



N. 1167-A/bis

RELAZIONE DI MINORANZA DELLE COMMISSIONI 1^a E 11^a RIUNITE

**(1^a - AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE
DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)**

(11^a - LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATRICE INCOSTANTE)

Comunicata alla Presidenza il 24 novembre 2009

SUL

DISEGNO DI LEGGE

risultante dallo stralcio, deliberato dalla Camera dei deputati il 5 agosto 2008,
degli articoli 23, 24, 32, da 37 a 39 e da 65 a 67 del

DISEGNO DI LEGGE N. 1441

Delega al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione
di enti, di congedi, aspettative e permessi, nonché misure contro
il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico,
di controversie di lavoro e di ammortizzatori sociali

**presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze
dal Ministro dello sviluppo economico
dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione
dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali
dal Ministro per la semplificazione normativa
e dal Ministro della giustizia**

(V. Stampato Camera n. 1441-quater)

approvato dalla Camera dei deputati il 28 ottobre 2008

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 29 ottobre 2008*

Disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento.

ONOREVOLI SENATORI. - Il problema di carattere generale che affligge questo provvedimento risiede in un profilo che da tempo connota il comportamento del Governo e della maggioranza nei confronti dei provvedimenti legislativi: l'inserimento, ogni qualvolta si provveda all'esame di un determinato progetto di legge o si proceda alla conversione in legge di un decreto-legge, di ulteriori parti dispositive vertenti su qualsivoglia tipo di materia, prescindendo talvolta completamente dal contenuto normativo dell'atto principale in cui sono collocate. Il tema è quindi quello della disomogeneità degli atti normativi che arrivano in Parlamento in un modo e poi si trasformano in ragione dell'inserimento di parti completamente prive di un nesso sia con il testo in generale sia con il titolo.

In tal modo il Governo mostra una spiccata attitudine a sfruttare la forza della sua maggioranza per introdurre norme del tutto estranee piuttosto che esercitare la complessità del governo che si esplica principalmente tramite la riforma di interi comparti, poiché per la prima attività basta intervenire quando serve, in maniera contingente ed *una tantum*, mentre per la seconda occorre rigore, coerenza ed omogeneità.

Tale attitudine, inoltre, rende sempre più difficile per i cittadini conoscere il contenuto effettivo delle leggi. In questo testo, ad esempio, si è tentato di dettare una nuova disciplina delle farmacie - poi eliminata in Commissione grazie all'iniziativa dell'opposizione - ma si è fattivamente introdotta una nuova regolamentazione relativa ai farmaci emoderivati (articolo 2-*quater*), al diritto allo studio (articolo 6-*bis*), al reclutamento universitario (articoli 6-*ter* e seguenti), solo per citarne alcune.

Com'è possibile per il cittadino, in quest'ottica, conoscere qual è la fonte normativa più adatta per la disciplina di una determinata materia? Anziché procedere alla tanto declamata semplificazione normativa, il Governo e la maggioranza lo obbligheranno ad andare a cercare le disposizioni che lo interessano in tutti gli atti normativi approvati, rendendo sempre più oscura e non conoscibile la produzione legislativa.

Si tratta dunque di un problema grave su cui si invita il Governo a riflettere seriamente onde adottare un atteggiamento più rispettoso non solo nei confronti del Parlamento ma anche dei cittadini stessi.

Prima di entrare nel merito dei profili critici dei singoli articoli, va sottolineato che l'articolo 6 che introduceva la territorializzazione delle procedure concorsuali è stato espunto anche grazie all'intervento dell'opposizione. Questo intervento ha infatti evitato che venisse introdotta nel nostro ordinamento una discriminazione incostituzionale nell'accesso alle pubbliche amministrazioni fra i cittadini italiani in ragione della loro provenienza, che avrebbe potuto acuire ulteriormente le differenze fra le diverse parti del nostro Paese quando, al contrario, è al potenziamento dell'unità nazionale e della coesione sociale che è importante mirare.

Nel merito molti sono gli articoli che necessitano ancora di una revisione profonda per quanto riguarda i profili che più direttamente attengono alle competenze della Commissione affari costituzionali, e su cui dunque invitiamo i relatori di maggioranza ed il Governo e porre attenzione anche con riferimento agli emendamenti presentati.

La prima questione che vogliamo sollevare investe la mancata stabilizzazione del personale precario delle pubbliche amministra-

zioni che era disciplinata dall'articolo 7, soppresso durante l'esame nelle Commissioni competenti secondo l'erroneo presupposto che la materia fosse stata assorbita dagli articoli 17, commi da 10 a 19 del decreto-legge n. 78 del 2009, recentemente convertito in legge. Ebbene, questo presupposto è errato, poiché se è vero che i commi richiamati del decreto-legge n. 78 del 2009 trattano il tema della stabilizzazione, contenendo alcune norme di favore per l'accesso accanto a differimenti di termini, quella disciplina è molto più restrittiva e limitativa di quanto era previsto dall'espunto articolo 7 e si differenzia dunque in maniera sostanziale da esso. Le previsioni andrebbero dunque reintrodotte e addirittura potenziate poiché l'articolo 7 già di per sé si rivelava restrittivo rispetto al percorso virtuoso di stabilizzazione triennale avviato con le finanziarie per il 2007 e per il 2008.

È poi necessario, con riferimento all'articolo 8-bis, comma 1, lettera b), capoverso 3-bis, intervenire per prevedere che le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica e la relativa valutazione siano resi accessibili non «alla amministrazione» come erroneamente, probabilmente per un refuso, è previsto dalla disposizione in questione, bensì «dalla amministrazione», altrimenti la norma si porrebbe in contraddizione con i principi contenuti nella legge delega n. 15 del 2009, derivanti anche dal proficuo confronto parlamentare con l'opposizione.

L'articolo 11 introduce invece disposizioni in materia di rapporto di lavoro a tempo parziale. La materia è stata recentemente novellata dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, prevedendo che la trasformazione del rapporto di lavoro da *part time* a tempo pieno non avvenga più in maniera automatica in seguito alla richiesta del dipendente, ma venga giudicata e valutata dalle singole pubbliche amministrazioni. Lo spirito di tale proposta è di per sé condivisibile poiché pondera la scelta relativa alla concessione

del *part time* sulle necessità di organico delle singole pubbliche amministrazioni rispetto agli obiettivi da conseguire. In questa sede, essa viene tuttavia tradotta in maniera inaccettabile. L'articolo 11 prevede infatti che le pubbliche amministrazioni possano sottoporre a nuova valutazione anche i provvedimenti di concessione del *part time* adottati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 112 del 2008, con il rischio di rimettere in discussione il legittimo affidamento dei singoli dipendenti nei confronti di una riduzione del loro orario di lavoro conseguente ad un provvedimento della pubblica amministrazione stessa.

Oltre a potersi configurare come una lesione potenziale di un diritto quesito – rivelandosi per ciò stesso illegittima – che darebbe vita ad una condizione vessatoria nei confronti di tutti i dipendenti, la norma produrrebbe conseguenze ancor più nefaste nei confronti delle dipendenti di sesso femminile, per quanto attiene ad esempio al lavoro di cura. Si consideri, infatti, cosa potrebbe accadere qualora una dipendente che abbia richiesto un regime di *part time* per potersi prendere cura di un figlio nascituro prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 112 del 2008, se tale regime venisse revocato dalla disposizione di cui all'articolo 11. La madre dovrebbe ritornare a lavorare a tempo pieno? Ma, ancora più semplicemente, se un dipendente avesse reimpostato l'organizzazione del suo nucleo familiare, anche attraverso appositi investimenti, sulla base della stessa concessione del *part time*, come si dovrebbe comportare in seguito alla revoca della decisione che ha determinato questi mutamenti?

L'articolo 13 riguarda invece il regime dell'aspettativa dei dipendenti pubblici, escludendo che le disposizioni in tema di incompatibilità di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, vengano applicate. Tali restrizioni, come ad esempio il divieto di svolgere attività aventi scopo di lucro o

di svolgere attività editoriali, con tutta evidenza furono infatti pensate per i dipendenti pubblici e introdotte in un periodo storico (ben antecedente al 2001) in cui il rilievo e le potenzialità espansive del privato non avevano raggiunto i livelli attuali.

Se, dunque, l'esclusione appare di per sé condivisibile, non altrettanto condivisibile appare la scelta di non aver introdotto delle nuove fattispecie volte a regolare il rapporto fra incarico pubblico e incarico privato ancorché temporaneo. Se è vero infatti, per riprendere l'esempio formulato in precedenza, che l'attività privata ben difficilmente potrebbe essere scelta qualora non avesse scopo di lucro, è altrettanto vero che determinate attività – come le attività di *lobbying*, ad esempio, o di *project managing* – potrebbero talvolta essere svolte ponendo a rischio l'imparzialità della pubblica amministrazione cui il dipendente chiede l'aspettativa. In quest'ottica, dunque, se è vero che le vetuste incompatibilità andrebbero escluse con riferimento alla fattispecie costituita dalla aspettativa, è altrettanto vero che nuove e specifiche forme di incompatibilità andrebbero introdotte per evitare che l'attività privata del dipendente possa – ancorché in regime di aspettativa – portare nocimento all'azione dell'amministrazione stessa. Per questi motivi chiediamo al Governo di prendere seriamente in considerazione l'ordine del giorno G13.100 che impegna il Governo a circoscrivere con certezza gli ambiti di applicazione della disposizione di legge in questione e le situazioni di incompatibilità relative al fine di evitare situazioni di possibile conflitto tra interessi divergenti, a tutela della pubblica amministrazione.

Infine, l'articolo 15-*bis* prevede che le pubbliche amministrazioni trasformino i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del *mobbing* in un nuovo, unico, organo chiamato Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni. Sul metodo, qua-

lora si trattasse di soggetti inutili e svolgenti attività sovrapponibili, si tratterebbe di certo di un intervento meritorio.

Nel merito, tuttavia, le disposizioni richiamate non sono affatto condivisibili. Il primo motivo è perché i temi di cui si occupavano i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul *mobbing* erano e sono molto diversi dal punto di vista dell'ambito materiale e nulla giustifica il loro accorpamento. Al contrario, le specifiche attività svolte da ciascuno di essi rischiano di venire depotenziate in seguito alla loro fusione. Ad esempio, i comitati pari opportunità erano essenzialmente costituiti per favorire azioni antidiscriminatorie a favore delle donne, per quanto riguarda la loro collocazione all'interno delle amministrazioni, la predisposizione e la funzione consultiva con riferimento all'approvazione di determinate tipologie di regolamenti, ad esempio, contro la violenza sessuale. Inoltre, i comitati aziendali erano in rete con altri comitati per le pari opportunità, costituiti presso alcune istituzioni o altre aziende, il che li ha talvolta trasformati anche in sedi di un pensiero e di una cultura di genere nell'organizzazione del lavoro.

Vi è inoltre una questione formale tutt'altro che insignificante: è possibile che una legge ordinaria dello stato deroghi ad un atto derivante da contrattazione collettiva che, per ciò stesso, vede la partecipazione attiva – e non solo consultiva – delle parti sociali? Si può, in altre parole prevedere che la legge che stiamo discutendo possa prevedere che le pubbliche amministrazioni debbano costituire un nuovo organo che «sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del *mobbing*, costituiti in applicazione della contrattazione collettiva», come lo stesso articolo 15-*bis* confessa, senza che una revisione delle disposizioni di riferimento, secondo il metodo della contrattazione collettiva, abbia luogo?

Certamente no, per cui l'articolo non è condivisibile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello formale.

Con questo può ritenersi conclusa l'esposizione dei principali nodi critici della proposta, limitatamente alla competenza della

1^a Commissione affari costituzionali, con l'auspicio che il dibattito parlamentare possa migliorare il testo in molte delle sue parti.

INCOSTANTE, *relatrice*

