

LEGGI E CONTRATTI

filo diretto con i lavoratori

RUBRICA CURATA DA

Giuseppe Simonetti, giudice, responsabile e coordinatore Piergianni Alleva, avvocato Cdl di Bologna, docente universitario, Mario Giovanni Garofalo, docente universitario, Myrante Moshi, avvocato Cdl di Milano, Saverio Nigro, avvocato Cdl di Roma, Enzo Martino e Nino Raffone, avvocati Cdl di Torino

La riforma dell'impiego pubblico / 2
La trasformazione del rapporto e le discipline speciali

GIOVANNI NACCARI (*)

Nella rubrica del 6 maggio 1991 abbiamo affrontato il tema della riforma dell'impiego pubblico in relazione all'unificazione del mondo del lavoro, delineando e criticando le caratteristiche del sistema separato ed evidenziando le insufficienze delle modifiche fin qui operate. Cercheremo ora di delineare i punti fondamentali della proposta di riforma elaborata dalla commissione di giuristi nominata da Cgil, Cisl, Uil, che si è confrontata in sede tecnica con i giuristi del governo. Bisogna precisare, tuttavia, che le confederazioni, prima di riprendere la trattativa in sede politica, si sono riservate di verificare l'articolo della commissione con le categorie interessate e con gli stessi esperti, per arrivare a una proposta meglio definita.

1. Occorre, innanzitutto, non confondere la privatizzazione del rapporto di lavoro con la privatizzazione delle funzioni: la proposta propone la privatizzazione del rapporto di impiego pubblico ma non quella degli enti datori e delle loro funzioni, che rimangono pubblici (es. l'Enel è un ente pubblico economico, anche se i suoi dipendenti hanno un rapporto di lavoro di diritto privato).

2. Il rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni assume, nella proposta, natura di diritto privato. Si attua così una trasformazione completa del rapporto di lavoro che passa dall'egida del diritto pubblico a quella del diritto privato. Si applicano le regole comuni a tutto il mondo del lavoro e quindi le leggi sul lavoro privato (dal codice civile, allo statuto dei lavoratori, alle altre leggi particolari) e la regolamentazione del rapporto attraverso il contratto individuale e il contratto collettivo.

L'unificazione delle regole sostanziali dell'espletamento del lavoro privato e pubblico è comunque un processo avviato già da anni (es. orari, diritto allo studio ecc.), anche grazie all'azione sinda-

cale. Si tratta dunque di completare questo processo sostanziale e unificare conseguentemente anche gli aspetti «formali» o di tecnica giuridica, nel senso, ad es., che la tecnica giuridica del diritto privato, non ammettendo la posizione di «superiorità» del datore nel rapporto rispetto al lavoratore, ma prevedendo la «parità» delle parti, dà significati concreti diversi da quelli del diritto pubblico (e in genere più garantistici ed equi) rispetto a disposizioni sostanzialmente o simili (es. non si dovrà più, da parte del lavoratore, obbedire comunque al provvedimento autoritativo delle pp.aa., salvo l'impugnazione dello stesso entro i sessanta giorni, pena il consolidamento del provvedimento, ma si potrà disattendere da subito la decisione che si ritiene violi le leggi o i contratti che affermano un «diritto» - e non più un «interesse legittimo» - del lavoratore; si potrà superare la controversia con un accordo, ci si potrà rivolgere al pretore del lavoro nel caso si arrivi alla controversia giudiziale).

Le tutele del diritto privato

Tutto ciò inoltre, contribuirà a dimostrare che le tutele

che offre il diritto privato sono pari e anche maggiori di quelle del pubblico (e questo vale anche nel caso del licenziamento). Occorre sfatare, infatti, il pregiudizio che la privatizzazione sia una forma di punizione del lavoratore, il quale anzi nel diritto privato ha una forma di tutela in più, costituita dal contratto e dalla posizione paritaria delle parti in esso, sconosciuta al diritto pubblico.

3. Poiché la proposta supera i limiti dei precedenti sforzi di aumento degli spazi di contrattazione per arrivare a una completa privatizzazione del rapporto di lavoro, non vi saranno più materie o istituti «riservati alla disciplina di legge», in quanto la contrattazione potrà intervenire su tutte le materie del rapporto. La disciplina legislativa, come avviene nel diritto privato, avrà il compito di fissare gli standard minimi che la contrattazione potrà solo migliorare. Ma, come nel diritto del lavoro privato esistono rapporti con tratti particolari che implicano regole diverse (es. il rapporto di lavoro domestico), così su alcune materie specifiche, come il reclutamento per concorso, la mobilità orizzontale (trasferimento ad un'altra unità organizzativa, ad ente diverso da quello di appartenenza), quella verti-

cale (ambizione a mansioni superiori), il regime e le garanzie in caso di eventuali esuberanze di personale, si individuano, nella proposta, discipline speciali in relazione alla qualità pubblica dei datori e alla peculiarità dei rapporti.

Le materie particolari

Sarebbe troppo lungo, nell'economia della rubrica, esplicitare analiticamente queste discipline; ciò potrà essere fatto in successive specifiche rubriche. Qui basta far rilevare che dette materie saranno disciplinate con legge o atto equiparato; che saranno le uniche in cui le discipline di lavoro pubblico e privato divergeranno; che le relative discipline non mutano la natura privatistica del rapporto, tanto da essere previsto esplicitamente che i contratti collettivi possano fissare norme integrative o migliorative per i lavoratori (come avviene nel diritto del lavoro privato dove sono vigenti leggi che fanno da cornice alla contrattazione e dove la specialità della disciplina è giustificata dalla particolarità del rapporto); che nel caso in questione la specialità del-

la disciplina è giustificata dalla peculiarità del lavoro svolto per un datore pubblico (es. le assunzioni nelle qualifiche basse avverranno tramite collocamento ex art. 16 legge 56/1987, e nelle altre tramite concorso, per contrastare le possibilità e le pratiche clientelari attuate dal datore pubblico, fermo restando che il concorso avverrà secondo le regole del diritto privato e le eventuali controversie saranno trattate dal giudice ordinario).

Se con l'entrata in vigore della riforma si applicherà la legislazione privatistica, le materie particolari di cui sopra saranno disciplinate in maniera speciale attraverso decreti legislativi del governo secondo principi e criteri ivi fissati nella legge di riforma, entro sei mesi dalla pubblicazione della stessa, o, nel caso di mancato rispetto dei termini, attraverso (e sarebbe preferibile) la contrattazione collettiva, che potrà modificare la vigente disciplina pubblica, nel rispetto dei suddetti principi.

4. Per la dirigenza, la proposta prevede la privatizzazione del rapporto (a parte i dirigenti generali che vengono nominati dal Consiglio dei ministri) con condizioni economiche e normative da definire con decreto legislativo del governo delegato nella stessa legge di riforma.

5. Vi sono soggetti o aspetti funzionali o istituzionali/organizzativi che non possono o non devono essere toccati direttamente dalla riforma in questione. Rimane, dunque, il rapporto di pubblico impiego per militari, ambasciatori, giudici, avvocati dello Stato, dirigenti generali. Così come rimane la disciplina privatistica dei poteri dei funzionari, dei dirigenti nei confronti dei cittadini, nonché la riserva della disciplina legislativa per il numero, qualificazione e assetto degli uffici la cui attività incide autoritativamente su posizioni di terzi.

(*) Avvocato, coordinatore dipartimento giuridico Cgil

«L'Inps non chiuda la sede dell'Alto Molise»

Il signor Vincenzo De Lucia di Pescopannataro (Isernia) ha invitato al direttore dell'Unità Renzo Foo, la seguente lettera.

Il Consiglio di Amministrazione dell'Inps, nella seduta del 25 gennaio 1991 ha ritenuto di «riconfermare, sulla base dei positivi riscontri in termini di risultato» la scelta del decentramento incentrata sui Centri operativi in quanto struttura agile, di basso costo, facilmente realizzabile e altamente produttiva. Cioè, l'Inps ha voluto avvicinarsi agli utenti con strutture di carattere sociale oltre che rispondenti a criteri di economicità e di efficienza.

Nella stessa seduta di gennaio, il Consiglio di Amministrazione, ha posto, però, anche delle condizioni per l'apertura dei Centri stessi, stabilendo che la popolazione residente nel comprensorio del Centro non può essere inferiore alle 30/35mila unità, né superiore alle 120/130mila. Sono state previste anche delle deroghe al numero minimo e massimo di abitanti, prevedendo delle eccezioni per quelle zone disagiate dal punto di vista della fruibilità dei servizi, delle condizioni socio-economiche della zona, delle difficoltà nei collegamenti ecc. Nel 1986, l'Inps ha aperto il Centro operativo di Agnone (Isernia) nell'Alto Molise, in una zona prevalentemente montana, economicamente debole, con notevoli difficoltà di collegamenti e con un «bilancio» di utenti non superiore alle 17-18mila unità. Oggi, da Roma si sa sapere che il Centro operativo di Agnone, dovrà chiudere perché non rientra nei parametri nuovi fissati (30/35mila utenti).

È questo il modo di essere

PREVIDENZA
Domande e risposte

RUBRICA CURATA DA
Rino Bonazzi, Ottavio Di Loreto,
Angelo Mazzieri e Nicola Tisci

Esempio di una legge da annullare

vicino agli utenti? Prima che il Centro venisse aperto, non si sono fatte le valutazioni che si fanno oggi? Credo che la direzione dell'Inps, non tiene nella giusta considerazione il fatto che il 35 per cento della popolazione che gravita sul Centro è anziana, e che ben il 19 per cento delle pensioni in pagamento nella nostra piccola provincia, sono di competenza del Centro.

Attualmente, la distanza dal Centro alla Sede provinciale Inps è di circa 49 chilometri, in gran parte sviluppati su territorio montano (si arriva fino al 1.440 m/lm di Capracotta). Si arriverà all'assurdo che per una semplice delega, o per il cambio di ufficio postale pagatore, gli anziani dovranno percorrere 49 chilometri. La zona della quale parlo, è fatalmente condannata dalla logica dei numeri. Infatti, gli stessi timori si hanno per la paventata chiusura della Usl, delle scuole, e addirittura del Presidio ospedaliero unica struttura della zona. Credo che l'Inps, non possa calibrare le proprie scelte solo in una logica di economicità di un servizio. Credo che l'aspetto sociale, in questo caso, vada valutato con più attenzione; anzi, si faccia in modo che il Centro funzioni meglio; che renda servizi più puntuali ed efficienti. In questi casi, la chiusura è sempre una sconfitta. Al presidente dell'Inps signor Mario Colombo, dico che ha ragione quando rispondendo ad una intervista apparsa sull'Unità, difende il Consiglio di Amministrazione dell'Inps a maggioranza sindacale. Fa bene perché l'Inps funziona meglio degli altri Enti. Ma, non dovrebbe il Consiglio di Amministrazione dell'Inps a maggioranza sindacale, essere più sensibile di altri, alle istanze delle popolazioni anziane che vivono in zone disagiate?

Da quest'anno le pensioni, nel caso in cui superino i 18 milioni di lire, tornano ad essere assoggettate al contributo di malattia dello 0,90%. In relazione a ciò emergono alcuni dubbi. Punto primo: che cosa succede se i 18 milioni sono raggiunti da due pensioni? Punto secondo: il contributo di malattia si paga solo sulle quote di pensione che eccedono i 18 milioni oppure su tutta la pensione?

Salvatore Belfiore
Genova

Se un pensionato è titolare di più pensioni, a carico di cui diversi, è tenuto a dichiararle su apposito modulo in modo che ogni ente possa provvedere a operare la ritenuta mensilmente.

Per determinare i 18 milioni non si deve tenere conto di pensioni e trattamenti a carattere risarcitorio o per rimborso forfettario di spese, come ad esempio le rendite per infortunio o malattia professionale, le pensioni di guerra, le indennità di accompagnamento per invalidi. La contribuzione al Servizio sanitario nazionale, introdotta con l'articolo 5 della legge 407/90, è dovuta sull'intero importo della o delle pensioni se, complessivamente, superiore a lire 18 milioni annui. Ciò comporta che qualche pensionato riceverà una pensione netta inferiore a quella del collega titolare di una pensione di importo più basso. Infatti, se si superano di poco i 18 milioni resta una pensione netta minore di quella di

poco inferiore a tale limite e che non è tassata. Disposizioni da fare dichiarare illegittime promuovendo l'opportuno contenzioso legale.

Il reddito per gli assegni familiari dal prossimo luglio

Pensionato statale con rendita di 14 milioni di lire annue ha la moglie a carico, anch'essa pensionata Inps, con rendita di 12 milioni annui. Mi dicono che non ho diritto agli assegni familiari in quanto mia moglie ha un reddito che supera i 9 milioni.

Angelo Colasanti
Bologna

Poiché la moglie ha un reddito annuo di 12 milioni di lire, non può essere considerata «a carico» del marito. Comunemente per quanto riguarda l'assegno che il nucleo familiare (istituito con l'art. 2 del D.l. n. 69/88 convertito, con modificazioni, in legge n. 153/88) è da tener presente che per il periodo luglio 1990/giugno 1991 un nucleo familiare di 2 persone ha diritto al trattamento solo se nell'anno 1989 ha avuto redditi per un importo complessivo non superiore a L. 23.560.000 ed a condizione che il reddito da lavoro dipendente o da pensione derivante da lavoro dipendente non sia inferiore al 70% del reddito complessivo. Pertanto, non ha diritto all'assegno per il nucleo familiare perché, evidentemente nel 1989 ha superato il limite di reddito indicato. È da tener presente che il limite di reddito in questione sale a L. 34.699.000 se il nucleo familiare comprende una persona riconosciuta inabile.

Dal prossimo mese di luglio il limite di reddito oltre il quale un nucleo familiare di due persone perde il diritto all'assegno è elevato a L. 24.940.000 e se comprende una persona riconosciuta inabile è elevato a L. 36.816.000. Il reddito di riferimento è quello percepito nel 1990.

Riviera Adriatica dell'Emilia - Romagna



eventi '91

Più di 1000 eventi per l'estate 1991.

Puoi ricevere a casa tua il calendario completo degli eventi che abbiamo organizzato per te. Compila questo tagliando e spedisilo all'A.P.T. della località di tuo interesse

Aziende di Promozione Turistica della Riviera

P.le Indipendenza, 3 - 47037 RIMINI

V.le Roma, 112 - 47042 CESENATICO (FO)

Via San Vitale, 2 - 48100 RAVENNA

Via Buonafede, 12 - 44022 COMACCHIO (FE)

Regione Emilia - Romagna Assessorato al Turismo

a cura di AGERTUR

Nome e Cognome

Via

N°

Città

CAP

Telefono

103 chilometri di sole e sport. Gite in mare ogni giorno. 9 parchi acquatici. 509 avvenimenti sportivi. 8 parchi di divertimento. 142 manifestazioni musicali. 347 spettacoli teatrali. Tradizioni in cucina. Piazze in festa. 231 discoteche, dancing e night club. Un mare di spettacoli.