolgimento delle funzioni e nell'erogazione di un contributo per il finanziamento dell'attività, in cui rientra anche la possibilità di assumere personale in proporzione al numero dei consiglieri che compongono il gruppo stesso. I contributi assegnati ai gruppi consiliari sono oggetto di un apposito bilancio consuntivo che il presidente del gruppo deve redigere annualmente e trasmettere al Presidente del Consiglio entro i termini fissati dal regolamento di riferimento, per l'inoltro alla Corte dei conti.

Tra le questioni emergenti in materia, il dibattito è da sempre animato dall'irrisolta diatriba circa la natura giuridica dei Gruppi consiliari.

La tematica è stata più volte affrontata nel corso del tempo in sede giurisprudenziale, sia in sede di giurisdizione ordinaria, civile e penale, sia dal giudice amministrativo, ma le soluzioni prospettate non sono univoche e soprattutto si presentano differenti a seconda della diversa competenza dell'organo giudicante e, in particolare, della materia del contendere nell'ambito della quale, di volta in volta, si è posta la questione di definire il contesto ordinamentale di inquadramento di tali organi.

Nel panorama giurisprudenziale in primis la tematica della natura giuridica dei Gruppi è stata evidenziata in passato dalla Corte costituzionale, la quale in varie occasioni ha precisato che i gruppi sono organi nei quali si raccolgono e si organizzano all'interno dell'assemblea i consiglieri eletti al fine di elaborare congiuntamente le iniziative da intraprendere e di trovare in essi gli adeguati supporti organizzativi per poter svolgere adeguatamente i propri compiti.

Dall'altro, la stessa Corte ha ulteriormente chiarito che i gruppi consiliari sono organi del Consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del Consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea, assicurando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica.

¹ Concordemente sul tema le storiche pronunce della Corte Costituzionale n. 1130/1988; n. 187/1990; n. 289/1997; n. 49/1998; n. 298/2004 e n. 27/2008.

Con la sentenza n. 39/2014, in particolare, la Corte ha ribadito che i gruppi consiliari vanno qualificati come organi del Consiglio e proiezioni dei partiti politici nell'Assemblea regionale; si tratta di uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del Consiglio.

La Corte costituzionale ha altresì precisato che i gruppi sono organi nei quali si raccolgono e si organizzano all'interno dell'assemblea i consiglieri eletti al fine di elaborare congiuntamente le iniziative da intraprendere e di trovare in essi gli adeguati supporti organizzativi per poter svolgere adeguatamente i propri compiti.

Il loro compito sarebbe rinvenibile dunque nel contribuire in modo determinante al funzionamento e all'attività delle assemblee, assicurando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, quindi realizzando, in sintesi, quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica del Paese.

La stessa giurisprudenza della Corte definisce al contempo i gruppi come espressione diretta dei partiti politici e tuttavia organismi necessari e strumentali, interni agli organi assembleari, secondo disciplina di diritto pubblico.

Su posizioni analoghe la Cassazione, che pronunciandosi sull'argomento a SS.UU. civili, con sentenza n. 609/1999, ha sentenziato che: "i gruppi consiliari sono organi del Consiglio regionale, espressione dei partiti o delle correnti politiche in esso rappresentati e che, in quanto tali, godono di una particolare autonomia in funzione dell'attività dell'assemblea".

Nella giurisprudenza ordinaria, infatti, la tesi prevalente è a tutt'oggi quella della natura duplice dei gruppi.

Seguendo tale indirizzo, la Cassazione, a SS.UU. civili, nella storica sentenza del 19 febbraio 2004, n. 3335, ha sostenuto che «nel quadro costituzionale vigente, vanno distinti due piani di attività dei gruppi parlamentari: uno squisitamente parlamentare, sul quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalle consuetudini costituzionali, dai Regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi; l'altro, più strettamente politico, che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, ed in ordine al quale i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, cui va riconosciuta la qualità di soggetti privati».

Più di recente, la stessa Cassazione a Sezioni Unite civili, è tornata ad assestarsi sulle medesime posizioni (Cass., Sez. U., 16 gennaio 2019, n. 1035; Cass., Sez. U., 16-04-21, n. 10108), muovendo dalla diversità di “posizione” dei Consigli regionali e delle Camere, in quanto organi dotati di un differente grado di autonomia, assicurato alle funzioni consiliari dall'articolo 122 della Costituzione ; tuttavia i Consigli regionali godono di prerogative inferiori rispetto a quelle che contraddistinguono il potere di indirizzo politico generale spettante al Parlamento².

Questo intervento della Corte, nel riconoscere il sindacato della Corte dei conti sugli atti dei Consiglieri regionali, li riconduce nell'alveo pubblicistico.

Infatti la Corte circoscrive, in modo particolare, l'efficacia “discriminante” dell'articolo 122, comma 4, della Costituzione, agli “atti tipici, posti in essere in occasione di dichiarazioni e votazioni strumentali all'esercizio dell'attività legislativa e politica, in nessun modo estensibile alla responsabilità civile, penale ed amministrativa dipendente da uso illegittimo di denaro pubblico”, in questo modo si relega la tutela privilegiata dell'articolo 122, comma 4 della Costituzione in favore dei consiglieri regionali, “alla tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica del Consiglio regionale e, quindi, alla funzione primaria di tipo legislativo, alla funzione di indirizzo politico e di controllo ed alla funzione di autorganizzazione interna, a prescindere dal fatto che tali funzioni si esplichino in atti formalmente amministrativi”³.

² In tema del differente grado di autonomia riconosciuto dall'ordinamento alle Camere e ai Consigli regionali: Corte Cost., sentenze n. 6 del 1970, n. 110 del 1970, n. 35 del 1981, n. 129 del 1981, n. 171 del 1989, n. 209 del 1994, n. 245 del 1995, n. 292 del 2001, n. 337 del 2009, n. 39 del 2014.

³ Così, Cass., Sez. U., 14 maggio 2001, n. 200; Cass., Sez. U., 27 dicembre 2017, n. 30990. Si tratta di un indirizzo in linea con le indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha, per un verso, sottolineato che l'immunità prevista dalla citata disposizione costituzionale comprende anche le funzioni di amministrazione attiva, purchè esse siano attribuite al Consiglio regionale "per le esigenze funzionali" di questo, in quanto intese "a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia propria dell'organo" (Corte Cost., sentenze n. 70 del 1985 e n. 289 del 1997).

Dall'altra, il Consiglio di Stato, si attesta storicamente su differenti posizioni.

In particolare per il Giudice amministrativo di secondo grado i gruppi consiliari regionali, al pari dei gruppi parlamentari, si propongono come formazioni associative a carattere politico e temporaneo, legate alla durata della legislatura. In tal guisa essi sono considerati "proiezioni nell'ambito del Consiglio regionale dei partiti politici", il cui apparato organizzativo interno, ove esistente, risulta distinto e avulso dalle strutture burocratico-amministrative di supporto del Consiglio regionale e della Regione nel suo complesso.

Alla luce delle suesposte premesse, la prevalente dottrina esclude che i gruppi siano considerati organi di partito perché non sempre i medesimi sono riconducibili a determinati partiti, e possono anche comprendere consiglieri non aderenti ad alcun partito.

Pertanto in dottrina con un'espressione 'ad effetto' che coglie nel segno è stato sostenuto che "i gruppi consiliari hanno una doppia anima: da un lato, sono strutture interne all'Assemblea, dall'altro sono espressione dei partiti politici presentatisi alle elezioni"⁴.

Peraltro i gruppi non sarebbero qualificabili come semplici associazioni di diritto privato non riconosciute, in quanto svolgono in tutta evidenza funzioni di carattere pubblicistico⁵.

⁴ MAZZOLA G., *I gruppi consiliari regionali: realtà e prospettive*, articolo (tratto dalla lezione svolta dall'autore presso la LUISS – Guido Carli nell'ambito del Master di secondo livello in "Parlamento e Politiche Pubbliche") pubblicato in *Amministrazione In cammino*.

⁵ Secondo il precitato orientamento della Corte di Cassazione (Cass., Sez.U., 16-04-21, n. 10108), in tema di contributi erogati al Gruppo, *"la Corte dei Conti ha potestà di accertamento giurisdizionale sulla difformità dell'attività di gestione del contributo erogato al gruppo consiliare rispetto alle finalità, di preminente interesse pubblico, che allo stesso imprime la normativa vigente, sicchè essa oltrepassa i limiti esterni della giurisdizione contabile solo allorquando investa l'attività politica del gruppo consiliare o le scelte di "merito" dal medesimo effettuate nell'esercizio del mandato, non certo quando si mantenga nell'alveo di un giudizio di conformità dell'azione amministrativa alla legge"*. E ancora *"(...) diversamente opinando, come affermato anche dal giudice delle leggi nella sentenza n. 235 del 2015, si giungerebbe "al risultato abnorme, e senza dubbio contrario alla natura eccezionale della guarentigia di cui all'art. 122 Cost., comma 4, di delineare un'area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consiglieri regionali", così configurandosi in sostanza "in maniera paradossale e del tutto ingiustificata, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata (...) ai parlamentari nazionali", ciò in contrasto "sia con il principio di responsabilità per gli atti compiuti, che informa l'attività amministrativa (artt. 28 e 113 Cost.), sia con il principio che riserva alla legge*

Quindi sembra prevalere nella giurisprudenza ordinaria e in dottrina l'opinione secondo la quale i gruppi consiliari si possano definire come organismi necessari e strumentali al funzionamento dell'Assemblea e in quanto tali disciplinati da norme di diritto pubblico, ma sarebbero comunque distinti dall'Istituzione e dall'amministrazione consiliare.

Ne consegue che secondo tale autorevole corrente di pensiero gli atti posti in essere dai gruppi non risultano imputabili al Consiglio regionale né possono essere ricondotti ai fini istituzionali dallo stesso perseguiti.

In sintesi, alla necessaria e coesistente presenza dei Gruppi nelle assemblee legislative regionali corrisponderebbe una *alterità* tra il Consiglio regionale, in qualità di soggetto ed organo dotato di un proprio ordinamento giuridico, costituito da norme dello Statuto, dal regolamento consiliare, e da disposizioni di legge, ed i Gruppi consiliari stessi, visti come soggetti giuridici autonomi e distinti in quanto titolari di diritti e doveri e come destinatari di contributi.

Si può pertanto ritenere, in chiusura di paragrafo, che da tale presupposto logico giuridico derivino peculiari conseguenze in ordine ai rapporti di lavoro instaurati alle dirette dipendenze funzionali dei Gruppi all'interno delle Assemblee legislative, con particolare riferimento al contesto regionale.

dello Stato la determinazione dei presupposti (positivi e negativi) della responsabilità penale (art. 25 Cost.)";

CAPITOLO VII – IL LAVORO A TEMPO DETERMINATO “FLESSIBILE” PRESSO LE SEGRETERIE POLITICHE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL’ASSUNZIONE PRESSO I GRUPPI CONSILIARI

Negli enti locali, come in tutte le Pubbliche Amministrazioni, è possibile dare corso alla formazione di uffici di staff di supporto all’attività degli organi politici e, di norma, le amministrazioni possono dare corso anche ad assunzioni a tempo determinato di personale.

Il lavoro a tempo determinato "flessibile" è concepito per rispondere in modo dinamico alle esigenze temporanee delle Segreterie politiche e dei Gruppi consiliari. La natura contingente delle attività politiche, legate a sessioni legislative, eventi particolari o progetti specifici, richiede invero una flessibilità nella gestione delle risorse umane. L'impiego a tempo determinato consente di adattare rapidamente la dimensione del personale alle esigenze contingenti, eviando carichi eccessivi o sottoutilizzo delle risorse. L'assegnazione di incarichi a tempo determinato presso le Segreterie politiche, con una particolare enfasi sui Gruppi consiliari, non solo risponde a esigenze contingenti, ma coinvolge ruoli altamente specializzati e svolge attività strategiche di rilevanza cruciale. Tale dinamica costituisce un elemento fondamentale per l’efficacia e la funzionalità delle istituzioni politiche locali.

Per quanto riguarda i ruoli altamente specializzati rimessi ai collaboratori di staff dei Gruppi, questi comprendono, di norma:

Consulenze Strategiche: implicano l'apporto di competenze specializzate in settori specifici di carattere giuridico, economico, ambientale o sociale. La loro funzione è quella di offrire un supporto dettagliato e specialistico per potere affrontare questioni complesse e in evoluzione continua. La loro consulenza contribuisce direttamente alla formulazione di iniziative politiche basate su un'analisi dettagliata e approfondita.

Ricerca Legislativa: prevede la conduzione di ricerche approfondite sull'evoluzione normativa, analizzando gli impatti, valutando i precedenti e prospettando sviluppi futuri. La comprensione approfondita delle questioni legislative è essenziale per guidare le decisioni del Gruppo consiliare e garantire un approccio informato al processo decisionale.

Supporto Amministrativo Avanzato: implica la gestione di compiti specifici che contribuiscono all'organizzazione efficiente e agevolano il processo decisionale del Gruppo consiliare.

Le attività strategiche, invece, comprendono:

Pianificazione e potenziamento di Iniziative Politiche: mettere a disposizione di competenze specifiche per definire obiettivi politici, analizzare le implicazioni strategiche delle proposte e coordinare le varie fasi di raccordo tra politica e governance. La loro presenza è cruciale per garantire che le azioni siano allineate con gli obiettivi istituzionali e abbiano un impatto positivo sulla società.

Analisi di Impatto e Scenario Planning: che valutano le conseguenze politiche delle decisioni, contribuendo a prevedere le dinamiche future e adattando le strategie conseguenziali. Tale analisi anticipata è essenziale per una pianificazione prudente e una risposta tempestiva a scenari imprevisti.

Collaborazione Interdisciplinare: i lavoratori temporanei facilitano la comunicazione tra professionisti con background diversi, promuovendo una sinergia che porta a soluzioni più complete ed efficaci. Questa collaborazione interdisciplinare migliora la qualità delle decisioni legislative, affrontando gli aspetti più complessi delle questioni politiche.

I vantaggi derivanti dal supporto amministrativo avanzato si manifestano in diversi aspetti cruciali per il funzionamento efficace dei Gruppi consiliari e riveste un ruolo fondamentale nell'ottimizzazione delle attività quotidiane dei Gruppi consiliari. La gestione delle riunioni, la preparazione di documenti ed il coordinamento di attività amministrative diventano flussi di lavoro più efficienti grazie all'organizzazione e alla precisione dei professionisti a tempo determinato. La conseguente riduzione di oneri procedurali consente ai membri del Gruppo di dedicare più tempo e risorse alla discussione ed all'adozione di decisioni fondamentali.

Inoltre, in contesti di carico di lavoro intenso, il personale a tempo determinato contribuisce significativamente all'agilità organizzativa del Gruppo consiliare. Gestendo compiti specifici in modo tempestivo, questi professionisti temporanei facilitano il mantenimento di un ritmo operativo elevato, garantendo che tutte le attività siano svolte senza ritardi significativi. La flessibilità organizzativa diventa particolarmente rilevante durante periodi di attività politiche intense o in situazioni che richiedono risposte rapide a eventi o sviluppi inaspettati.

L'assunzione di tale categoria di personale a tempo determinato richiede tuttavia un "approccio accurato" e attento alla selezione e valutazione delle competenze. Infatti la temporalità dell'impiego non dovrebbe in alcun modo compromettere la qualità e la pertinenza delle risorse umane coinvolte in questi ruoli cruciali. Pertanto risultano essenziali procedure di selezione trasparenti e metodologie di valutazione delle competenze per garantire che gli assunti siano in grado di contribuire in modo significativo alle attività politiche temporanee.

Negli enti locali la norma di riferimento per i dipendenti di Staff è contenuta nell'articolo 90 del d.lgs. n. 267/2000, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Per le amministrazioni statali, la disposizione è contenuta nell'articolo 14, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, cioè nel testo unico delle leggi sul pubblico impiego.

Tale personale non deve essere assunto tramite un concorso o una procedura comparativa per il carattere fiduciario del rapporto, ma deve essere in possesso dei requisiti previsti per le assunzioni.

Conformemente, la giurisprudenza contabile e civile (per tutte Sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia della Corte dei conti, Sentenza in data 17 ottobre 2014; Cass.civ. Sez. Unite, ord. ud. 12-03-2019/ 30-04-2019, n. 11502), ha qualificato come corretta l'impostazione, per una fattispecie relativa ad un'assunzione presso un Gruppo consiliare del Consiglio regionale della Lombardia ha bensì riconosciuto che "la pertinente disciplina regionale (in particolare, la L.R. n. 20 del 2008, art. 67 nel testo *ratione temporis* applicabile) consente il ricorso al conferimento di incarichi in ausilio dell'attività dei gruppi consiliari sulla base di criteri di tipo fiduciario e discrezionale, dato il carattere politico dell'organo che i collaboratori esterni sono chiamati a coadiuvare, ma ha accertato che nella specie gli incarichi si pongono in patente contrasto con il canone di ragionevolezza e di quello di buon andamento, dopo avere evidenziato che "l'antigiuridicità della condotta, addebitabile all'odierno prevenuto, discende(...) dall'aver reso possibile, con sprezzante noncuranza dei propri doveri, la corresponsione di incongrui emolumenti (di norma previsti per l'espletamento di incarichi dirigenziali) a fronte di prestazione neanche apparentemente eseguita, perché non ricorrenti, in capo al P., i requisiti di professionalità e competenza necessariamente da correlare all'oggetto del contratto".

Di norma, questi incarichi non possono essere conferiti a titolo gratuito: la deliberazione della sezione autonomie della Corte dei Conti n. 11/2017 ha chiarito infatti che questo principio si applica in via ordinaria e le deroghe sono possibili solo nei casi in cui ciò è espressamente previsto dalla legge.

Per le amministrazioni statali, la disposizione è contenuta nell'articolo 14, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, cioè nel testo unico delle leggi sul pubblico impiego.

Essa prevede questa possibilità per gli uffici di staff dei ministri, che possono svolgere “esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione”, quindi non compiti gestionali.

In quest'ultima ipotesi si può dare corso ad assunzioni a tempo determinato, con una durata che non può eccedere di 30 giorni quella del Ministro. Come per gli enti locali il trattamento economico è quello previsto dal CCNL e si può dare corso alla erogazione di un compenso unico in luogo di tutte le forme di salario accessorio, ivi compreso il lavoro straordinario.

Il legislatore italiano ha recentemente dimostrato una spiccata “attenzione” verso tale categoria di personale, consentendo la loro stabilizzazione se assunti con procedure selettive e comparative, e, in secondo luogo, prevedendo di conferire gli incarichi di vertice di tali uffici anche a pensionati, ed infine stabilendo che gli amministratori locali assunti come dipendenti degli uffici di staff in altre amministrazioni, possono essere remunerati.

Le leggi regionali trattano la materia dei Gruppi consiliari al fine di disciplinare l'assegnazione da parte del Consiglio in loro favore di locali, attrezzature e personale e altresì per regolamentare l'erogazione, la gestione e la rendicontazione di contributi ai gruppi necessari per sostenerne le spese di funzionamento.

Questo obbligo di fornire supporto logistico ed economico ai gruppi discende in alcuni casi da espresse disposizioni degli Statutarie regionali, poi recepite in norme di legge regionale, come avviene ad esempio in Calabria, Emilia - Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Toscana, Umbria, e Veneto, in altri casi è stato disposto direttamente con leggi regionali.

Tralasciando in questa sede la più semplice disciplina relativa all'assegnazione di locali, arredi, attrezzature d'ufficio e simili, che, di norma, vengono dati in consegna al Capogruppo che “*ne diviene consegnatario responsabile*” nel rispetto delle norme di

contabilità di Stato⁶, ci si soffermerà, seppur brevemente, sul tema senz'altro più controverso dell'assegnazione di personale ai gruppi.

Con riferimento ai riflessi della natura giuridica dei Gruppi sulla configurazione ordinamentale dei rapporti di lavoro instaurati nell'ambito dei Gruppi consiliari, si assiste, "specularmente" rispetto alle premesse tesi, a un dualismo di posizioni diversamente argomentate.

Per l'opinione prevalente della Cassazione civile il rapporto di lavoro al loro interno riveste la natura di pubblico impiego, salvo che non risulti che la normativa regionale abbia inteso qualificarlo di diritto privato.

La giurisprudenza amministrativa, per contro, esclude che il rapporto lavorativo nell'ambito del gruppo consiliare regionale possa essere considerato di pubblico impiego con la Regione.

Con la sentenza n. 49976/2012, la Cassazione penale nell'individuazione della natura giuridica dei gruppi consiliari, ha ipotizzato una realtà complessa e multiforme di aspetti coesistenti di natura pubblica e privata per cui potrebbe anche affermarsi una natura bivalente, fermo restando che trattasi di "problematica, a lungo dibattuta in dottrina e in giurisprudenza, senza essersi ancor oggi risolta in una definitiva *reductio ad unum*".

In sintesi, la tesi che afferma la presenza di "aspetti coesistenti di natura pubblica e privata" sembra quella più aderente alla realtà normativa e fattuale, in quanto, a prescindere dai casi minoritari dei gruppi misti o addirittura uninominali, di norma i gruppi, nella veste rappresentativa dei partiti, mutuano da questi la natura privatistica, ma nello stesso tempo, quando partecipano all'attività assembleare dei Consigli regionali, svolgono sicuramente una funzione pubblicistica.

Scendendo quindi nel dettaglio delle leggi regionali vigenti, se ne desume che il personale dei Gruppi può avere diverse provenienze. In particolare, potrebbe trattarsi di personale pubblico già in servizio presso il Consiglio regionale, o più genericamente di personale proveniente dall'Amministrazione regionale, di cui il Consiglio costituisce comunque un organo. Può anche trattarsi di personale proveniente da altre amministrazioni pubbliche

⁶ Pertanto, in linea con la più volte richiamata giurisprudenza della Cassazione, i consegnatari responsabili di materiali sono costituiti "*agenti contabili di materie*" e come tali sono dichiarati soggetti all'obbligo di redigere un rendiconto, potendosi di fatto trovarsi a essere soggetti al controllo della Corte dei Conti.

e, in ogni caso, solitamente questo passaggio è disciplinato con il rinvio alla normativa statale sul comando di personale e/ o dell'aspettativa senza assegni, a cui viene solitamente corrisposta anche una speciale indennità, il cd. "assegno differenziale" rapportata alla peculiare funzione svolta.

La prassi legislativa regionale riconosce però anche un *tertium genus* di personale da assegnare ai Gruppi a tempo determinato, tramite contratti di diritto privato, per una durata non superiore a quella della legislatura, con la previsione, in alcuni casi, di un numero massimo "contingentato" specie con riferimento agli oneri finanziari da sostenere da parte del Consiglio regionale, rapportato al costo del personale regionale, spettante al gruppo, che viene "surrogato" da queste assunzioni esterne.

Il problema più spinoso dal punto di vista della sociologia del lavoro è rappresentato dal fenomeno del "precariato" che viene a crearsi anche attraverso il personale esterno assunto per i gruppi.

In passato, per eliminare queste situazioni, si è fatto ricorso ad inquadramenti in ruolo mediante "concorsi riservati", con modalità di svolgimento del tutto peculiari rispetto alle normali procedure in materia di accesso agli organici delle pubbliche amministrazioni.

Tuttavia già tempo addietro, con la sentenza n. 187 del 1990, la Corte costituzionale pur riconoscendo la legittimità, nel caso di specie, di due leggi regionali, una della Liguria e una della Toscana, che prevedevano uno di questi "concorsi riservati" ha sentenziato che le norme regionali che prevedono tali procedure riservate presentano carattere necessariamente transitorio.

In tema di diritto vigente la norma del comma 3-bis dell'articolo 35 del d.lgs 165/2001, alla lettera b) nel testo vigente di recente introduzione, prevede testualmente la possibilità che le amministrazioni pubbliche, a certe condizioni, possono avviare procedure di reclutamento mediante concorso pubblico:

(omissis)

"b) per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata dal personale di cui alla lettera a) e di coloro che, alla data di emanazione del bando, hanno maturato almeno tre anni di contratto di lavoro flessibile nell'amministrazione che emana il bando".

Per il riferimento esplicito al contratto di lavoro flessibile, se ne potrebbe argomentare che in tal modo il legislatore italiano abbia nuovamente introdotta a livello nazionale una

forma di stabilizzazione aperta anche ai dipendenti dei Gruppi a tempo determinato assunti da almeno tre anni, poiché gli stessi non ne sono stati espressamente esclusi. Saremmo in presenza di una disposizione applicabile a tutte le pubbliche amministrazioni e pertanto non limitata solamente al conferimento di incarichi dirigenziali; in tal senso sembrerebbe utilizzabile negli enti locali anche per l'attribuzione di compiti di "capo di gabinetto", dal momento che il dettato normativo prevede la formulazione generica di "incarichi di vertice degli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche".che Da ultimo, l'articolo 3, comma 1 bis del dl n. 44/2023, ha aggiunto il comma 5 bis all'articolo 5 del d.l. n. 78/2010, in base al quale possono essere remunerati gli amministratori di altro ente che sono assunti a tempo determinato negli uffici di staff degli organi politici, con l'ulteriore precisazione che non vi siano un aumento dei vincoli e dei costi per la finanza pubblica.

CAPITOLO VIII – UN’ANALISI COMPARATA

Data anche la particolare attenzione recentemente rivolta dal legislatore italiano in materia di lavoro flessibile, questa stessa tipologia di lavoro presso le Segreterie politiche, con una particolare attenzione all'assunzione nei Gruppi consiliari, costituisce a tutt'oggi un elemento dinamico all'interno del panorama politico e amministrativo.

Si tratta invero di una modalità di impiego capace di adattarsi alle esigenze mutevoli e contingenti delle attività politiche, offrendo la necessaria flessibilità alle Segreterie e ai Gruppi consiliari.

Tuttavia, la normativa presente in alcune Regioni, fra cui la Sardegna, incontra sul piano applicativo alcuni ostacoli che nascono dalla peculiare configurazione di tali rapporti di lavoro in quanto basati “sull’intuitus personae.”

Il vincolo fiduciario che si costituisce fra il dipendente a tempo determinato ed il Gruppo infatti genera alcune questioni problematiche, specie nell’ambito dei Gruppi a composizione più variegata, come il Gruppo misto .

Inoltre, il ricondurre la stipula del contratto individuale di lavoro in capo al Presidente del Consiglio crea un’ambiguità di fondo rispetto all’esatta collocazione di tali rapporti in seno all’amministrazione consiliare, generando il dubbio che gli stessi siano da ricondurre alla medesima amministrazione, piuttosto che direttamente al Gruppo stesso.

Alcune regioni, fra cui il Piemonte con la legge regionale 8 giugno 1981, n. 20, nel testo vigente, hanno tentato di ovviare al problema riconducendo il rapporto fiduciario nel Gruppo Misto al singolo Consigliere regionale e non al Capogruppo. Inoltre, il comma 3 dell’articolo 3 della precitata legge 20/1981 prevede espressamente che la stipula del contratto avvenga con il Presidente del Gruppo e, nell’ambito del Gruppo Misto, con il Consigliere rispetto al quale è sorto il vincolo fiduciario col dipendente.

Questo modello, sicuramente esportabile, anche alla luce dell’esperienza non sempre lineare maturata in altri contesti regionali, quale ad esempio quello delineato dalla legge regionale sarda n. 21 del 20 dicembre 2019 e dalla legge regionale lombarda n. 20 del 7 luglio 2008, parrebbe meglio evidenziare la natura fiduciaria del rapporto, e al contempo ne definisce i contorni in maniera più appropriata.

Infatti si tratta in ogni caso di rapporti di lavoro instaurati alle dirette dipendenze funzionali del Gruppo consiliare, tuttavia dal punto di vista della configurazione giuridica del contratto di lavoro, la circostanza che molte leggi regionali, come la precitata legge

regionale della Sardegna, rimettano la firma in capo al Presidente del Consiglio, (a cui è peraltro rimessa da disposizione regolamentare l'immissione in ruolo dei dipendenti consiliari) desta non poche perplessità.

Anzitutto la questione fiduciaria.

Le leggi regionali, per lo più, fanno discendere la cessazione del rapporto di lavoro dal mero "venir meno del rapporto di fiducia tra il Presidente del Gruppo e il dipendente," essendo appunto il contratto basato sull'intuitus personae.

Merita un breve cenno in questa sede la complessa tematica connessa ai rapporti tra "giusta causa" di licenziamento da un canto e fiducia dall'altro, su cui esiste un'ampia letteratura giuslavorista⁷.

La corrente maggioritaria, insieme alla giurisprudenza, sostiene: il licenziamento per giusta causa legittima "la perdita di fiducia del datore di lavoro che non si ricollega ad un suo apprezzamento meramente soggettivo, bensì occorre che il venir meno della fiducia si motivatamente determinato dal fatto addebitato al dipendente e dimostrato nella sua esistenza". La fiducia, quindi, non costituirebbe, secondo tale autorevole opinione, oggetto di un sentire incontrollato, ma coinciderebbe con l'affidamento del datore di lavoro nell'esattezza "delle future prestazioni lavorative"⁸.

Pertanto, data la complessità della materia, in ipotesi di cessazione del rapporto anticipata rispetto alla scadenza naturale basata sul semplice presupposto immotivato del venir meno del vincolo fiduciario da parte del Presidente del Gruppo, ad esempio, ci si potrebbe chiedere se permanga in capo al Presidente del Consiglio, che ha stipulato il contratto, (e quindi all'amministrazione consiliare stessa,) una qualche responsabilità⁹.

La questione, ad esempio, potrebbe insorgere laddove il dipendente licenziato contesti il venir meno del rapporto fiduciario e chieda che esso sia riconducibile a motivazioni espresse, invocando la reintegrazione nel posto di lavoro e il risarcimento del danno

⁷ C. PISANI, *Licenziamento e fiducia*, Milano, Giuffrè, 2004; G. GHEZZI, U. ROMAGNOLI, *Il rapporto di lavoro*, 1987, Bologna, Zanichelli, p. 151.

⁸ In giurisprudenza, Cass. 27 novembre 2011, n. 8847, in Riv. Giur. Lav., 1998, II, p. 48).

⁹ Sul rapporto tra fiducia e giusta causa, in giurisprudenza tra le tante Cass. 8 settembre 2006, n. 19270, in Not. Giur. Lav., 2007, I, p. 127; ma anche Cass. 3 gennaio 2011, n. 35 in Mass. Giust. Civ., p. 9; Cass. 1 marzo 2011, n. 5019, Mass. Giust. Civ, p. 334.

subito, alla luce del dato obiettivo che il contratto sia stato stipulato con il Presidente del Consiglio, quindi con l'amministrazione, e non direttamente con il Gruppo.

Altra questione si pone laddove, per consentire il rispetto del limite finanziario alle assunzioni, insorga la necessità di ridurre la prestazione oraria di qualche dipendente a tempo determinato, o persino di interromperne il rapporto di lavoro anzitempo.

La scelta tra i vari dipendenti è rimessa da molte leggi in capo al Presidente del Gruppo: ma sovente l'intuitus personae lega il dipendente al singolo consigliere, che non compare tuttavia quale soggetto attivo del rapporto.

Anche in tal caso la scelta del Capogruppo, che dovrebbe potersi definire ampiamente discrezionale, potrebbe essere oggetto di contestazione, anche, giudiziale, qualora non fosse dimostrabile la motivazione della suddetta con riferimento all'uno, piuttosto che a un altro dipendente; infatti concretamente all'interno dell'organizzazione delle attività del Gruppo i dipendenti continuano a fare principalmente riferimento al Consigliere di fiducia.

BIBLIOGRAFIA

- CASTIELLO, M. – MAZZOLA, G., *L'evoluzione del Sistema delle Conferenze, Amministrazione in cammino*, maggio 2014
- CONSOLI, E., *Le Assemblee legislative regionali in Italia: alla ricerca di una nuova centralità*, ISBN edizioni pp.1000-1027, 2006
- FALCON, G., & PADULA, C., *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, *Le Regioni*, 2/2008, pp. 247-276
- GHEZZI G., ROMAGNOLI U., *Il rapporto di lavoro*, Bologna, Zanichelli, p. 151, 1987
- MAZZOLA, G., *Autonomia differenziata. Realtà e prospettive: le bozze di pre-intese*, Working Paper Series”, Luiss, SOG Working Paper 55, dicembre 2019
- MAZZOLA, G., *Le prospettive della funzione di controllo nei consigli regionali*, *Amministrazione In Cammino*, febbraio 2011
- MAZZOLA, G., *I gruppi consiliari regionali: realtà e prospettive*, *Amministrazione in Cammino*, novembre 2010
- MAZZOLA, G., *Il ruolo delle assemblee elettive nella forma di governo regionale*, *Amministrazione In Cammino*, dicembre 2009
- MAZZOLA, G. *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, *Amministrazione in Cammino*, 1–14, 2012
- PISANI, *Licenziamento e fiducia*, Milano, Giuffrè, 2004
- SIRIANNI, G., *I Regolamenti delle Assemblee regionali*, *Dir. e soc*, 2, 213, 2007
- TORRIONI, P. M., *Legami a tempo determinato. Come la precarietà lavorativa ridisegna le identità sociali e collettive. In Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, pp. 95-102, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2017
- ZAMBONI, M., *L'utilizzazione della conoscenza nelle assemblee legislative regionali italiane*, *Rivista italiana di politiche pubbliche*, fasc.1, pp.133-160, 2012

SITOGRAFIA

<https://www.gianliborionomazzola.eu/archivio.php?cat=0>
<https://leg16.camera.it/522?tema=86&Lavoro+flessibile+nella+P.A.>
<https://www.funzionepubblica.gov.it/lavoro-pubblico-e-organizzazione-pa/lavoro-flessibile>
https://w3.ars.sicilia.it/lex/L_2013_004.htm
<http://www.lavoro.regione.sicilia.it/uffici/crpaldir/orientag/Politiche/s4lavdet.htm>
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1997/07/04/097G0227/sg>
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2012-10-10;174>
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-30;165>
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2000-08-18;267>
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/06/22/23G00090/sg>
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/08/10/23G00118/sg>
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2023-04-22;44>
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1977/12/07/077U0876/sg>
https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1996-10-02&atto.codiceRedazionale=096G0539&elenco30giorni=false
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1993-02-03;29>