
Mostra rif. normativi

Legislatura 17ª - 11ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 26 del 19/09/2013

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11ª)

GIOVEDÌ 19 SETTEMBRE 2013

26ª Seduta

Presidenza del Presidente

SACCONI

La seduta inizia alle ore 8,30.

IN SEDE CONSULTIVA

(1015) Conversione in legge del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni

(Parere alla 1ª Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni e raccomandazioni)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Il relatore **ICHINO** (*SCpI*) illustra una nuova bozza di parere, favorevole con osservazioni e raccomandazioni ed allegata al resoconto della seduta, che raccoglie le indicazioni e le notazioni avanzate dai vari Gruppi.

Nessuno chiedendo di intervenire per dichiarazione di voto, presente il prescritto numero di senatori, il presidente **SACCONI** mette ai voti tale nuova proposta.

La Commissione approva, con il voto contrario del senatore **BAROZZINO** (*Misto-SEL*) e l'astensione delle senatrici **PAGLINI** (*M5S*) e **MUNERATO** (*LN-Aut*).

La seduta termina alle ore 8,40.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1015

La Commissione lavoro, previdenza sociale,

esaminato per quanto di competenza il disegno di legge in titolo,

rileva preliminarmente che il provvedimento si giustifica con esigenze di razionalizzazione dell'organizzazione e della spesa corrente delle amministrazioni pubbliche, e in particolare di superamento delle situazioni improprie di lavoro temporaneo in posizioni che dovrebbero essere coperte con personale di ruolo, nonché con esigenze di prevenzione del ripetersi di comportamenti indebiti da parte dei dirigenti pubblici in materia di gestione degli organici; esigenze, queste, tutte ampiamente condivisibili.

La Commissione fa notare tuttavia il rischio che alcune disposizioni possano condurre a interpretazioni e/o effetti pratici contraddittori rispetto agli intendimenti dello stesso Governo-legislatore. La Commissione ritiene necessario pertanto che la formulazione del testo legislativo venga corretta in modo da evitare che le nuove norme possano avere l'effetto di:

- a) favorire il ripetersi o protrarsi di comportamenti scorretti da parte dei vertici politici o amministrativi e del *management* pubblico nella gestione del personale e in particolare dei reclutamenti con contratto a termine;
- b) affievolire il principio costituzionale dell'accesso alla funzione pubblica mediante concorso aperto a tutte le persone dotate dei requisiti necessari e potenzialmente interessate;
- c) depotenziare la norma in materia di mobilità del personale, in seno al settore pubblico, tra uffici in situazione di *overstaffing* e uffici in situazione di carenza di organici (articolo 33 del T.U. in materia di impiego pubblico, decreto legislativo n. 165/2001);
- d) derogare al principio programmatico della *spending review* e in particolare alla regola della eliminazione di qualsiasi voce di spesa corrente che non sia strettamente e congruamente correlata con una esigenza pubblica essenziale, nei casi in cui l'immissione in ruolo di nuovo personale avvenga su posizioni che potrebbero essere altrimenti coperte mediante trasferimento da altri uffici della stessa amministrazione, oppure mediante trasferimento a norma dell'art. 33 T.U. da altre amministrazioni.

A proposito del punto a), la Commissione rileva una contraddizione tra l'aggravamento delle sanzioni per i dirigenti che ricorrono indebitamente alle assunzioni a termine e la disposizione che prevede la rinnovabilità dei contratti a termine attualmente in corso fino al 2015.

Con riferimento al punto b), la Commissione ritiene che, tra le due opzioni - previste dal comma 3-*bis* inserito nell'articolo 35 del T.U. in materia di impiego pubblico ad opera del comma 401 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, con effetto dal 1° gennaio 2013 -, vale a dire l'attivazione di concorsi riservati a coloro che abbiano prestato lavoro a termine per l'amministrazione, entro un limite percentuale massimo riferito alle nuove assunzioni, e l'attribuzione a coloro che abbiano prestato lavoro a termine per l'amministrazione di un punteggio aggiuntivo per la valutazione della professionalità specifica acquisita, debba essere preferita la seconda, in quanto più conforme al dettato costituzionale, soprattutto in questo momento di particolare difficoltà per le nuove coorti di giovani che ogni anno si affacciano sul mercato del lavoro. In relazione alla scadenza di molti contratti nella data prossima del 31 dicembre, si deve adottare comunque la modalità concorsuale più veloce, e quindi coerente con questa stessa scadenza.

A proposito del punto c), la Commissione rileva come l'obbligo imposto dall'articolo 33 del citato Testo Unico ai dirigenti pubblici, di rilevare le eccedenze di organico e provvedere senza ritardo al loro superamento mediante la procedura di mobilità ivi definita, nell'arco dei dodici anni in cui è stato in vigore abbia visto inasprire per ben tre volte le sanzioni per i trasgressori (l'ultimo inasprimento è del 2011), ma come al contrario quelle sanzioni siano rimaste totalmente disapplicate, al centro e in periferia. Da ciò la necessità di correggere le disposizioni contenute in questo decreto, che rischiano di depotenziare, direttamente o indirettamente, l'obbligo posto dall'articolo 33 del citato Testo Unico, finendo coll'operare di fatto come sanatorie surrettizie per le omissioni passate da parte del *management* pubblico. Vanno altresì corrette le disposizioni - in particolare quelle sulla stabilizzazione dei titolari di contratti a termine - che sostanzialmente derogano alla regola posta dal citato articolo 33, consentendo che si proceda a immissioni in ruolo in situazioni nelle quali una scopertura di organico potrebbe essere invece risolta con la mobilità di personale già in ruolo, proveniente da uffici dove si registrano eccedenze. In generale, si suggerisce di inserire nel testo legislativo la previsione che l'autorizzazione a nuove assunzioni in ruolo con procedure concorsuali sia preceduta, oltre che dalla verifica circa la possibilità di coprire le carenze di organico mediante la procedura di cui all'articolo 33 T.U., anche dall'espletamento di bandi per la copertura delle carenze stesse mediante mobilità

volontaria, come previsto dall'articolo 30, comma 2-bis, T.U. Ancora a questo proposito la Commissione osserva, in particolare, che l'istituenda Agenzia per la Coesione Territoriale dovrebbe, in coerenza con quanto sopra esposto, verificare in via preliminare la possibilità di coprire il proprio organico per mezzo di processi di mobilità.

Quanto al punto d), la Commissione valuta positivamente il fatto che il decreto pone alcuni requisiti destinati a condizionare la possibilità di nuove immissioni in ruolo di lavoratori precari al requisito della sussistenza effettiva di una scopertura di organico e di disponibilità finanziarie adeguate. Fa notare però come l'applicazione di queste due regole induca a prevedere che le immissioni in ruolo effettive saranno in numero assai limitato rispetto alla platea attuale dei lavoratori assunti a termine o impegnati in lavori socialmente utili. Donde la preoccupazione che le nuove misure, senza produrre l'effetto voluto della riduzione del lavoro precario indebito, né quello di alleviare in misura apprezzabile la disoccupazione giovanile, producano invece l'effetto di alimentare l'idea fuorviante secondo cui ogni prospettiva di assorbimento dei lavoratori non di ruolo, o dei fruitori delle misure di *job creation* fuori mercato, o di chi sia stato inserito in una graduatoria concorsuale, si collochi esclusivamente nell'area pubblica, anziché nel tessuto produttivo generale.

In riferimento a quest'ultimo punto, la Commissione investita del presente parere invita la Commissione competente per l'esame del provvedimento in sede referente a considerare l'incompatibilità della proroga della validità triennale delle graduatorie con la necessità di apertura dell'accesso al ruolo nelle amministrazioni pubbliche a tutti coloro – e in particolare i più giovani – che intendono concorrervi. E sottolinea che per il futuro deve essere preferita una maggiore frequenza di concorsi, ciascuno con un minor numero (di partecipanti e) di vincitori, senza formazione di graduatorie di "idonei".

In relazione alla parte del decreto relativa alle eccedenze di personale che si registrano in imprese controllate da un'amministrazione pubblica, la Commissione rileva che la prassi di avvalersi di società per azioni di diritto privato per lo svolgimento di funzioni di interesse pubblico si è affermata nei decenni passati come un modo per conseguire una maggiore flessibilità nell'utilizzazione delle risorse umane (oltre che di quelle finanziarie e materiali): più precisamente, per sostituire il controllo di legittimità sui singoli atti con un controllo circa l'economicità complessiva della gestione e il raggiungimento dei risultati voluti. Se, però, anche in riferimento alle società controllate operanti in regime di diritto privato si introducono nozioni, regole e vincoli propri dell'amministrazione pubblica, quali quelli relativi all'"organico", questo significa che anche in riferimento a queste imprese si ritorna a un controllo (peraltro meno intenso e rigoroso rispetto a quello cui è soggetta l'amministrazione pubblica intesa in senso stretto) sul rispetto di regole predeterminate piuttosto che sull'economicità complessiva della gestione. *Sul processo* invece che *sul prodotto*. La Commissione ritiene pertanto che debbano essere riviste alla luce di questa considerazione le disposizioni contenute nell'articolo 3 del decreto, che vincolano le imprese controllate (operanti in regime privatistico) ad applicare, per la soluzione delle proprie eccedenze di organico, procedure speciali di trasferimento di personale da società a società, tenendosi conto, in particolare, del fatto che

- a queste imprese, proprio per la loro natura privatistica, non può essere imposta dall'amministrazione la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro;

- nelle imprese stesse il consenso del lavoratore è comunque sempre indispensabile per la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro;

- se il consenso del lavoratore c'è, il trasferimento da un'impresa a un'altra è già oggi pacificamente possibile senza ostacolo alcuno, e senza necessità di una norma legislativa che lo preveda.

Ancora in relazione alla parte del decreto relativa alle eccedenze di personale che si registrano in imprese a partecipazione pubblica, la Commissione ritiene altresì che debba essere chiarito che le disposizioni stesse si applicano comunque soltanto alle società *controllate* (e non soltanto *partecipate*) dall'amministrazione pubblica. Reputa inoltre che vada specificato che, allorché le società controllate registrino uno squilibrio di bilancio, i loro amministratori debbano segnalare gli eventuali esuberi occupazionali, sotto pena di adeguate sanzioni. In relazione a queste società la Commissione ritiene infine che si debba considerare attentamente la prospettiva del loro inserimento pieno nel sistema assicurativo obbligatorio degli ammortizzatori sociali.

La Commissione rileva la criticità del disallineamento dell'impiego pubblico rispetto al settore privato per ciò che riguarda la data terminale (31 dicembre 2015 invece che 31 dicembre 2014) entro la quale vengono "salvaguardati" i lavoratori prossimi al pensionamento, garantendo loro l'applicazione della disciplina vigente al 31 dicembre 2011. Essa chiede pertanto che venga valutata la diversa opzione di estensione anche al settore dell'impiego pubblico del campo di applicazione del comma 15-bis dell'art. 24 del d.-l. n. 201/2011.

La Commissione sottolinea infine la necessità che vengano promossi e favoriti – compatibilmente con il primario interesse organizzativo e funzionale delle amministrazioni - i bandi per assunzione a tempo (indeterminato e) parziale, anche possibilmente al fine dell'aumento del numero delle nuove assunzioni.

Conclusivamente, la Commissione

- esprime parere favorevole al provvedimento, quando esso sia modificato secondo le osservazioni e indicazioni sopra esposte in relazione alla materia dei concorsi pubblici, delle immissioni in ruolo e della mobilità degli organici;
- raccomanda che venga valutata l'opzione alternativa indicata in relazione alla materia pensionistica;
- raccomanda che vengano prese attentamente in considerazione le indicazioni espresse in materia di promozione nelle amministrazioni del lavoro a tempo parziale.