

Gli orientamenti delle Direzioni Provinciali del Lavoro

a cura di: Filippo Curcuruto, Eufrazio Massi, Giuseppina Valentini.

Introduzione.

Nei paragrafi che seguono è contenuta una prima ricognizione ed illustrazione di alcuni degli orientamenti assunti dalle direzioni provinciali del lavoro nella soluzione di vari problemi posti dalla nuova disciplina del tentativo di conciliazione nel lavoro pubblico.

Ad essa seguiranno periodici aggiornamenti.

La documentazione esaminata costituisce ovviamente solo un piccolo campione. Per la sua provenienza da diverse aree geografiche esso sembra però sufficientemente rappresentativo.

Di ciascun documento citato sono stati, per il momento, indicati gli estremi. Per i formulari delle DPL bolognese e perugina le indicazioni, trattandosi di modulistica, sono necessariamente più generiche. Nelle successive edizioni, nel pieno rispetto della regola a tutela della privacy, i più significativi fra i documenti utilizzati per l'analisi potranno essere consultati.

1. Problemi concernenti la costituzione del collegio.

1.1 Il decreto di costituzione.

Secondo l'art. 69 bis del d.lgs 3 febbraio 1993 n. 29 “ il tentativo obbligatorio di conciliazione di cui all'art. 69 si svolge dinanzi ad un Collegio di conciliazione istituito presso l'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione (ora Direzione provinciale del lavoro)Il collegio è composto dal direttore dell'ufficio o da un suo delegato che lo presiede, da un rappresentante del lavoratore e da un rappresentante dell'amministrazione”. Il rappresentante del lavoratore, a norma del successivo comma 3 lett. D) dello stesso articolo deve essere indicato nella richiesta di conciliazione; in alternativa è data al lavoratore la facoltà di delegare la nomina ad una organizzazione sindacale. Il rappresentante dell'amministrazione deve essere nominato, secondo il comma 4, nell'atto contenente le osservazioni. Con questa nomina il collegio risulta definitivamente individuato.

Numerose DPL però, una volta ricevute le designazioni emettono un formale decreto di costituzione (v. ad. es. DPL Chieti decreto n. 23 del 26 maggio 2000, prot. 12248; DPL Pescara decreto 24 marzo 2000 n. 25) o di “istituzione” (DPL Genova 21 giugno 2000 prot. 5092) del Collegio. Altre (ad. es. DPL Venezia 29 maggio 2000 prot. 8620; Forlì, 21 giugno 2000 prot. 6583) fanno riferimento, in tal caso, non ad una vera e propria “costituzione” del Collegio ma piuttosto ad una sua “determinazione” sulla base delle designazioni delle parti. In altri casi infine la convocazione del Collegio non sembra preceduta da altri atti e l'identificazione del Collegio avviene direttamente nel verbale della prima seduta (v. ad. es. Verbale DPL Lecce 19 aprile 2000).

L'uso del decreto è forse collegabile all'influenza della parallela norma circa le commissioni di conciliazione previste per il tentativo obbligatorio nei rapporti di lavoro privati, che in base all'art. 410, comma 3, c.p.c, vengono infatti costituite con “provvedimento” del direttore della DPL.

Tuttavia nel caso del tentativo di conciliazione nel lavoro alle dipendenze delle p.a. il ricorso alla forma tipica degli atti amministrativi non dovrebbe avere giustificazione, visto che il collegio

si costituisce non appena le due parti nominano il loro componente e il direttore provinciale designa il proprio delegato ovvero decide di presiedere il Collegio. Ed, in realtà, quanto alla formazione dell'organo conciliativo l'unica decisione rimessa alla competenza del Direttore della DPL come tale è proprio quella di far parte direttamente del Collegio ovvero di delegare un altro soggetto a presiederlo. L'uso del decreto può quindi giustificarsi in tale più limitata prospettiva. Per il resto si tratta in sostanza di un atto di carattere semplicemente ricognitivo.

Può essere interessante, anche se su questo profilo la casistica esaminata non offre spunti, ricordare che la eventuale delega per la nomina del componente del collegio da parte del lavoratore deve esser conferita ad una organizzazione sindacale. Qui potrebbe porsi il problema delle conseguenze derivanti dall'eventuale assenza di tale qualità, e ancor prima, della competenza ad effettuare il relativo accertamento. In un caso del genere all'eventuale decreto di formazione del collegio sulla base della indicazione proveniente dall'organizzazione designata dovrebbe forse riconoscersi anche la funzione di accertamento implicito della sussistenza dei presupposti perché l'organizzazione indicata dal lavoratore possa concorrere alla formazione dell'organo conciliativo.

1.2 Il riferimento alle norme sul procedimento amministrativo.

Anche se si tratta di prassi non unanimemente seguita è utile segnalare che taluni uffici (ad. es. DPL Bologna; DPL Ferrara ritengono di dover nominare per ogni procedimento conciliativo il responsabile ex. Lege 241/90 avvertendo gli interessati delle facoltà di accesso. Coerentemente, questi uffici si pongono il problema dell'atto di avvio del procedimento e lo individuano (v. ad es. DPL Ferrara 15 giugno 2000 prot. 8165) nella comunicazione all'amministrazione datrice di lavoro del deposito della richiesta conciliativa.

Sebbene non sia questa la sede per un approfondimento del problema, deve dirsi che questa prassi, certamente orientata dalla condivisibile idea del servizio offerto dalla struttura pubblica, suscita alcuni interrogativi. Certo il solo carattere non autoritativo del procedimento non può alla luce dei recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa in materia di applicabilità delle regole sull'accesso anche all'attività di diritto privato dell'amministrazione, non può considerarsi un ostacolo all'uso delle norme richiamate.

Quel che non è facile comprendere è tuttavia innanzitutto nei confronti di quale soggetto può dirsi aperto il procedimento del cui avvio è data comunicazione. Nell'esempio appena riferito sembra che esso venga individuato nell'amministrazione datrice: ma, in senso contrario, è facile osservare prima di tutto, che sulla base della concreta disciplina legale del tentativo, l'amministrazione non può certo esser considerata in posizione di soggezione rispetto ad un potere sull'esercizio del quale abbia interesse ad interloquire. In secondo luogo, il momento che segna il sorgere di oneri procedurali per l'amministrazione non è certo quello in cui essa riceve la comunicazione della presentazione della domanda conciliativa da parte dell'ufficio, ma quello in cui di tale domanda riceve la copia trasmessale dal lavoratore. Quindi se di apertura del procedimento si vuole parlare se ne dovrebbe identificare il momento iniziale in tale ricezione. Neppure è chiaro quali atti possano costituire oggetto del diritto di accesso. Forse si potrebbe pensare che esso si diriga verso le "osservazioni" formulate dall'amministrazione, che nessuna norma prevede siano comunicate alla controparte. In tal modo sarebbe opportunamente colmata, in via di prassi, una effettiva lacuna nel procedimento di conciliazione pubblica. Ma in tal caso il vero destinatario di tale diritto sarebbe il lavoratore e non l'amministrazione. Come si vedrà più avanti il problema della preventiva conoscenza di tali osservazioni è visto da talune DPL come problema di garanzia del contraddittorio, e risolto conformemente.

Quanto al responsabile del procedimento, sembrerebbe a prima vista figura incompatibile con i compiti del Collegio di conciliazione, cui è esclusivamente affidata la conduzione del negoziato. L'individuazione del responsabile potrebbe forse riuscire utile con riferimento all'attività di impulso che il comma 4 dell'art. 69 bis d.lgs 39/93 affida al Presidente del Collegio, considerato che questi ripete la sua carica dalla posizione di Direttore della DPL o di dipendente da questi delegato. Sta di fatto però che le DPL che ritengono applicabile la legge 241/90 indicano in genere come responsabile lo stesso titolare dell'ufficio, anche quando abbia veste di Presidente del Collegio, senza distinguere i due ruoli (v. ad. es. DPL Forlì 21 giugno 2000 prot. 6583).

1.3 Il problema della delega da parte del direttore.

Solo raramente emerge dai verbali dei collegi la qualità, di delegato o di direttore, del soggetto chiamato a presiederli. Come eccezione a questa prassi può segnalarsi DPL Venezia 29 maggio 2000 prot. 8620, già cit. Si tratta del già menzionato atto di "determinazione del collegio", proveniente dal direttore della DPL. In esso è contestualmente conferita la relativa delega al funzionario indicato come Presidente

Il problema così risolto dalla DPL veneziana, non va trascurato. In assenza di un atto con il quale il Direttore della DPL investe altro soggetto della funzione che in linea di principio spetta a lui esercitare, potrebbero infatti sorgere problemi di validità della proposta transattiva. Essi rileverebbero, soprattutto, non tanto nel caso di mancata conciliazione quanto nel caso inverso, con incertezze, fra l'altro, sulla applicabilità della regola di esonero per chi quale rappresentante del datore di lavoro avesse sottoscritto una proposta transattiva formulata da un collegio non regolarmente costituito.

1.4. Il possibile difetto di giurisdizione del giudice ordinario e i suoi riflessi sulla costituzione del Collegio.

Nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore del nuovo sistema, alcune DPL hanno ritenuto di poter rifiutare l'espletamento della conciliazione quando il contenuto della domanda proposta dal dipendente esulava palesemente dalla giurisdizione del giudice del lavoro, per rientrare in quella del giudice amministrativo. All'interno di questo orientamento può registrarsi però una differenza di non scarso rilievo. Alcune volte (ma più raramente) la decisione di non procedere oltre è stata assunta dal vertice dell'ufficio e comunicata alle parti.(v. ad es. DPL L'Aquila 15 gennaio 1999 prot. 59/99, in riferimento ad una domanda concernente questioni sottratte al giudice ordinario in relazione al discrimine temporale del 30 giugno 1998). Più spesso però si è trattato di una determinazione assunta dal Collegio conciliativo, nella sua prima riunione.

Questa prassi sembra ora superata, anche per effetto di una direttiva, di segno contrario, impartita dal Ministero del Lavoro agli uffici periferici, alla stregua della quale la questione della giurisdizione, che con tutta evidenza non può esser né adeguatamente esaminata né, tantomeno, risolta nella sede conciliativa, non può impedire né la costituzione né la successiva attività del Collegio. Al medesimo criterio secondo tale direttiva ci si deve uniformare quando vi siano dubbi sulla competenza del giudice del lavoro in favore del giudice non specializzato, per essere la controversia probabilmente estranea alla materia del rapporto di lavoro.

In definitiva nel fornire agli uffici un criterio di orientamento in proposito si è escluso che possa spettar loro (o al Collegio conciliativo) di troncare la procedura conciliativa con una decisione autoritativa di inammissibilità, e li si è invece orientati allo svolgimento di un'opera di informazione nei confronti delle parti, volta a renderli avvertiti dei problemi che potrebbero poi sorgere nella sede giurisdizionale.

L'esperienza sin qui effettuata consente di apprezzare come positivi gli effetti di tali iniziative. In più di un caso infatti, dopo l'opportuno chiarimento in sede conciliativa, la parte interessata ha provveduto ad avviare al giudice dotato di giurisdizione la controversia, apportando eventualmente le necessarie modifiche e limitazioni alla domanda quale sembrava prospettarsi in sede conciliativa.

1.5 La necessaria diversità dei ruoli fra i protagonisti della vicenda conciliativa.

Risulta precisato varie volte (v. ad es. DPL Venezia 29 maggio 2000 prot. 8621; DPL Napoli 11 maggio 2000 prot.493; DPL Mantova 3 maggio 2000 prot. 1942 U) nella comunicazione della convocazione delle parti con contestuale invito alla nomina dei rappresentanti delle parti davanti al Collegio che “ le Parti e i Componenti del Collegio sono soggetti distinti”. La puntualizzazione è da ritenere opportuna in relazione ai dubbi sollevati nelle prime letture delle norme, anche se si tratta in effetti di soluzione del tutto evidente, se non altro per la netta diversità delle funzioni, che si configura come vera e propria incompatibilità. Del resto ammettere che il rappresentante di una delle parti possa coincidere con il componente del Collegio, dovrebbe coerentemente condurre a ritenere possibile un tale duplice ruolo per le parti stesse, con totale perdita della necessaria terzietà dell’organo deputato a formulare la proposta conciliativa, laddove invece tale autonomia concorre anch’essa a fondare il particolare regime di stabilità dell’accordo conciliativo eventualmente raggiunto.

2. Problema relativi alla rappresentanza delle parti

2.1. La rappresentanza delle amministrazioni.

E’ costante innanzitutto il monito rivolto dalle DPL alle Amministrazioni circa il loro onere di farsi rappresentare da un soggetto munito del potere di conciliare e transigere, avvertimento talvolta rafforzato dalla indicazione della necessità che tale potere sia “ espressamente “ conferito (DPL Napoli, 11 maggio 2000 prot. 493).).

La questione di reale rilievo è, in materia, quella della effettiva portata dei poteri rappresentativi. Una tale questione tuttavia dalla documentazione in esame non emerge per nulla e ciò può a prima vista sorprendere se si considera che in generale negli atti delle DPL trovano posto quasi tutti i temi del procedimento conciliativo. Questa assenza è tuttavia spiegabile con un concorso di ragioni: innanzitutto la difficoltà di fornire agli utenti indicazioni specifiche su un tema delicato e difficile, inoltre la possibilità di verifica della concreta estensione di tali poteri in sede di effettivo svolgimento del tentativo. In sostanza, sembra di potere concludere che secondo gli orientamenti delle DPL, la presenza di un soggetto incaricato dall’amministrazione di conciliare e transigere è sufficiente per l’esperimento conciliativo anche se non sono prefissati a priori i limiti di tale potere. Naturalmente un problema di tal genere può porsi, in teoria, anche per la rappresentanza conferita dal lavoratore, ma evidentemente la frequente presenza personale anche di quest’ultimo consente per lo più di risolvere rapidamente eventuali questioni legate ai limiti del potere rappresentativo.

Sul piano formale non si pretende che il conferimento del potere rappresentativo avvenga in forma autentica, ed in ciò è da vedere il riflesso la puntuale applicazione della menzionata direttiva ministeriale che esclude una tale necessità.

In alcuni casi viene richiesto all’Amministrazione di provvedere, nelle osservazioni ex art. 69 bis comma 4 prima parte, oltrechè alla nomina del componente del Collegio, anche a quella del rappresentante munito del potere conciliativo (DPL Oristano 1 giugno 2000 prot.8901) Ora, la contestualità dei primi due adempimenti (osservazioni e nomina del componente) è desumibile agevolmente dalla legge (anche se non sembrano esservi conseguenze di sorta qualora, sempre osservando il termine di trenta giorni, l’amministrazione assolva l’onere di nomina del membro del Collegio separatamente dalle osservazioni). Diversamente deve dirsi invece quanto alla nomina del rappresentante, riguardo alla quale nessun termine è esplicitamente indicato, sicchè esso finisce con il coincidere con quello della seduta conciliativa.

Va registrato, ma come caso isolato, l'invito rivolto all'Amministrazione " a voler nominare un proprio rappresentante innanzi al costituendo collegio di conciliazione con potere e/o delega a transigere e conciliare ed un Legale di fiducia" (UPLMO Enna 10 aprile 2000 DPL prot. 8357). Senza attardarsi in particolari analisi è solo da rilevare che il riferimento ad un "legale" è certo improprio e non giustificabile neppure in astratto trattandosi, nella specie, di invito rivolto ad una amministrazione centrale. Può tuttavia esser un sintomo della consapevolezza che della presenza sempre più diffusa degli uffici del contenzioso, dal cui interno vengono tratti di solito i funzionari incaricati della rappresentanza delle amministrazioni nei procedimenti conciliativi, vale a dire di un tipico compito del "legale e di fiducia" da parte delle amministrazioni. E' bene tuttavia ricordare che sotto il profilo strettamente giuridico, il conferimento del potere rappresentativo non presuppone nel soggetto individuato per tali compito particolari qualificazioni accademiche o professionali.

2.2 La rappresentanza del lavoratore

Venendo ora ai problemi della rappresentanza del lavoratore, occorre registrare l'orientamento di talune DPL secondo cui sarebbe necessaria, per un valido conferimento del potere rappresentativo, l'atto pubblico o quantomeno la scrittura privata autentica (V. DPL Forlì 21 giugno 2000, prot. 6587; DPL Reggio Calabria 31 marzo 2000 prot. 2489; DPL Napoli 11 maggio 2000 prot. 493; all'estremo opposto, per un caso, a quanto consta isolato, di forse eccessiva informalità v. il verbale di intervenuta conciliazione DPL Roma 5 luglio 1999, dove il lavoratore, non potendo esser presente per gravi motivi di salute, risulta rappresentato dal proprio coniuge, il quale, che, privo di procura scritta, assume l'impegno di una successiva formalizzazione, senza che né la controparte né il collegio sollevino riserve di sorta). E' più frequente tuttavia il generico riferimento alla necessità che la delega sia conferita "ai sensi di legge", riferimento per la verità non del tutto chiaro, dal momento che non è dato individuare una regola sicura circa un siffatto obbligo di forma. E' d'altra parte comprensibile la preoccupazione di non coinvolgere le DPL in attività inutili in quanto svolte nei confronti di persone non abilitate a rappresentare le parti. Non sembra invece che almeno finora abbiano dato luogo a problemi le due specifiche regole relative alla facoltà del lavoratore di delegare ad una organizzazione sindacale la nomina del componente del collegio (d.lgs 29/93 art. 69-bis comma 3 lett. d)) ed alla possibilità di farsi rappresentare o assistere nella seduta dinanzi al Collegio da una organizzazione cui aderisce o conferisce mandato.

Dovrebbe comunque ritenersi che il lavoratore dinanzi al collegio possa : a) intervenire direttamente senza alcuna assistenza; b) intervenire con l'assistenza di altro soggetto, eventualmente espresso da una organizzazione di sua fiducia; c) farsi rappresentare da una tale organizzazione o da un soggetto di sua scelta. Non sono mancati tuttavia casi nei quali i verbali del procedimento danno atto della presenza del lavoratore in persona, del suo legale di fiducia con mandato a rappresentarlo, di un terzo soggetto, con qualifica di rappresentante sindacale (DPL Foggia verbale 8 giugno 2000).Evidentemente la previsione normativa sopra menzionata è stata intesa nel senso che non via sia alternativa fra la rappresentanza conferita al legale e la richiesta di assistenza all'organizzazione sindacale. Non è questa la sede per esaminare a fondo la questione. Tuttavia, può rapidamente osservarsi che mentre è ben comprensibile l'assistenza da parte di una organizzazione al lavoratore che intenda sostenere da solo le proprie ragioni, lo è di meno la stessa assistenza nel caso in cui il lavoratore risulti ampiamente garantito, sotto il profilo della difesa tecnica, dal legale che lo rappresenta. In tal caso l'assistenza finirebbe, in certo modo, con l'esser prestata non tanto al lavoratore quanto al difensore, il che sembra fuori dalla previsione di legge.

Altre, e non poche, questioni sono prospettabili in relazione alle specifiche disposizioni in argomento.

Basti pensare al termine e alle modalità con le quali l'organizzazione designata deve esercitare la delega o anche al controllo sul carattere sindacale dell'organizzazione stessa: temi sui quali non si dispone tuttavia al momento di decisioni di rilievo.

3. Problemi connessi ai termini

3.1. Il termine concesso alle amministrazioni per la formulazione delle osservazioni.

Ricevuta la richiesta conciliativa, talune DPL a volte quasi contestualmente alla ricezione (v. ad es. DPL Venezia 5 maggio 2000 prot. 6982, relativa a richiesta pervenuta il giorno precedente) ne danno comunicazione alle Amministrazioni interessate sollecitandole all'assolvimento degli oneri conseguenti. Si tratta di un'iniziativa non prevista dall'art. 69 bis del d.lgs 29/93, ma certo non vietata ed assai utile per sopperire ad eventuali disguidi organizzativi del datore di lavoro. E' tuttavia opportuno precisare che il termine di trenta giorni entro i quali vanno formulare le osservazioni contenenti il motivato rigetto della richiesta del lavoratore decorre solo dal momento in cui l'Amministrazione è posta in condizione di farlo, il che si verifica solo quando le perviene la copia della richiesta conciliativa. L'utilità dell'avviso inviato dalle DPL sta allora in ciò che esso dovrebbe indurre l'Amministrazione ricevente ad effettuare al proprio interno le opportune ricerche della domanda inviata dal lavoratore quando non fosse ancora in possesso della relativa copia.

Va osservato, al riguardo, che mentre numerose DPL ritengono opportuno sollecitare, come detto, le Amministrazioni a provvedere nei termini agli adempimenti previsti, non sempre risulta chiaro se, prima di farlo, esse abbiano acquisito dal lavoratore la prova quantomeno dell'inoltro di copia della richiesta (v. ad es. DPL Venezia 2 maggio 2000 prot. 6698, nella quale si dà notizia di una richiesta pervenuta all'ufficio il precedente 21 aprile e attraverso il richiamo dell'attenzione dell'Amministrazione sul disposto del comma 4 dell'art. 69 bis d.lgs 29/93, le si ricorda l'onere di formulare osservazioni e nominare il rappresentante nel Collegio; v. in termini analoghi UPLMO Enna 19 aprile 2000). Talune DPL peraltro nella comunicazione inoltrata al ricorrente inseriscono l'invito a trasmettere la "prova documentale dell'avvenuta comunicazione all'Amministrazione dell'istanza" (v. ad es. DPL Taranto 18 maggio 2000 prot. 1967; analogamente, DPL Oristano 1 giugno 2000 prot. 8900, dove si richiede di trasmettere all'ufficio " la documentazione probante di avere effettuato la comunicazione dell'istanza di tentativo di conciliazione all'Amministrazione di appartenenza". In alcuni casi la lettera di sollecito contiene la precisazione esplicita- fatta evidentemente in base ad un preventivo accertamento - che la richiesta di tentativo è stata già inviata dal lavoratore anche all'amministrazione (v. fac-simile di sollecito nella modulistica della DPL Bologna). Il problema della conoscenza concreta della domanda conciliativa viene infine risolto in alcuni casi con l'invio diretto della copia all'Amministrazione interessata da parte della DPL (v. modulistica della DPL Perugia). Resta da vedere in tal caso quale debba esser la decorrenza del termine di trenta giorni e come, nel caso in cui essa si faccia coincidere con la ricezione dell'atto, essa possa influenzare il decorso del termine di novanta giorni, che, ex art. 69 comma 2 d.lgs 29/93 parte dalla "promozione" del tentativo.

3.2 La certificazione dell'intervenuto decorso del termine

Particolare importanza assume il controllo sull' adempimento degli oneri di comunicazione che fanno capo al lavoratore, in relazione alla prassi del rilascio di certificazioni sull'intervenuto decorso del termine di novanta giorni, ai fini della procedibilità della domanda. In tali certificazioni si dà atto della data di avvenuto deposito della domanda conciliativa e della mancata designazione del rappresentante nel collegio da parte dell'Amministrazione e si precisa esplicitamente che trattasi di certificazione rilasciata ai fini della procedibilità della domanda. E' notevole che nulla in

tali certificazioni (v. ad es. DPL L'Aquila 16 maggio 2000 prot. 725-726) venga detto circa l'accertamento relativo alla ricezione della domanda da parte dell'Amministrazione. Se ne può desumere che, secondo tale punto di vista, il dare atto della omissione dell'Amministrazione contiene l'implicita attestazione che essa era stata messa nelle condizioni di provvedere.

4. problemi relativi alla trattativa conciliativa.

4.1 La conduzione della trattativa e il tentativo di accordo diretto.

Anche se non è dato riscontrare un modello unitario, può dirsi che in linea generale i verbali si aprono con la costituzione del collegio e delle parti, (nomi del Presidente e dei membri del Collegio, delle parti e, se del caso, dei loro rappresentanti o assistenti) segue poi la vera e propria trattazione della controversia, dopodiché il verbale si conclude con la formalizzazione dell'accordo o la constatazione del suo mancato raggiungimento.

Le maggiori differenze fra il modo di verbalizzare delle varie DPL, e persino fra i vari collegi operanti nell'ambito della medesima DPL, si registrano nella verbalizzazione della trattazione della controversia.

Diversa importanza viene data innanzitutto alle esposizione delle rispettive ragioni delle parti. In alcuni casi essa consiste solo nel richiamo sintetico di " quanto espresso nella richiesta del tentativo obbligatorio di conciliazione" e di "quanto espresso dall'ente nelle osservazioni" (DPL Roma verbale 25 gennaio 2000 repertorio 238/2000) In altri, all'estremo opposto, il contenuto argomentativo della richiesta e delle osservazioni viene testualmente riprodotto (DPL Roma verbale 21 gennaio 2000 rep. 233/2000).La prima delle due tendenze è,peraltro, prevalente : è ritenuto in genere sufficiente, a quanto sembra, che le parti si richiamino alle rispettive posizioni, e che i due documenti nei quali esse sono espresse vengano allegati al verbale (v. DPL Latina, verbale 7 marzo 2000).Non sempre peraltro si provvede a quest'allegazione (v. ad es. UPLMO Messina verbale 30 maggio 2000) il che potrebbe determinare qualche difficoltà nel successivo giudizio, visto che in esso devono essere acquisiti non tutti gli atti del procedimento conciliativo ma solo " i verbali concernenti il tentativo di conciliazione" (art. 69 bis comma 7 d.lgs 29/93). Non mancano comunque altri tipi di verbalizzazione, nei quali in sostanza le parti ribadiscono il punto di vista rispettivo, esponendone in sintesi gli argomenti fondamentali (v. ad es. DPL Lecce 4 maggio 2000).

Si apre a questo punto in molti casi una fase che si potrebbe definire del tentativo di accordo diretto fra le parti. Vale qui osservare che una siffatta conclusione della trattativa potrebbe determinare dubbi quanto alla possibilità di applicarvi la norma di esonero da responsabilità amministrativa contenuta nel comma 8 dell'art. 69 bis del d.lgs 3 febbraio 1993 n.29, dato che quest'ultimo fa testuale riferimento alla "conciliazionein adesione alla proposta formulata dal Collegio".

La formula attestante il mancato raggiungimento dell'accordo viene in genere preceduta da una dichiarazione nella quale si dà atto che tale risultato negativo segue tuttavia ad ampia discussione apertasi fra le parti ed al completo esame di ogni aspetto della questione da parte del collegio (v. ad es. per tale formula i verbali DPL Roma) il tentativo è fallito.

Queste, in linea molto generale, le tipologie riscontrate più di frequente.

Vale segnalare però la presenza in talune DPL di verbali chiaramente e compiutamente strutturati, evidentemente secondo un modello appositamente elaborato.

E' il caso ad es. della DPL Lecce (v. ad es. verbale 19 aprile 2000 nel tentativo fra il Ministero della Giustizia e un dipendente). Il verbale è diviso in più parti, con autonoma intitolazione, dedicate rispettivamente a : 1) Collegio di Conciliazione (dove è precisato trattarsi del Collegio previsto dall'art. 69 bis, all'evidente scopo di distinguerlo da quello di cui all'art. 410 c.p.c.); 2) Costituzione del Collegio, con indicazione, dei nomi dei componenti e del Presidente, e della circostanza che questi agisce su delega del Direttore o è invece quest'ultimo; costituzione delle parti dinanzi al Collegio; indicazione del soggetto incaricato di funzioni di " assistenza e segreteria"; 3) Oggetto della controversia: indicato nella specie sinteticamente ma esattamente, come "annullamento o revoca di un trasferimento". Segue la dichiarazione che tanto il Collegio quanto le parti concordano " sulla regolarità della costituzione del Collegio stesso, sulla validità della seduta e sulle funzioni di Presidente". 4) Esposizione e conclusioni della parte istante; 5) Esposizione e conclusioni della Pubblica Amministrazione. Segue il tentativo di accordo diretto fra le parti. Poiché questo non da esito si passa a : 6) Valutazioni e proposte del Collegio, con invito alle parti a voler esprimersi su di esse. L'ultima parte del verbale è dedicata appunto a : 7) Valutazioni e determinazioni delle parti in merito alla proposta conciliativa del Collegio.

Il verbale si conclude con la constatazione dell'esito negativo del tentativo. Seguono le firme delle parti e dei componenti del Collegio.

La presenza- ora segnalata- di verbali organizzati secondo una struttura riconoscibile, è sintomo evidente della necessità di rispondere ai problemi, posti dalla nuova realtà del tentativo di conciliazione nel lavoro pubblico, predisponendo uno strumento che, almeno sul piano formale, consenta di rappresentare con chiarezza il nucleo fondamentale della trattativa. D'altra parte questa esigenza di chiarezza è particolarmente pressante se si pensa al necessario collegamento fra l'oggetto della domanda conciliativa e il contenuto della discussione svoltasi dinanzi al Collegio, visto che solo una chiara rappresentazione di esso consente di apprezzarne l'eventuale scostamento rispetto alla prima, con i conseguenti riflessi sul maturarsi della condizione di procedibilità. Va anche aggiunto che una adeguata individuazione e rappresentazione delle questioni effettivamente dibattute costituisce presupposto indispensabile per quel programma di " monitoraggio " delle controversie sin dalla fase conciliativa, che i vari soggetti pubblici interessati al governo della conflittualità in tale settore dovranno necessariamente avviare (e di fatto stanno avviando).

4.2 La necessità della proposta conciliativa

Orientamenti notevolmente diversi si sono manifestati riguardo alla questione della necessità che una proposta conciliativa venga comunque formulata da parte del Collegio, secondo quanto testualmente risulta dal comma 6 dell'art. 69 bis del d.lgs 29/93, alla stregua del quale " se non si raggiunge l'accordo fra le parti il Collegio deve formulare una proposta per la bonaria definizione della controversia".

Assai di frequente, dinanzi all'estrema divaricazione fra le posizioni delle parti, il Collegio rinuncia a formulare una proposta conciliativa (v. UPLMO Messina in ult.cit.; DPL Roma 21 gennaio 2000 rep. 233/2000; DPL Roma 15 dicembre 1999 rep. 636/99; DPL Napoli 16 maggio 2000; DPL Gorizia 3 luglio 2000) Altri Collegi hanno ritenuto per contro che la proposta debba esser formulata comunque, (v. DPL Lecce 4 maggio 2000 cit.; DPL Pescara 12 maggio 2000). E' da notare, come orientamento pacifico, che la formulazione della proposta da parte del Collegio avviene a maggioranza. Circa il contenuto di tali proposte, stante la eterogeneità delle situazioni, non è possibile né utile dare indicazioni. Vale però la pena di porre in luce come molti collegi, posti di fronte a rivendicazioni del lavoratore ancorate ad una precisa data iniziale, e al totale diniego dell'amministrazione datrice, finiscano per proporre in via conciliativa il riconoscimento del diritto con una diversa decorrenza meno favorevole per il lavoratore. E' anche da mettere in

rilevo la non infrequente formulazione di proposte transattive di carattere piuttosto generico e comunque prive di un immediato effetto soddisfacente, ancorché parziale, della pretesa del lavoratore. Si veda ad es. verbale DPL Lecce 19 aprile 2000 già cit., nel quale il Collegio propone “ di invitare l’amministrazione ad una riflessione e ad una più attenta valutazione del criterio in base al quale si è proceduto alla mobilità della predetta dipendente”. Altro caso problematico sembra in fine costituito, in materia di controversie su sanzioni disciplinari, da proposte transattive di misure sanzionatorie diverse da quelle previste dai codici disciplinari o con effetti diversi da quelli previsti (v. DPL Roma 5 luglio 1999 rep. 257 dove, le parti – peraltro su proposta dello stesso ente datore di lavoro - si sono accordate nel senso che la misura disciplinare inflitta al lavoratore sarebbe rimasta ferma ma non avrebbe esplicato “ effetti ai fini di una eventuale recidiva”).

Un esame anche sommario del problema porta a concludere che nella formulazione di una alternativa alle opposte tesi delle parti il Collegio, pur apparendo convintamente impegnati nel compito loro affidato dalla legge, incontrano per ora difficoltà molto rilevanti.

5. Vicende anomale del procedimento conciliativo.

5.1. Assenza della parte istante alla seduta conciliativa .

L’assenza ingiustificata della parte (o del suo rappresentante) che ha richiesto l’espletamento del tentativo alla seduta fissata dal Collegio, comporta - secondo UPLMO Messina 17 aprile 2000- l’archiviazione “ della pratica. Una tale decisione è senz’altro corretta. Sorge tuttavia il problema, che deve evidentemente esser risolto in sede giurisdizionale, se, in tal caso, decorsi i novanta giorni previsti dalla legge possa dirsi realizzata la condizione di procedibilità.

5.2 Rinunzia della parte allo svolgimento del tentativo, una volta superato il termine di novanta giorni.

Pur dopo il superamento del termine previsto dall’art. 69 comma 2 del d.lgs 29/93, ricevuta la (tardiva) designazione del componente del Collegio da parte della pubblica amministrazione coinvolta, le DPL, secondo la direttiva loro impartita dal Ministero del lavoro, devono dar corso al tentativo di conciliazione. Naturalmente la concreta possibilità di realizzarlo è qui condizionata dall’atteggiamento della parte ricorrente. Come emerge ad es. da DPL Reggio Calabria 2 aprile 2000 prot. 2671, in tale caso viene chiesto al dipendente se egli abbia ancora interesse all’esperimento conciliativo e, in caso negativo, se ne da notizia all’Amministrazione interessata, evitandole l’ormai inutile nomina del proprio rappresentante dinanzi al Collegio, e rendendola al tempo stesso avvertita di un (molto) probabile ricorso al giudice

5.2 Svolgimento del tentativo oltre il novantesimo giorno dalla promozione.

La direttiva menzionata nel paragrafo precedente coglie bene il carattere fortemente dispositivo dei termini intorno ai quali si snoda la sequenza conciliativa. Un riscontro adeguato se ne trova ad es. in DPL Genova verbale 3 luglio 2000, rep. 6/2000, dove, come si legge, testualmente, “esaminati gli atti, viene rilevato che il Collegio è stato costituito e convocato oltre il termine procedurale di 90 giorni di cui all’art. 69 c.2 D.lgs 29/93; tuttavia, verificata, la presenza delle parti e l’interesse allo svolgimento del tentativo di conciliazione, si è dato luogo ad ampia discussione”.

6. Prime conclusioni.

La sommaria indagine svolta consente di affermare che, posti di fronte ad una disciplina complessa e di non sempre agevole applicazione, gli organi della conciliazione pubblica sono stati in grado di individuare i problemi più delicati posti dalle nuove norme, sotto il profilo procedimentale, e di offrirne soluzioni quasi sempre persuasive, così contribuendo a smentire le preoccupazioni di quanti hanno visto nella complessità strutturale del tentativo un ostacolo sulla strada della piena affermazione dei diritti delle parti.

Che il successo del tentativo di conciliazione non sia stato finora pari alle aspettative è quindi un fatto le cui cause vanno ben al di là di eventuali difetti dello strumento giuridico prescelto, e risiedono probabilmente – come del resto dimostrano le difficoltà dei Collegi nel formulare proposte conciliative adeguate – nella grande novità e complessità del quadro normativo (sostanziale) di riferimento. Anche per la mancanza di consolidati indirizzi del nuovo giudice del rapporto di lavoro pubblico è infatti difficile valutare sotto il profilo giuridico i rispettivi punti di partenza delle parti in conflitto, e non è agevole quindi cercare una soluzione che si presenti come intermedia ma non come puramente casuale.