

AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)

MERCOLEDÌ 3 MAGGIO 2017

481<sup>a</sup> Seduta

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 393

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

- valutato il parere espresso il 6 aprile 2017 dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con particolare riferimento agli emendamenti proposti dall'Unione delle province d'Italia;

- preso atto dei contenuti dell'intesa sancita il 6 aprile 2017 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016;

- considerato il parere n. 916 del 2017, espresso nell'adunanza dell'11 aprile 2017 dalla Commissione speciale istituita dal Consiglio di Stato ai fini dell'esame dello schema di decreto legislativo e dell'espressione del relativo parere;

- richiamati i contenuti dell'accordo sottoscritto il 30 novembre 2016 dalla Ministra e dal Sottosegretario di Stato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, da un lato, e dai Segretari generali di CGIL, CISL e UIL, dall'altro;

- esaminati gli elementi di valutazione acquisiti nell'ambito delle audizioni informali svolte;

- osservato che, nel parere del Consiglio di Stato, si raccomanda al Governo "di porre in essere tutte le opportune iniziative con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'ambito del necessario rapporto di leale collaborazione con le stesse al fine di evitare in qualsiasi modo che le finalità di semplificazione, razionalizzazione e di riorganizzazione della disciplina del rapporto privato alle dipendenze pubbliche e la tutela degli interessi pubblici in essa coinvolti possano, di fatto, limitare gli spazi e la funzione dell'autonomia collettiva; svuotare e/o marginalizzare la consultazione sindacale; incrementare l'introduzione di meccanismi di regolamentazione autoritativa del rapporto di lavoro pubblico, per quanto provvisori, in sede di contrattazione decentrata; irrigidire, più in generale, il rapporto tra fonte autoritativa e fonte negoziale";

- considerato che l'articolo 4 dello schema modifica l'attuale disciplina della determinazione dei fabbisogni di personale, prevedendo il progressivo superamento della considerazione della dotazione organica come limite e parametro di riferimento per le assunzioni, privilegiando, invece, la valutazione degli effettivi fabbisogni di personale;

- rilevato che, al fine di realizzare tale mutamento di prospettiva, assume un ruolo centrale il piano triennale dei fabbisogni di personale;

- apprezzato che l'articolo 5 introduce, dal 1° gennaio 2018, un divieto, per le pubbliche amministrazioni, di stipulare contratti di collaborazione che si concretizzino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative, con modalità di esecuzione organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro, in linea con la disciplina prevista nel settore privato dall'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, ferma restando la necessità di considerare, in via transitoria, la peculiarità di talune situazioni;

- ritenuto auspicabile che, in linea con quanto indicato nel parere espresso dal Consiglio di Stato e al fine di superare incertezze in sede interpretativa, si proceda in un prossimo futuro alla redazione di un testo unico che contenga una disciplina unitaria e organica dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche con riferimento alla esaustiva regolamentazione delle forme contrattuali flessibili;

- apprezzato che, all'articolo 10, si prevede l'istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica, di una Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità, nonché l'introduzione, nelle amministrazioni pubbliche con più di duecento dipendenti, della figura del responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità, anche al fine di promuovere gli accomodamenti ragionevoli di cui all'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216;

- apprezzate le disposizioni contenute nell'articolo 18, che prevede la costituzione di un polo unico per le visite fiscali, facente capo all'INPS, che provvede, in base alla nuova disciplina, alla effettuazione e alla gestione degli accertamenti medico-legali sulle assenze dal lavoro per malattia sia nel settore pubblico sia nel settore privato, eliminando l'attuale dualismo, che attribuisce alle Aziende sanitarie locali il compito di effettuare le verifiche nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni;

- preso atto del rinvio ad un successivo decreto interministeriale per l'armonizzazione della disciplina del settore pubblico e privato in tema di fasce orarie di reperibilità in caso di malattia, mediante la definizione delle fasce entro le quali devono essere effettuate le visite di controllo, nonché per la definizione delle modalità per lo svolgimento delle stesse visite e per l'accertamento, anche con cadenza sistematica e ripetitiva, delle assenze dal servizio per malattia;

- espresso apprezzamento per le finalità perseguite dall'articolo 20, che reca specifiche disposizioni per la stabilizzazione, entro il triennio 2018-2020, del personale precario non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni;

- condivisa l'esigenza, segnalata anche dall'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di adottare interventi di armonizzazione tra la disciplina in materia di stabilizzazioni di cui all'articolo 20 e la legislazione vigente relativa ai lavoratori socialmente utili;

- segnalata, tuttavia, l'esigenza di individuare tempestivamente, anche nell'ambito di prossimi provvedimenti legislativi, interventi volti ad assicurare percorsi per la stabilizzazione nell'esercizio delle funzioni dirigenziali del personale già regolarmente assunto ed appartenente ai ruoli della pubblica amministrazione, il quale abbia svolto funzioni dirigenziali in forza di reiterati contratti a termine, con particolare riferimento a quello delle Agenzie fiscali;

- evidenziata, altresì, la necessità di perseguire analoghi percorsi di stabilizzazione per i dirigenti sanitari assunti con contratti a tempo determinato alle dipendenze dal Servizio sanitario nazionale;

- considerato che l'articolo 23 prevede una progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale contrattualizzato delle amministrazioni pubbliche, demandata alla contrattazione collettiva per ogni comparto o area di contrattazione, da realizzare attraverso i fondi per la contrattazione integrativa;

- osservato che, nelle more dell'intervento della contrattazione collettiva, l'ammontare delle risorse destinate annualmente ai trattamenti accessori del personale, anche di livello dirigenziale, non potrà, in via generale, superare l'importo determinato per l'anno 2016;

- segnalata l'opportunità di valorizzare il trattamento accessorio riconosciuto al personale delle amministrazioni pubbliche, quale strumento per accrescerne la produttività e migliorare i servizi messi a disposizione dei cittadini e delle imprese, anche attraverso futuri provvedimenti che applichino a tale componente della retribuzione benefici, anche di carattere fiscale, analoghi a quelli previsti per i lavoratori privati;

- rilevata l'esigenza, evidenziata anche nell'accordo concluso il 30 novembre 2016 tra Governo e organizzazioni sindacali, che si assicuri un costante ed efficace monitoraggio dell'attuazione della riforma della pubblica amministrazione, che garantisca un'adeguata partecipazione delle organizzazioni sindacali, anche con riferimento alla misurazione e al monitoraggio dei fabbisogni di personale, nel rispetto delle normative vigenti in tema di autonomia decisionale;

- preso atto dei rilievi espressi dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nonché di quelli espressi dalla Commissione istruzione e dalla Commissione lavoro,

esprime parere favorevole con le seguenti condizioni:

- provveda il Governo, nel primo provvedimento utile, a integrare le disposizioni di cui al Capo V (articolo 10), in tema di collocamento obbligatorio, prevedendo un'armonizzazione della normativa vigente, con particolare riferimento alle disposizioni di cui alla legge n. 407 del 1998 e alla legge n. 266 del 2005, in materia di vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e del dovere, al fine di chiarire l'ambito di configurazione delle diverse fattispecie, con riferimento agli articoli 3, comma 1, e 18, comma 2 della legge n. 68 del 1999 e delle relative quote di riserva, per garantire un'uniforme applicazione e operatività della disciplina, evitando inopportune contrapposizioni tra persone che, a diverso titolo, vivono quotidianamente una condizione di fragilità. L'integrazione di tali disposizioni dovrebbe altresì essere finalizzata a garantire la funzione "mirata" della disciplina per rispecchiare la formazione scolastica, le specifiche abilità, attitudini e competenze lavorative dei soggetti beneficiari;

- sia chiarita più opportunamente, nel decreto legislativo, la disciplina delle "linee guida", delle "linee di indirizzo" o come meglio indicate, per chiarire la loro collocazione nel sistema delle fonti, la loro compatibilità con quest'ultimo e la loro sicura collocazione negli atti amministrativi generali, dal momento che sarebbe *contra legem* se assumessero una natura sostanzialmente regolamentare (per di più, spesso, natura di regolamenti indipendenti).

Si formulano, inoltre, le seguenti osservazioni:

- valuti il Governo l'opportunità di riconsiderare le disposizioni del Capo I e del Capo VI del provvedimento, relativi, rispettivamente, alla disciplina delle fonti e alla contrattazione, al fine di dare piena attuazione all'impegno assunto nell'ambito dell'accordo stipulato con le organizzazioni sindacali il 30 novembre 2016, con riferimento agli ambiti di competenza, rispettivamente, della legge e della contrattazione, privilegiando la fonte contrattuale quale luogo naturale per la disciplina del rapporto di lavoro, dei diritti e delle garanzie dei lavoratori, nonché degli aspetti organizzativi a questi direttamente pertinenti;

- con riferimento alle disposizioni dell'articolo 4, si valuti l'opportunità di:

a) assicurare il coordinamento tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, non solo nella fase di predisposizione delle linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni, come previsto dall'articolo 6-ter, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, introdotto dal comma 2 del medesimo articolo 4, ma anche nella fase di approvazione dei

piani triennali dei fabbisogni delle amministrazioni statali, prevedendo anche il concerto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione nella nuova formulazione dell'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, introdotta dal comma 1 del richiamato articolo 4;

b) prevedere che sia acquisito il concerto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione nella definizione delle modalità di rilevazione delle informazioni rese disponibili dal sistema informativo del personale del Ministero dell'economia e delle finanze, di cui all'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 2001, considerato il rilievo che tali informazioni assumeranno ai fini della predisposizione, da parte del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, delle linee di indirizzo di cui al nuovo articolo 6-ter del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001;

- valuti il Governo l'opportunità di precisare le sanzioni applicabili in caso di violazione dell'articolo 7, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dall'articolo 5, comma 1, lettera a), del provvedimento in esame;

- si verifichi la possibilità, nell'ambito dei principi e criteri direttivi della delega, di cui agli articoli 16 e 17 della legge n. 124 del 2015, di introdurre nel presente provvedimento disposizioni volte a riconoscere al personale di ruolo delle pubbliche amministrazioni con figli con gravi disabilità, ai sensi dell'articolo 3, comma 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, la priorità per l'assegnazione della sede di servizio nel comune di residenza dei figli o in comuni limitrofi, ovvero altre forme di agevolazione in relazione alla assegnazione della sede;

- valuti il Governo, nell'ambito delle disposizioni del Capo III, relative al reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, l'opportunità di:

a) introdurre ulteriori previsioni che, nel rispetto dell'articolo 97, quarto comma, della Costituzione e della relativa giurisprudenza costituzionale, consentano di valorizzare le professionalità già esistenti nell'ambito delle pubbliche amministrazioni;

b) valorizzare, nell'ambito delle procedure concorsuali, le professionalità maturate e le esperienze lavorative svolte presso le amministrazioni che bandiscono il concorso, anche nell'ambito di rapporti di somministrazione di lavoro;

c) valorizzare il dottorato di ricerca pertinente con il profilo concorsuale richiesto;

- con riferimento all'articolo 10 del provvedimento, valuti il Governo l'opportunità di prevedere un obbligo per le amministrazioni pubbliche di rendere tempestivamente disponibili, nel proprio sito istituzionale, le informazioni relative alla copertura della quota di riserva e ai posti vacanti riservati ai disabili, ai figli delle vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e del dovere, verificando altresì la possibilità di ridurre i tempi previsti per le comunicazioni di cui all'articolo 39-quater del decreto legislativo n. 165 del 2001, inserito dallo schema in esame;

- con riferimento alle modifiche alla disciplina dei procedimenti disciplinari previste dal Capo VII, valuti il Governo l'opportunità di:

a) introdurre, al comma 9-ter dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001, dopo le parole: "la violazione dei termini", le parole: "eccezion fatta per quello relativo alla contestazione degli addebiti e sempre che la durata complessiva del procedimento non superi in ogni caso il doppio del termine di conclusione del procedimento previsto dalla legge o dai contratti collettivi" e, comunque, introdurre una modifica che garantisca tempi certi e perentori di conclusione del procedimento pur nella ordinarietà dei termini intermedi;

b) precisare, anche al fine di evitare contenziosi in materia, che la nuova normativa si applica con riferimento agli illeciti commessi successivamente all'entrata in vigore del provvedimento in esame;

c) introdurre un obbligo di carattere generale per le pubbliche amministrazioni di comunicare all'Ispettorato per la funzione pubblica l'avvio e la conclusione dei procedimenti disciplinari e il relativo esito, al fine di consentire un efficace e tempestivo monitoraggio in materia;

- all'articolo 17, comma 1, lettera b), si valuti l'opportunità di sostituire le parole: "lettera h), comma 3-quinquies e comma 3-sexies" con le seguenti: "lettera f-ter) e comma 3-quinquies";

- con riferimento alle disposizioni dell'articolo 18, che recano una nuova disciplina dei controlli sulle assenze dal servizio per malattia, prevedendo la creazione di un polo unico per le visite fiscali, con attribuzione all'INPS delle relative competenze, anche per il settore pubblico, valuti il Governo l'opportunità di:

a) introdurre disposizioni di carattere transitorio, che garantiscano il passaggio al nuovo sistema in piena efficienza e operatività, anche considerando l'esigenza di adottare i provvedimenti attuativi previsti dalla nuova normativa;

b) precisare, al comma 1, lettera c), capoverso 2-bis, che, in sede di prima applicazione, fino alla sottoscrizione del primo accordo collettivo nazionale, le convenzioni siano stipulate dall'INPS anche con le associazioni maggiormente rappresentative dei medici fiscali;

- con riferimento alle disposizioni dell'articolo 20, in materia di superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni:

a) ai commi 1 e 2, si valuti l'opportunità di prevedere che il requisito di almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell'amministrazione, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, maturi al 31 dicembre 2017, anziché alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, anche in considerazione della circostanza che le assunzioni di cui al comma 1 e le procedure concorsuali di cui al comma 2 avranno luogo nel triennio 2018-2020;

b) sempre con riferimento ai commi 1 e 2, in merito ai requisiti che il personale non dirigenziale deve possedere, rispettivamente, per essere assunto o per partecipare a procedure concorsuali riservate, valuti il Governo la necessità di assicurare che, per le amministrazioni finanziate dal Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (FOE), stante la peculiarità dello stato giuridico e del percorso di carriera, i tre anni di servizio si considerino maturati anche se per il calcolo complessivo del triennio il suddetto personale è stato titolare di contratti a tempo determinato, in successione tra loro, per progetti di ricerca in comune nei diversi enti;

c) si valuti l'opportunità di prevedere che, per i contratti di lavoro riferiti ad attività che siano interessate da processi di riordino o di trasferimento di funzioni, ovvero di fusione di diverse amministrazioni, le procedure di cui ai commi 1 e 2 possano essere effettuate dalle amministrazioni subentranti e che, ai fini della verifica del possesso dei requisiti ivi previsti, si considerino anche le selezioni effettuate e i periodi maturati presso le amministrazioni di provenienza;

d) si valuti la possibilità di estendere l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 anche ai dipendenti che siano stati in servizio a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione successivamente all'entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, ancorché non in servizio, garantendo in ogni caso la priorità dell'assunzione a tempo indeterminato del personale attualmente in servizio;

e) si valuti l'opportunità di prevedere, in linea con quanto indicato nell'intesa stipulata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, che, ai fini dell'accesso alle procedure di assunzione previste dal medesimo comma 1, il personale

possa essere già stato selezionato, in relazione alle attività svolte, con procedure concorsuali anche da un'amministrazione diversa da quella presso la quale presta servizio e che procederà all'assunzione;

f) si valuti la possibilità di estendere l'applicabilità delle disposizioni di cui al comma 2 anche al personale che abbia prestato la propria attività con contratti di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce la procedura concorsuale successivamente all'entrata in vigore della legge 7 agosto 2015, n. 124;

g) al comma 2, si valuti l'opportunità di fare riferimento al personale che presta la propria attività presso l'amministrazione che bandisce il concorso, non essendo configurabile un vero e proprio rapporto di servizio con la pubblica amministrazione per il personale titolare di contratti di lavoro flessibile;

h) al comma 9, secondo periodo, si valuti l'opportunità di sopprimere la parola "non" e di aggiungere infine "con precedenza per il personale inserito in graduatorie nazionali nei limiti dei posti vacanti e disponibili";

- con riferimento all'articolo 22, comma 5, si valuti l'opportunità di:

a) prevedere una modifica dell'articolo 60, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, laddove si richiama l'applicazione delle misure di cui all'articolo 30, comma 11, della legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni ed integrazioni, facendo riferimento ad una disposizione abrogata dalla legge n. 196 del 2009;

b) modificare l'articolo 60, comma 6, secondo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001, al fine di sopprimere le parole: ", dei rendimenti, dei risultati, di verifica dei carichi di lavoro", tenendo conto che, anche alla luce delle disposizioni dello schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo n. 150 del 2009, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge n. 124 del 2015, i richiamati controlli sono rimessi agli Organismi indipendenti di valutazione della performance;

c) verificare la possibilità di attribuire al Dipartimento della funzione pubblica una competenza di carattere generale in materia di monitoraggio e di valutazione dell'attuazione delle disposizioni concernenti il pubblico impiego, con particolare riferimento a quelle introdotte dal provvedimento in esame;

- con riferimento all'articolo 23, comma 1, si valuti l'opportunità di specificare che il processo di graduale convergenza dei trattamenti economici accessori ivi previsto tenga conto delle specificità derivanti dall'eventuale istituzione di sezioni contrattuali nell'ambito dei comparti o delle aree di contrattazione;

- valuti il Governo l'opportunità di integrare le disposizioni di cui all'articolo 23, comma 2, allo scopo di tenere conto, ai fini dell'applicazione della regola della stabilizzazione delle risorse destinate annualmente ai trattamenti accessori al livello di quelle erogate nel 2016, delle peculiarità che caratterizzano l'area della dirigenza medica, con particolare riferimento alle somme destinate alla retribuzione individuale di anzianità;

- valuti il Governo l'opportunità di estendere l'ambito di applicazione della sperimentazione prevista dai commi 4 e 5 dell'articolo 23 anche ai Comuni in possesso dei requisiti ivi previsti, previa individuazione di specifici meccanismi che assicurino l'effettiva assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

- valuti il Governo l'opportunità di rivedere l'articolo 40, comma 3-ter, del decreto legislativo n. 165 del 2001, il quale costituisce un evidente vulnus al principio della contrattazione: il meccanismo previsto, infatti, viola la norma fondamentale sulla natura pattizia dei contratti, modificabili solo su accordo tra le parti ed è evidente che, per quanto si tratti della fattispecie dei rinnovi contrattuali, introdurre l'intervento autoritativo, ritornando al modello configurato dal D.P.R. n. 3 del 1957 e alla disciplina tipico dei residui casi di impiego pubblico non contrattualizzato, è una contraddizione in termini insostenibile sul piano giuridico. L'intervento autoritativo, la cui efficacia andrebbe comunque limitata nel tempo, dovrebbe essere

circoscritto a disposizioni necessarie per garantire servizi essenziali, in quanto rispondente a esigenze di interesse pubblico e non di stretta regolamentazione del rapporto di lavoro;

- valuti il Governo l'opportunità di sostituire, nel comma 2-ter dell'articolo 7 del decreto-legge n. 14 del 2017 sulla sicurezza urbana, il termine "comuni" con "enti locali", per garantire l'applicazione della disposizione anche agli enti espressione di associazione, nelle più diverse forme, dei Comuni.

Si formulano, infine, le seguenti raccomandazioni:

- appare utile evidenziare questioni emerse nel corso delle audizioni e dell'attività istruttoria, per sottolineare temi che dovranno essere affrontati e risolti anche in chiave di riequilibrio equitativo tra le varie categorie e di pari opportunità. In particolare, la mancata emanazione del decreto legislativo sulla dirigenza lascia, allo stato, irrisolte alcune questioni, di cui si raccomanda la soluzione, laddove possibile, nel rispetto dei principi costituzionali in materia di delega legislativa, già in sede di emanazione del testo definitivo del presente decreto. Al riguardo, si raccomanda di:

a) valutare l'opportunità di prevedere l'inquadramento, nel ruolo unico dei dirigenti statali, anche per quei soggetti che hanno prestato servizio come segretari comunali, ai sensi dell'articolo 1, comma 49, della legge n. 311 del 2004, e che prestano o hanno prestato servizio quali dirigenti di pubbliche amministrazioni e di specificare che, per tali soggetti, restano fermi l'iscrizione ai ruoli delle amministrazioni di appartenenza, il trattamento giuridico in corso alla data di collocamento in aspettativa, distacco o analogo provvedimento e, ove spettante, il relativo trattamento economico;

b) valutare la possibilità di dare soluzione alla questione del personale delle Agenzie Fiscali con funzioni dirigenziali, originata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2015 e foriera di problemi anche organizzativi e di contenzioso, temperando, con un'equa normativa, il rispetto dell'articolo 97 della Costituzione e le aspettative maturate dal suddetto personale;

c) valutare, più in generale, la possibilità di disciplinare la stabilizzazione della dirigenza mediante una regolamentazione organica formulata in analogia con quella per l'eliminazione del precariato non dirigenziale, ma attenta alle oggettive differenze di stato giuridico e di responsabilità e specializzazione professionale richieste;

d) valutare la possibilità di rivedere l'inquadramento del personale AFAM (Alta Formazione Artistica e Musicale), prevedendo uno stato giuridico formalmente più consono con la loro professionalità e in analogia con la disciplina prevista per i professori universitari;

e) valutare la possibilità di applicare le norme relative al superamento del precariato nel Servizio Sanitario Nazionale, tenendo conto delle peculiarità professionali sanitarie e mediche.