

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:

Conversione in legge del decreto-legge legge 25 settembre 2009, n. 134, recante disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010. C. 2724 Governo (Parere alla Commissione XI) (*Esame e conclusione. Parere con osservazione*) ..... 3

#### ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO

*Giovedì 1° ottobre 2009. — Presidenza del presidente Lino DUILIO. — Interviene il sottosegretario di Stato all'istruzione, università e ricerca, Giuseppe Pizza.*

#### La seduta comincia alle 9.10.

**Conversione in legge del decreto-legge legge 25 settembre 2009, n. 134, recante disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010.**

**C. 2724 Governo.**

(Parere alla Commissione XI).

(*Esame e conclusione. Parere con osservazione*).

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge in titolo.

Pino PISICCHIO, *relatore*, premette che la propria proposta di parere reca un unico rilievo concernente l'esigenza di abrogare espressamente una disposizione (contenuta nell'articolo 53 della legge n. 312 del 1980), che oltre ad apparire incompatibile con la previsione recata dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge, è

stata negli ultimi tempi oggetto di contenzioso giudiziario.

Al riguardo desidera svolgere alcune considerazioni. Alcune recenti sentenze del giudice del lavoro hanno infatti ritenuto non solo la perdurante vigenza del suddetto articolo 53, ma anche la sua applicabilità ai docenti non di ruolo con incarico annuale, in tal modo riconoscendo ai ricorrenti il diritto alla maturazione degli scatti biennali previsti dallo stesso articolo. Da ciò l'opportunità di segnalare alla Commissione competente per il merito l'esigenza di approfondire la problematica ed eventualmente abrogare espressamente la disposizione della legge n. 312 del 1980, per un'elementare esigenza di coerenza e chiarezza nell'ambito dell'ordinamento giuridico, presupposto indispensabile per evitare l'ulteriore insorgere di contenzioso.

Aggiunge anche che — come si evince dalla relazione illustrativa del provvedimento — la disciplina proposta si iscrive in un contesto attuativo della normativa comunitaria in materia di divieto di discriminazione dei lavoratori a tempo determinato rispetto a quelli a tempo indeterminato. In particolare, l'intento del legislatore sarebbe quello di dare applicazione ai principi normativi comunitari e segnatamente a quelli desumibili dalla direttiva 1999/70/CE, che ammette trattamenti dif-

ferenziati allorché questi si giustificino per ragioni oggettive. Al riguardo, avverte l'obbligo di ricordare che la citata direttiva europea è già stata recepita nell'ordinamento nazionale con il decreto legislativo n. 368 del 2001, senza peraltro che in esso fosse esplicitata alcuna deroga *ad hoc* per il personale non di ruolo della scuola. Inoltre, la recente giurisprudenza comunitaria ha affermato che una disparità di trattamento può essere ritenuta giustificata unicamente dalla sussistenza di elementi precisi e concreti che contraddistinguono il rapporto di impiego, nel particolare contesto in cui s'inscrive e in base a criteri oggettivi e trasparenti, e quindi non solo e non tanto perché prevista da una disposizione legislativa o regolamentare di uno Stato membro.

Illustra quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2724 e rilevato che:

esso reca un unico articolo dal contenuto puntuale, in quanto concerne l'utilizzo del personale docente e non docente con contratti a tempo determinato per l'anno scolastico 2009-2010, cui si connette la previsione che, a regime, esclude che i suddetti contratti possano trasformarsi in rapporti di lavoro a tempo indeterminato ovvero consentire di maturare anzianità utile ai fini retributivi;

nel disciplinare le modalità di assegnazione delle supplenze per il personale docente ed amministrativo, il provvedimento, al comma 2, opera un'esplicita « deroga alle disposizioni contenute nella legge 3 maggio 1999, n. 124 e nei regolamenti attuativi », senza tuttavia richiamare espressamente l'articolo 4 della medesima legge, che risulta appunto essere la disposizione oggetto di deroga, né gli estremi dei regolamenti ministeriali adottati in attuazione del medesimo articolo 4 (ed in particolare il decreto ministeriale 25 maggio 2000, n. 201, il decreto ministeriale 13 dicembre 2000, n. 430 e il decreto ministeriale 13 giugno 2007, n. 131); al ri-

guardo, l'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988 (introdotto dalla recente legge n. 69 del 2009 e recante la rubrica « Chiarezza dei testi normativi ») prevede invece che « Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che: a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate; (...) »;

esso non è infine provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), in difformità con quanto prescritto dal recente « regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione » (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170), che pure consente che taluni atti siano esentati dalla suddetta relazione; secondo l'articolo 9, comma 3, del citato regolamento, in questi casi, « la relazione illustrativa contiene il riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative e indica sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative », elementi che non sono invece rinvenibili nella relazione di accompagnamento;

alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento osserva quanto segue:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

al comma 1 – ove si novella l'articolo 4 della legge n. 124 del 1999 al fine di introdurre in esso la previsione secondo cui « i contratti a tempo determinato (...) non possono in alcun caso (...) consentire la maturazione di anzianità utile ai fini retributivi prima dell'immissione in ruolo » – dovrebbe valutarsi l'opportunità di abrogare esplicitamente la disposizione

contenuta nell'articolo 53 della legge n. 312 del 1980 (peraltro di dubbia vigenza nell'attuale quadro normativo), che appare invece riconoscere al personale docente non di ruolo la maturazione dell'anzianità a fini retributivi. »

Roberto ZACCARIA reputa opportuno sfruttare la partecipazione di un membro dell'Esecutivo ad una seduta del Comitato – evenienza non ricorrente – per rivolgere uno specifico quesito al rappresentante del Governo. Si riferisce all'assenza delle relazioni AIR e ATN, anche per provvedimenti di contenuto estremamente puntuale. La suddetta carenza, opportunamente evidenziata dal relatore, non è nuova e anzi continua ad alimentare un rilievo ormai ricorrente, anche se purtroppo inascoltato, del Comitato per la legislazione.

Osserva anzi che, proprio a partire dal regolamento dell'11 settembre 2008, la possibilità di rinvenire provvedimenti corredati di relazioni tecniche è divenuta sempre più rarefatta. Senza considerare che il medesimo regolamento prevede esenzioni, purché ne vengano esplicitate le motivazioni, circostanza che tuttavia non si è mai verificata. Stante tale situazione, appare pertanto in qualche modo giustificato chiedersi se non sia paradossalmente preferibile provvedere all'abrogazione del suddetto regolamento piuttosto che dover riscontrare costantemente la violazione di norme che il Governo stesso si è dato.

A suo avviso, invece, trattasi di elementi istruttori estremamente preziosi, qualora forniti al Parlamento, e quindi da valorizzare, anche perché, per quanto a sua conoscenza, esiste tra i funzionari degli uffici legislativi dei ministeri la giusta sensibilità nonché la occorrente disponibilità a predisporli.

Al riguardo, prega quindi il rappresentante del Governo di farsi carico della problematica suesposta e di assumere le informazioni necessarie per individuare le cause di questo inadempimento, al fine di porvi rimedio.

Quanto alla proposta di parere, condivide l'impostazione del relatore, il quale ha giustamente evidenziato l'esigenza di un approfondimento e chiarimento tecnico, atteso che, con l'entrata in vigore dell'articolo 1, comma 1, vengono formalmente a sussistere nell'ordinamento due discipline di contenuto diametralmente opposto. Rimane ovviamente sullo sfondo la questione della compatibilità con norme e principi di rango superiore, sia di ordine costituzionale che comunitario, della nuova disciplina proposta, che viene ad incidere su diritti ed aspettative di lavoratori assoggettati da anni a condizioni di precariato estremo, in quanto essa coinvolge valutazioni di altra natura, che esulano dalle competenze proprie del Comitato.

Il sottosegretario di Stato Giuseppe PIZZA dichiara di condividere l'esigenza di cancellare espressamente disposizioni qualora esse siano in contrasto con il nuovo dettato normativo, ed anche ove esse si rivelino implicitamente già abrogate. Prende atto, quindi, dei rilievi espressi nel parere e dell'invito dell'onorevole Zaccaria di approfondire il massimo sforzo nella redazione delle relazioni tecniche che devono corredare i provvedimenti approvati dal Governo. Si riserva quindi di assumere le necessarie informazioni sulla problematica evidenziata, al fine di assumere le conseguenti iniziative per quanto rientra nella propria responsabilità.

Lino DUILIO, *presidente*, rileva come gli interventi nel dibattito abbiano evidenziato una problematica che ha un duplice risvolto. Infatti, da un lato viene in rilievo l'opportunità di precisare l'impatto che la norma introdotta nel primo comma dell'articolo produce nell'ordinamento, e segnatamente l'esigenza di esplicitarne gli eventuali effetti abrogativi su disposizioni piuttosto risalenti e addirittura di dubbia vigenza. Tale questione è adeguatamente evidenziata nel parere illustrato dal relatore.

Vi è però anche una ulteriore valutazione da compiere e che deve essere rimessa esclusivamente all'attenzione della

Commissione referente. Su un piano squisitamente di merito e di giustizia sostanziale, infatti, si manifesta l'opportunità di verificare gli effetti della nuova disciplina sul concreto trattamento giuridico e retributivo del personale precario della scuola, a suo avviso non pienamente rispondente al principio di non discriminazione come interpretato dalla Corte di giustizia delle

Comunità europee nella sentenza del 13 settembre 2007, che viene opportunamente citata nella relazione di accompagnamento al decreto-legge in esame.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 9.25.**