

SEMINARIO RIFORMA DIRITTO DEL LAVORO

30 marzo 2009

Camera del lavoro di Monza

intervento di Giovanna Piccoli

Il DDL in esame costituisce per il P.I. il proseguimento di un disegno di indebolimento delle tutele dei lavoratori e delle lavoratrici e un depotenziamento del ruolo della contrattazione e del sindacato, iniziato con i provvedimenti introdotti con il D.L. 112/2008, convertito nella legge 133, e con la c.d. controriforma del ministro Brunetta attuata con il D.Lgs. 150/2009.

Con questi provvedimenti, infatti, sono state introdotte misure che penalizzano economicamente i lavoratori pubblici (considerati dal ministro Brunetta fannulloni e assenteisti) che si assentano per malattia, sono state modificate le fasce di reperibilità in caso di malattia, differenziandole dal privato, con ciò intervenendo su istituti disciplinati dai CCNL i quali, secondo la novella disposizione, non possono derogare le disposizioni legislative. Si è attuata una prima modifica del rapporto di lavoro a tempo parziale, si è ritornati ad una sostanziale rilegificazione del rapporto di lavoro pubblico a discapito della contrattazione collettiva attraverso l'introduzione di nuove disposizioni sulla misurazione e sulla valutazione delle performance, quelle previste per la misurazione del merito e del demerito, la revisione del ruolo e delle procedure della contrattazione collettiva nonché nuove disposizioni in materia di provvedimenti disciplinari con l'introduzione di nuove ipotesi di licenziamento.

Alcune delle disposizioni più significative contenute nella legge si collocano, infatti, nel solco di quanto già iniziato con i provvedimenti suddetti.

Una di queste, concerne il rapporto di lavoro a tempo parziale. La prima modifica di questo istituto, che ha modificato sostanzialmente l'impostazione della previgente normativa e dei CCNL, è stata, come già detto, introdotta dalla legge 133. A seguito di questa modifica la trasformazione a tempo parziale del rapporto di lavoro non è più un diritto per il dipendente ma è subordinata alla valutazione discrezionale del datore di lavoro.

Con il DDL in esame si inserisce una disposizione ancora più grave in quanto va ad incidere su diritti già acquisiti dai dipendenti. La norma in questione consente, infatti, al datore di lavoro di sottoporre, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, a nuova valutazione i provvedimenti di concessione della trasformazione del rapporto di lavoro, con ciò pregiudicando posizioni individuali già consolidate, in genere riconducibili alle lavoratrici che costituiscono, per i motivi già noti, la percentuale maggiore di richieste.

E' evidente che questa norma consentirà alle amministrazioni, attraverso le revisioni dei tempi parziali, di far fronte alle necessità di personale a cui, in molti casi, non possono ricorrere mediante nuove assunzioni per i vincoli derivanti dal rispetto del patto di stabilità interno.

Sempre nel solco dell'attacco indiscriminato ai dipendenti pubblici si pone la previsione delle deleghe al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi e l'introduzione di limitazioni nell'utilizzo dei permessi per l'assistenza ai portatori di handicap ai parenti e affini entro il 2° grado. Riordino che, anche se rivolto ad entrambi i settori, pubblico e privato, ha in realtà come obiettivo principale quello di ridurre l'utilizzo da parte dei dipendenti pubblici i quali, secondo il ministro della F.P., ne fruiscono in misura maggiore rispetto ai colleghi del privato.

Un altro intervento, di questo provvedimento, che prosegue nella logica di limitazione degli ambiti riservati alla contrattazione, già iniziata con il DLgs 150 del 2009, è dato, altresì, dalla istituzione del Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità che assorbe le competenze dei Comitati Pari Opportunità e Comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, previsti, ora, dai CCNL.

A seguito di questo provvedimento le funzioni e la relativa composizione di questi Comitati viene introdotta, appunto, in via legislativa togliendo ulteriore spazio al CCNL a cui è, attualmente demandata l'intera disciplina dei comitati Pari opportunità e Mobbing.

Il DDL contiene, altresì, una serie di provvedimenti caratterizzati da disorganicità. Non disciplina, infatti, solo norme di diritto processuale ma affronta una serie di istituti.

Nello specifico del P.I. si va, infatti, dalla previsione di adempimenti formali per le PP.AA. concernenti le comunicazioni da effettuarsi agli uffici per l'impiego entro il 20° giorno del mese successivo all'assunzione, alla trasformazione, o alla cessazione del rapporto di lavoro; alla previsione del limite di età e di servizio per il pensionamento dei dirigenti medici del SSN; all'introduzione della possibilità di chiedere l'aspettativa non retribuita per l'avvio di attività imprenditoriali e professionali, in deroga alle norme sul divieto di cumulo di impieghi.

A questi si aggiunge una disposizione sulla Mobilità del personale delle PP.AA. dal carattere insidioso poiché si inserisce in un contesto di misure adottate nei confronti delle AA.LL e delle regioni che possono determinare un maggior ricorso alle esternalizzazioni.

Infatti, la recente conversione in legge del D.L. riguardante interventi urgenti su enti locali e regioni che introduce riduzioni nei trasferimenti ordinari a comuni, province, regioni, e che comporta ulteriori rigidità sul rispetto del

patto di stabilità, equivarrà ad una riduzione del 30% sugli investimenti con pesanti ricadute sul sistema del welfare locale a cui le amministrazioni potranno porre rimedio, per poter continuare ad erogare i servizi (nel socio assistenziale, nelle scuole) esternalizzando i servizi stessi.

Questa norma prevede, infatti, che in caso di conferimento di funzioni statali alle regioni o agli E.L. o di trasferimento di attività svolte da pubbliche amministrazioni ad altri soggetti pubblici o privati o di esternalizzazione, il personale adibito a tali funzioni che risulti in eccedenza, venga collocato in disponibilità o soggetto alla mobilità collettiva in applicazione dell'art. 33 del D.Lgs. 165.

Non si comprende, quindi, la necessità di un ulteriore rafforzamento normativo di ipotesi, quali appunto l'esubero di personale, già riconducibili alla disciplina esistente.

CONCILIAZIONE E ARBITRATO: Nel merito delle disposizioni concernenti le controversie individuali di lavoro va detto che, la previsione normativa che ridimensiona l'intervento del giudice al solo controllo di legittimità in presenza di "clausole generali" ivi comprese le ipotesi di instaurazione del rapporto di lavoro, di recesso, e di trasferimenti d'azienda, esercizio dei poteri datoriali, combinata con le nuove disposizioni introdotte col D.Lgs 150/2009 che, come già detto, hanno neutralizzato l'intervento sindacale, quindi della contrattazione, in materia di organizzazione del lavoro e, conseguentemente, dei processi di gestione delle risorse umane, produce un ulteriore compressione delle tutele dei lavoratori di fronte alle scelte operate dalla P.A.

Le disposizioni sulla certificazione dei contratti (come è già stato detto), con le modifiche apportate alla previgente normativa, costituiscono l'elemento di maggiore pericolosità per la tenuta delle tutele garantite ora dai CCN e dalla legge, in quanto rafforzano, anche nei confronti del giudice, il valore delle clausole pattuite dalle parti in fase di certificazione dei contratti di lavoro, stante la possibilità, appunto, di derogare la legge e i contratti anche in materia di licenziamento introducendo nuove tipizzazioni per la risoluzione del rapporto di lavoro o la previsione di clausole compromissorie di devoluzione delle controversie ad arbitri.

Rispetto a questa procedura e alla sua estensione al P.I. esprimo le mie considerazioni in forma dubitativa per i seguenti motivi.

Le disposizioni contenute nel DLgs. 276 non trovano applicazione nell'ambito delle PP.AA. per espressa previsione legislativa.

La procedura di certificazione dei contratti trova la sua fonte normativa proprio nel D.Lgs 276.

La modifica introdotta dal DDL estende ora la possibilità di certificare i contratti in tutte le ipotesi in cui sia dedotta direttamente o indirettamente una prestazione di lavoro.

Ciononostante la norma non offre chiari elementi interpretativi in quanto né esclude, espressamente, l'applicabilità al P.I. né, di contro, ne estende esplicitamente l'applicabilità stessa.

La peculiarità stessa del rapporto di lavoro pubblico, anche se privatizzato, mi porterebbe ad escluderne l'applicabilità.

Penso, in particolar modo, alla diversa modalità di accesso al P.I., possibile solo mediante procedura concorsuale, che comporta per le amministrazioni obblighi diversi e più pregnanti nella fase di instaurazione del rapporto di lavoro in quanto le condizioni contrattuali, in linea generale per quanto attiene l'inquadramento, e quindi le mansioni, devono già trovare esplicitazione nel bando di concorso.

Penso, inoltre, alle disposizioni contenute nel DLgs. 165 e cioè le norme sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle AA.PP., che disciplinano il rapporto di lavoro e di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (es. mansioni, procedimenti disciplinari) e conseguentemente l'impossibilità, per un eventuale contratto certificato, di derogare con norme pattizie, ai principi contenuti nel DLgs. 165, le cui norme assurgono a norme di carattere imperativo.

In merito alla conciliazione: l'obiettivo che avrebbe dovuto perseguire l'introduzione del T.O.C., cioè quello di decongestionare il sistema giudiziario, si è rivelato, per la nostra esperienza, fallimentare.

Poche sono state, infatti, le opportunità per espletare questa procedura per mancanza di convocazione da parte della DPL nei termini previsti o a causa di convocazioni intervenute dopo molti mesi rispetto al termine stesso.

A ciò si aggiunga le difficoltà, che in alcuni casi si sono riscontrate, da parte delle amministrazioni pubbliche di raggiungere accordi transattivi in sede conciliativa.

Per quanto riguarda la nuova procedura di conciliazione il DDL, in esame, introduce un'uniformità nella procedura tra pubblico e privato, prima differenziata, uniformità che attiene anche alla composizione delle commissioni di conciliazione precedentemente composte, per il P.I. da 1 componente nominato dal datore di lavoro, 1 dal lavoratore e il Presidente del Collegio.

Le commissioni di conciliazione, secondo la previsione della legge, sono ora composte dal direttore dell'ufficio, da 4 rappresentanti dei datori di lavoro e 4 rappresentanti dei lavoratori designati dalle OO.SS. maggiormente rappresentative a livello territoriale.

Rispetto alle modalità di presentazione dell'istanza di conciliazione, per il P.I. già la normativa, finora in vigore, assoggetta la stessa a una procedura formale rispondente a quanto previsto ora dal DDL.

Diversi erano i termini per l'esperimento del T.O.C. fissati, per il P.I., in 90 giorni dalla presentazione della richiesta anzichè 60 gg. previsti per il privato.

Per quanto concerne l'arbitrato: l'estensione al P.I. delle procedure arbitrali delle controversie non costituisce un'innovazione.

Per il P.I. una prima esperienza, in materia di arbitrato, era stata attuata nel 2000 con la sottoscrizione tra ARAN e OO.SS. di un CCNQ in materia di procedure di conciliazione e arbitrato, la cui validità è venuta meno.

Credo sia rimasta una procedura perlopiù inattuata sia per i costi non indifferenti che potevano ricadere anche sui lavoratori, che per le minori garanzie che detta procedura offre anche se, è importante sottolineare, l'arbitro nel giudicare era tenuto all'osservanza delle norme inderogabili di legge e di contratto collettivo diversamente da quanto introduce questa legge relativamente all'arbitrato irrituale cioè alla possibilità per l'arbitro di decidere secondo equità.

La procedura arbitrale irrituale viene dalla legge estesa anche alle controversie del P.I.

La norma prevede, infatti, che gli organi di certificazione possono istituire camere arbitrali, ai sensi dell'art. 808 ter cpc (arbitrato irrituale) anche per la definizione delle controversie del P.I.

La legge stabilisce che il ricorso all'arbitrato irrituale è possibile laddove ciò sia previsto dai contratti collettivi o da accordi interconfederali, salvo poi prevedere che, in assenza di detti accordi, decorsi 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, le disposizioni relative all'arbitrato irrituale sono pienamente operative.

Anche per l'arbitrato irrituale, in considerazione di quanto predetto credo restino aperti dubbi sulla possibilità che queste norme possano dispiegare effetti nei confronti dei dipendenti pubblici.

Concludendo credo di poter dire che nei confronti dei lavoratori pubblici l'effetto destrutturante dei diritti cui mira questa legge, trova un argine nell'impossibilità di imporre agli stessi condizioni vessatorie attraverso la certificazione dei contratti per i motivi predetti, sempre che ulteriori integrazioni, anche interpretative, non portino a concludere per l'applicazione anche al P.I. della certificazione.