

Relazione su “conciliazione contrattuale”

(a cura della Dott.ssa De Felice Elvira, in occasione del seminario di studio “conciliazione ed arbitrato” svoltosi in Agrigento il 2 dicembre 2002)

Il mio intervento mira ad illustrare i nuovi, probanti impegni che la P.A. scolastica è chiamata ad assolvere ed il ruolo che la stessa oggi riveste al fine di ridurre il contenzioso in materia di pubblico impiego, fornendo, poi, seppure brevemente alcune indicazioni sulla nuova figura della conciliazione contrattuale, utilizzando delle slides.

In questi ultimi anni la crescita esponenziale del contenzioso in materia di pubblico impiego dovuta al passaggio dalla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo a quella del g.o. del lavoro, considerata la più agevole accessibilità a questo tipo di giurisdizione (già con l'art.68 del D.Lgs. n°29/1993 recepito nell'art.63 del D.lgs. n°165/2001cd.Testo Unico sul Pubblico impiego), la diretta difesa da parte dell'amministrazione del maggior numero delle controversie laburistiche, ed, infine, la valorizzazione dello strumento conciliativo e arbitrale hanno spinto il legislatore a prevedere espressamente la possibilità di creare presso le Amministrazioni Pubbliche appositi Uffici per la gestione del contenzioso del Lavoro che assicurino **"l'efficace svolgimento di tutte le attività stragiudiziali e giudiziali inerenti alle controversie"** (art.12 bis d.lgs. n°29/1993 oggi art.12 co 2 del D.lgs. n°165/2001).

Consentendo ,infatti, l'autodifesa dell'amministrazione, affidandola nel giudizio di primo grado innanzi al giudice del lavoro ai propri dipendenti, si è realizzato l'obiettivo di una maggiore agilità nella gestione del contenzioso .

L'attuale sistema, quindi, ha ribaltato completamente quello preesistente dove la regola era la difesa da parte dell'Avvocatura dello Stato e, invece, il ricorso a propri funzionari costituiva l'eccezione. In base all'art.417 bis c.p.c., infatti, la difesa diretta da parte dei dipendenti della P.A. diviene la regola. La previa valutazione da parte dell' Avvocatura sulla possibilità di consentire una difesa diretta da parte della Pubblica Amministrazione è

volta solo ad individuare quelle controversie che in considerazione della loro complessità o valenza finanziaria, devono essere necessariamente trattate dall'Avvocatura. Va ribadito, inoltre, che la difesa da parte dell'Amministrazione non riguarda le controversie che per la materia oggetto di lite o per i soggetti ricorrenti restano devolute al giudice amministrativo. Per tale contenzioso la difesa compete alla sola Avvocatura e l'Ufficio del contenzioso provvede a trasmetterle circostanziati rapporti sui fatti di causa con la relativa documentazione.

Per consentire la difesa, si è provveduto alla costituzione presso ogni ufficio scolastico provinciale oggi chiamato CSA di un Ufficio del contenzioso, quale articolazione dell'Ufficio Scolastico Regionale. L'Ufficio del contenzioso della nostra provincia pertanto è stato incaricato permanentemente dalla Direzione Generale di curare la predisposizione delle comparse di costituzione, il connesso deposito documentale e a partecipare alle udienze per le cause inerenti a questioni di propria competenza.

Si è già detto da parte dei relatori che mi hanno preceduto del rilievo dato dal legislatore alla deflazione del contenzioso con la creazione di strumenti volti a conseguire questo scopo tra i quali, come abbiamo visto, la conciliazione collegiale e l'arbitrato.

Oltre che nella forma prevista dalla legge, e di cui ci dirà in seguito la Dott. Ingardia, il tentativo obbligatorio di conciliazione, può svolgersi secondo la procedura della cd. conciliazione contrattuale.

Il comparto scuola, infatti, con notevole merito dell'Amministrazione e delle forze sindacali che hanno sottoscritto l'accordo del 18 ottobre 2001, ha regolamentato proprio nell'accordo per la disciplina sperimentale e sottolineo sperimentale in quanto in vigore, salvo proroga, fino al 31 dicembre 2003 (n.d.r. la conciliazione contrattuale è oggi disciplinata dall'art.130 del CCNL del 24 luglio 2003), dicevo quindi che le parti hanno regolamentato nell'accordo per la disciplina sperimentale di conciliazione e arbitrato per il personale della scuola. ,la procedura della conciliazione (per questo si parla di conciliazione contrattuale, in quanto conciliazione regolamentata con accordo). A

tal fine sono stati istituiti presso le articolazioni territoriali del Ministero e, quindi, presso ogni CSA uffici con compiti di segreteria con annesso apposito albo per la pubblicazione degli atti della procedura.(cd. SEGRETERIA DI CONCILIAZIONE).

La segreteria svolge dei compiti neutri di ricezione delle istanze di conciliazione e di registrazione con verbale della volontà delle parti di conciliare o meno. Pertanto, seppure strutturalmente collocato all'interno dello stesso CSA, si tratta di un Ufficio distinto per competenze rispetto all'ufficio del contenzioso al quale è affidata la cura della fase stragiudiziale.

Quali sono le Caratteristiche peculiari della conciliazione contrattuale?-

Persegue lo scopo di una più rapida definizione delle controversie di lavoro attraverso un'effettiva semplificazione e riduzione nei tempi e nei costi dei procedimenti contenziosi, coinvolgendo i terzi controinteressati .

La vera portata innovativa sta nel fatto che, in virtù dell'entrata in vigore delle nuove procedure di conciliazione ed arbitrato, non trova più applicazione il ricorso gerarchico (di cui all'art.484 D.Lgs. n°297/1994 come richiamato dall'art.69 comma 8 del DLgs.n°165/2001.) E' evidente quindi che il passaggio dal ricorso gerarchico (caratterizzato da tempi lunghi,incerti, senza un vero dialogo con l'Amministrazione che ha emanato il provvedimento,e senza un effettivo coinvolgimento di tutte le parti compresi i controinteressati) ad una procedura,invece, più diretta quale è senza dubbio quella introdotta con la conciliazione contrattuale, comporta per l'utente un notevole risparmio di tempo e consente un dialogo maggiore con l'Amministrazione che tiene conto delle esigenze di tutti i soggetti coinvolti.

Quanto alla NATURA GIURIDICA DELLA CONCILIAZIONE CONTRATTUALE - più che di vera e propria conciliazione direi che, vista la mancanza di un collegio di conciliazione- proprio della conciliazione presso l'Ufficio del

Lavoro- il quale può formulare una proposta per la bonaria definizione della controversia, e considerato che le parti si accordano direttamente tra di loro, parrebbe avere la natura giuridica di una transazione e ,quindi, a voler mutuare la definizione del codice civile si può affermare che si tratta di un momento nel quale le parti facendosi reciproche concessioni pongono fine ad una lite che può sorgere tra loro.

QUALI SONO I SOGGETTI COINVOLTI NELLA PROCEDURA?

Abbiamo soggetti attivi, soggetti passivi e controinteressati.

L' istanza di conciliazione,infatti, può essere presentata dai soggetti (soggetti attivi) che si ritengono lesi da provvedimenti adottati dall'Amministrazione (soggetto passivo).

I soggetti attivi-istanti possono presentarsi personalmente alla seduta di conciliazione oppure conferire delega ad altro soggetto, anche sindacale , per lo svolgimento del tentativo di conciliazione. Quanto al soggetto passivo - rappresentante dell'amministrazione lo stesso partecipa alla seduta di conciliazione previa delega speciale del Direttore Generale Regionale (ndr oggi delega generale per tutte le conciliazioni).

Inoltre,per favorire la conciliazione da parte dell'Amministrazione è sembrato opportuno non gravare di ulteriore responsabilità il soggetto parte pubblica del tentativo di conciliazione, rinviando espressamente a quanto disposto dall'art.66,comma 8 del D.Lgs.n°165/2001; pertanto, la conciliazione della lite non dà luogo a responsabilità amministrativa.Tra i soggetti passivi una considerazione a parte merita l'applicabilità o meno di questa procedura ai provvedimenti adottati dai Dirigenti scolastici. E in caso di applicazione in che termini si debba procedere alla conciliazione. Il nostro Ufficio del contenzioso ha posto il problema alla Direzione Generale Regionale la quale ha precisato che nonostante la personalità giuridica di cui sono dotati ,gli istituti scolastici autonomi si inseriscono comunque nell'organizzazione amministrativa dello Stato ed in particolare nell'ambito dell'Amministrazione Statale Periferica come previsto dall'art.26,1° comma del D.Lvo 165/2001; pertanto, anche per i provvedimenti adottati dai Dirigenti Scolastici nella materia di propria competenza esclusiva deve ritenersi che titolare del potere di

conciliazione sia sempre il Direttore Generale Regionale che può delegare l'esercizio di tale potere ad un dipendente di propria scelta, compreso il Dirigente Scolastico. Come vediamo nella slide la conciliazione contrattuale prevede anche la tutela del controinteressato, cioè di quel soggetto nella cui sfera giuridica si ripercuoterebbero di riflesso gli effetti della pronuncia inter partes. Infatti, seppure limitatamente alle materie della mobilità e delle assunzioni, ai sensi dell'art.1, comma 6 dell'accordo "l'amministrazione deve pubblicare all'Albo dell' Ufficio di Segreteria, contestualmente al ricevimento, la richiesta di conciliazione, in modo da consentire agli eventuali terzi interessati di venire a conoscenza del contenzioso in atto e di far pervenire all'Amministrazione loro eventuali osservazioni entro 10 gg. dalla pubblicazione della notizia".(n.d.r oggi art.130 CCNL del 24 luglio 2003) A tal fine è stato costituito presso il CSA apposito Albo. I controinteressati quindi possono partecipare alla fase conciliativa solo predisponendo memorie, ma, è bene chiarirlo, non possono prendere parte alla seduta di conciliazione

Formano OGGETTO della conciliazione Tutte le controversie la cui cognizione è devoluta al giudice ordinario.

Alcuni hanno equivocato ritenendo che potessero formare oggetto di conciliazione contrattuale solo le controversie in materia di mobilità ed assunzioni. Ma queste ultime in realtà sono soltanto soggette ad una particolare disciplina quale la pubblicazione all'albo delle istanze e termini speciali. Proprio a proposito di termini bisogna quindi distinguere:

TERMINI

controversie in materia di mobilità ed assunzioni

per le quali è previsto un termine perentorio di 15 gg. per la presentazione delle istanze dalla pubblicazione o notifica dell'atto lesivo. Cosa succede se il termine è decorso? In tal caso si attiva la procedura di conciliazione innanzi all'Ufficio del Lavoro;

termine ordinario di 12 gg. dall'istanza per esame sommario e per il deposito delle osservazioni dell'Amministrazione.

Per tutte le altre controversie

si applicano termini di prescrizione brevi (5 anni) o ordinari (10 anni) per le richieste di conciliazione a seconda del diritto che si ritiene leso. Esame sommario e deposito delle osservazioni da parte dell'Amministrazione entro 10 gg. dal ricevimento della richiesta

Quanto all'aspetto prettamente PROCEDURALE facciamo l'esempio pratico di un docente che ritenga di essere stato leso dal provvedimento dell'amministrazione che dispone i trasferimenti provinciali, ritenendo di aver ottenuto una sede diversa da quella che gli sarebbe dovuta spettare.

In tal caso trattandosi di una controversia in materia di mobilità è tenuto a presentare personalmente o a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento la richiesta di conciliazione sia all'Ufficio del contenzioso dell'Amministrazione competente (CSA) sia alla Segreteria di Conciliazione dello stesso CSA, entro il termine perentorio di 15gg. dalla pubblicazione dell'atto che si ritiene lesivo dei propri diritti e cioè in questo caso dalla pubblicazione dei trasferimenti

La richiesta deve indicare tassativamente:

le generalità del richiedente, la natura del rapporto di lavoro la sede ove il lavoratore è addetto;

il luogo dove devono essere inviate le comunicazioni riguardanti la procedura di conciliazione

l'esposizione sommaria dei fatti e delle ragioni poste a fondamento della richiesta

l'eventuale soggetto delegato a rappresentarlo per lo svolgimento della conciliazione

Considerato che l'eventuale accoglimento della pretesa dell'istante in sede conciliativa potrebbe portare alla soccombenza di altro professore "controinteressato" perchè nominato proprio nella sede richiesta dall'istante l'ufficio di Segreteria di conciliazione contestualmente al ricevimento dell'istanza pubblica in apposito albo la richiesta di

conciliazione, in modo da consentire ai terzi controinteressati come abbiamo già detto di venire a conoscenza del contenzioso in atto e di far pervenire all'amministrazione loro eventuali osservazioni entro 10 giorni dalla pubblicazione

L'Ufficio del contenzioso, quindi, procede ad un esame sommario che può concludersi, entro il termine ordinatorio non perentorio di 12 gg. trattandosi di procedura di mobilità, nel modo seguente: 1) Accoglimento delle pretese del lavoratore, esaurendosi così la lite in atto oppure con la 2) Convocazione delle parti per la seduta di conciliazione

La Segreteria di Conciliazione fissa la comparizione delle parti in una data compresa nei 10gg. successivi al deposito delle osservazioni dell'Amministrazione.

Nel caso in cui l'Amministrazione non depositi nei termini ordinatori previsti la propria memoria la segreteria di conciliazione convoca comunque le parti per lo svolgimento del tentativo di conciliazione che deve esaurirsi nel termine di 5 gg. dalla data di convocazione delle parti.

La conciliazione si può concludere in diversi modi:

A) Verbale di tentativo riuscito di conciliazione .In tal caso le parti sottoscrivono un processo verbale predisposto dall'Ufficio di segreteria che costituisce titolo esecutivo previo decreto del giudice del lavoro competente .

Nelle more dell'acquisizione della dichiarazione di esecutività il verbale produrrà comunque immediata efficacia tra le parti per la soluzione della controversia.

B)Verbale di mancata conciliazione:Il verbale è acquisito al successivo giudizio (ai sensi e per quanto previsto dall'art.66, comma 7 del D.Lgs. n°165/200;)

C) Verbale di tentativo non riuscito di conciliazione :qualora l'amministrazione non si presenti alla seduta di conciliazione.

Infine, il processo verbale relativo al tentativo obbligatorio di conciliazione è depositato a cura di una delle parti o di una associazione sindacale presso la Direzione provinciale del lavoro competente.

CONCLUSIONI

Volendo tirare le somme e con ciò mi avvio alla conclusione quest'anno la conciliazione contrattuale ha trovato applicazione soprattutto per le procedure di mobilità e le assunzioni relative all'anno scolastico 2002/2003.

Su 46 istanze presentate dal febbraio all'ottobre del 2002

20 si sono concluse con verbale di mancata conciliazione

10 con la conciliazione da parte dell'Amministrazione

16 si sono chiuse prima di arrivare alla seduta di conciliazione per cessata materia del contendere in accoglimento delle richieste dell'istante

Si tratta quindi di una esperienza positiva in quanto su 46 istanze, più della metà, ben 26 sono state definite in tempi brevi, o perché accolte dall'Amministrazione o perché vi è stata conciliazione, senza arrivare così alla fase giudiziale.

Un ringraziamento finale me lo dovete permettere a tutto il CSA di Agrigento ed in particolare allo staff dell'Ufficio del Contenzioso e alla Segreteria di Conciliazione per l'impegno con il quale hanno dato attuazione ad una procedura così innovativa per la nostra amministrazione.