

# STUDIO LEGALE ASSOCIATO

PICCININI SACCO VAGGI GAVAUDAN FERRETTI BUTTAZZO LAUDI MUMOLO

AVV. ALBERTO PICCININI  
AVV. GIORGIO SACCO  
AVV. MASSIMO VAGGI  
AVV. ANTONELLA GAVAUDAN  
AVV. FRANCESCA FERRETTI  
AVV. GIOVANNA BUTTAZZO  
AVV. BRUNO LAUDI  
AVV. ANTONIO MUMOLO

DOTT. CRISTINA MARONI  
DOTT. ANNA NUvoli  
DOTT. CLELIA ALLERI  
DOTT. GIULIO CENTAMORE

AVV. ROSA TARANTINI  
AVV. SARA PASSANTE  
AVV. GUIDO RENI  
AVV. RAFFAELLA BALLATORI  
AVV. STEFANIA MANGIONE  
AVV. SABRINA PITTARELLO  
AVV. FEDERICO MARTELLONI  
AVV. FRANCESCA STANGHERLIN  
AVV. MATTEO ACCIARI  
AVV. MANUELA DEL MONACO  
AVV. CLAUDIA TIBOLLA  
AVV. ANTONIO MONACHETTI

Bologna, li 6 aprile 2011

Alla FP-CGIL

Alla c.a. di Maurizio Frigeri

Oggetto: parere sull'art. 16 della legge 183 del 2010

Prima dell'intervento legislativo del 2008, la trasformazione di rapporti di lavoro a tempo pieno in rapporti a tempo parziale su richiesta del dipendente interessato era un diritto del lavoratore: il diritto veniva concesso automaticamente dall'amministrazione e al massimo posticipato per sei mesi in caso di ripercussioni negative sull'organizzazione degli uffici (art.1, co. 58, della L. n. 662/1996).

La norma riconosceva pertanto la prevalenza dell'interesse del dipendente rispetto a quello dell'amministrazione, il cui buon andamento era comunque preservato dalla previsione di una percentuale di part-time rispetto al personale in servizio, raggiunta la quale poteva negare la trasformazione. Inoltre era prevista la possibilità di procedere a nuove assunzioni con i risparmi di spesa per il personale ottenuti con il part-time.

Tuttavia le pubbliche amministrazioni non hanno mai accolto ed applicato di buon grado la citata disposizione amministrativa, che comportava, certamente, (non insuperabili) problemi di organizzazione e gestione del personale, che gli uffici del personale sono stati sempre restii ad affrontare.

Pertanto è stato ben accolto dalle P.A. il D.L. n. 112/2008, convertito dalla L. n. 133/2008, con cui è stato fortemente compresso questo diritto dei dipendenti in favore della scelta discrezionale dell'amministrazione.

Quello che era un diritto del lavoratore è quindi diventato una facoltà dell'amministrazione, la quale, non potendo più differire la trasformazione, può ora rigettarla qualora da essa derivino pregiudizi per la propria attività o qualora l'attività che il dipendente vuole intraprendere sia in contrasto con i compiti dell'ente (L. n. 133 del 2008, art. 73).

Pregiudizi e contrasti che possono essere facilmente individuati e che consentono di evitare le problematiche inerenti la riorganizzazione del servizio e del personale conseguente alla concessione dei part-time.

Il “collegato lavoro” (L. 183/10) compie un passo ulteriore rispetto a questo processo di “demolizione” del part-time nel pubblico impiego avviato nel 2008.

L’art. 16, infatti, attribuisce alle pubbliche amministrazioni la facoltà di sottoporre *“a nuova valutazione i provvedimenti di concessione della trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale già adottati prima della entrata in vigore del Dl n. 112/2008”*.

Più esattamente, entro 180 giorni dall’entrata in vigore della legge, le amministrazioni possono procedere al riesame dei contratti di trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale stipulati in passato, i quali, pertanto, potranno essere unilateralmente rescissi..

Vista l’assenza di specificazioni al riguardo, si presume che le amministrazioni possano rivedere tutti i contratti part-time già stipulati, senza alcun limite di tempo.

Pertanto, se il Dl n. 112 del 2008, rendendo la trasformazione del tempo pieno in tempo parziale facoltativa (e non più obbligatoria) per le amministrazioni, aveva colpito le domande di trasformazione presentate successivamente al 25 giugno 2008, data di entrata in vigore del citato decreto legge, ora, con il collegato lavoro, vengono colpite anche le trasformazioni avvenute prima del 25 giugno 2008. Queste ultime, dunque, potranno essere revocate in ogni caso in cui le amministrazioni valutino che la presenza in servizio a tempo pieno sia necessaria ai fini del buon andamento dell’ufficio.

Unica garanzia che il legislatore sembra riconoscere ai dipendenti con contratto part-time è che la nuova valutazione avvenga *“nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede”*.

Si tratta invero di una tutela assai debole se si considera che le amministrazioni potranno ora fondare la revoca dei part-time già concessi su generiche *“esigenze di servizio”*, non essendo infatti più richiesta la dimostrazione del “grave pregiudizio” alla funzionalità dell’amministrazione e pertanto la PA potrà revocare il part-time anche solo per presunti rischi di efficienza organizzativa degli uffici.

Va però evidenziato che il richiamo al rispetto dei principi di correttezza e buona fede dovrebbe imporre alle Pubbliche Amministrazioni l’adozione di criteri sulle modalità di attuazione del disposto normativo in questione con i quali sottoporre a nuova valutazione i provvedimenti di concessione della trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale come ad esempio è avvenuto nel settore della giustizia. Con la Circolare n. 1196 del 2010 il Direttore Generale del Comparto Giustizia ha previsto che la revoca del part-time deve avvenire su specifica e motivata richiesta, motivazione che deve essere *“completa e dettagliata, riferita ad ogni dipendente e senza formule generiche (del tipo: gravi carenze di organico, gravi esigenze di servizio, e così via) che impediscono l’accoglimento della richiesta dell’Ufficio”*. (Si fa presente che il Tribunale di Firenze con Ordinanza del 23.2.2011 ha accolto il ricorso in via d’urgenza di una dipendente del Ministero della Giustizia sul presupposto che il Ministero avesse adottato una motivazione eccessivamente generica tale da non *“consentire una valutazione del pregiudizio specifico che l’ufficio GIP verrebbe a subire in conseguenza della prosecuzione da parte della lavoratrice e del rapporto in part-time. Ciò in quanto*

*la Circolare richiamata richiede una motivazione dettagliata, cioè contestualizzata alle esigenze proprie del datore di lavoro in relazione alla posizione del lavoratore all'interno dell'Ufficio..").*

Compito del sindacato dovrà pertanto essere quello di concordare criteri e modalità precise sulla base dei quali possa giustificarsi la richiesta del rientro in servizio del dipendente a tempo pieno, tenendo presente che, se l'organizzazione del lavoro compete all'amministrazione, la individuazione dei criteri e modalità attraverso cui realizzarla è invece materia di contrattazione decentrata (nonostante da parte delle amministrazioni si affermi il contrario)..

\*

Va premesso, infatti, che l'art. 16 della legge n. 183/2010 consente (e non impone) alle amministrazioni pubbliche di "sottoporre a nuova valutazione i provvedimenti di concessione della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale già adottati prima della data di entrata in vigore del citato decreto legge n. 110/2008, convertito con modificazioni dalla Legge 133 del 2008". Ciò, peraltro – si ribadisce - deve avvenire "nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede".

Da ciò si deduce che, ammesso – e non concesso – che la norma sia da ritenersi costituzionalmente legittima (sul punto si tornerà in seguito) le amministrazioni che vogliano dare applicazione alla norma di legge dovranno avviare una procedura per rivedere i rapporti di lavoro a tempo parziale che tenga conto non solo se il tempo parziale stesso, la sua tipologia (verticale, orizzontale, misto) e/o l'articolazione oraria concordata sia ancora compatibile con le esigenze organizzative ma anche se detta revisione sia compatibile con le esigenze soggettive del lavoratore.

Da questo punto di vista, non ci sembra corretta l'impostazione data, ad esempio dall'Ausl di Piacenza che nella sua comunicazione ai lavoratori, dopo aver informato gli stessi che sarebbero stati contattati dal responsabile dell'unità operativa presso la quale operano " al fine di concordare eventuali modifiche alla tipologia o all'articolazione oraria del rapporto di lavoro a tempo parziale in essere, si sente in dovere di aggiungere: " Con la precisazione che qualora si renda necessario, per esigenze di servizio o per mancato accordo fra le parti sulla nuova articolazione del rapporto di lavoro a tempo parziale, la scrivente provvederà ad attivare le procedure per il rientro a tempo pieno".

Viene allegata a tale comunicazione una "scheda" avente ad oggetto "informativa circa le condizioni di svolgimento del rapporto di lavoro a tempo parziale" che peraltro pretenderebbe di proporsi come una sorta di accordo, in quanto nella stessa, da un lato si afferma che le "*le parti concordano quanto segue*" (vale a dire la trasformazione del rapporto da pieno a tempo parziale a decorrere da una certa data); dall'altra si prevede che alla scadenza "concordata" "*sarà valutato se continuano a sussistere le esigenze personali/familiari che hanno portato alla trasformazione del rapporto di lavoro e se la situazione organizzativa dell'azienda continua ad essere compatibile con il tempo parziale*". Successivamente, però, si dichiara "*Si procederà, pertanto, a disporre la trasformazione del rapporto*

*di lavoro a tempo pieno e (e non o) , e, nel caso il tempo parziale prosegua a sottoscrivere una nuova informativa”.*

Tale prospettazione trae in realtà origine da una confusione che è insita nello stesso articolo 16, che da un lato fa riferimento alle categorie privatistiche inquadrabili nello schema negoziale (buona fede e correttezza) dall'altra però sembra attribuire alle disposizioni dell'amministrazione natura di provvedimento idoneo a conformare autoritativamente il contenuto di un rapporto contrattuale già concluso secondo gli ordinari schemi privatistici.

Conclusivamente ove si ritenga che in applicazione dell'articolo 16 le amministrazioni debbano sottoporre al dipendente part-time una verifica congiunta della permanenza dell'interesse reciproco alla prosecuzione del tempo parziale, *nulla quaestio*. Ove invece si ritenga possibile una unilaterale modificazione del contratto in quanto esercizio della potestà amministrativa si pongono rilievi di costituzionalità.

\*

Risulta preoccupante il potere riconosciuto al datore di lavoro pubblico di incidere su contratti di lavoro part-time sottoscritti già da un rilevante periodo di tempo.

Detti contratti, impegnativi per la pubblica amministrazione, hanno dato luogo non già a mere aspettative, bensì all'esercizio pieno, per anni, del diritto al lavoro secondo una *“flessibilità concordata”*.

In altri termini hanno determinato la nascita di veri e propri diritti dei lavoratori, che dunque - a parer nostro - non possono essere rimossi da una sola parte del contratto di lavoro.

Invero, disponendo il contrario, il legislatore con l'art. 16 della L. 183/2010, pare non aver avuto riguardo dei principi di proporzionalità e certezza del diritto, affermati non solo dalla Corte Costituzionale, ma anche dalla Corte di Giustizia della Ce e dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

Inoltre sussiste un indubbio problema di compatibilità della normativa qui in esame con la fonte comunitaria di riferimento, rappresentata in particolare dalla direttiva 1997/81 della comunità europea, che ha recepito l'accordo quadro del 6.6.1997.

Difatti, la clausola 1 dell'accordo impone agli Stati di *“facilitare lo sviluppo del lavoro a tempo parziale su base volontaria e di contribuire all'organizzazione flessibile dell'orario di lavoro”*. Appare, inoltre, problematica la conciliabilità di una disciplina che consente una trasformazione unilaterale del rapporto con il principio di non discriminazione dei lavoratori a tempo parziale enunciato alla clausola 4, comma 1, dell'accordo, oltre che con quello enunciante il dovere di eliminare gli ostacoli di natura *“giuridica e amministrativa”* che possono limitare la facoltà di accesso al tempo parziale (clausola 5, comma 1).

La previsione normativa in commento ha anche importanti riflessi sociali di carattere negativo per i lavoratori - e le lavoratrici in particolare, titolari di un buon 80% dei rapporti part-time - ai quali potrà

non essere confermato il part-time, a discapito delle esigenze e dei bisogni familiari posti a suo tempo a fondamento delle loro richieste di trasformazione del contratto.

Vero è che la disposizione legislativa risponde all'esigenza di porre ordine in un sistema che ha spesso abusato del part-time, concesso – in alcune realtà - senza alcun tipo di controllo, ma altrettanto vero è che si sarebbero potuti adottare rimedi diversi e forse più efficaci per limitare gli abusi, senza tuttavia intaccare i diritti acquisiti dei lavoratori.

Con la normativa in esame, infatti, si corre il rischio di costringere alle dimissioni migliaia di impiegati pubblici che, in base al contratto di lavoro a tempo parziale validamente concluso con la propria amministrazione, hanno effettuato scelte di vita che spesso coinvolgono terzi e intere famiglie e che non sono revocabili senza enorme danno personale e sociale.

Ad essere colpite saranno soprattutto le donne, perché saranno donne la maggior parte dei lavoratori che, chiamati a una scelta alternativa tra un lavoro pubblico - di nuovo imposto a tempo pieno - e l'abbandono del lavoro, sceglieranno di lasciare il lavoro.

Per questa ragione il part-time andrebbe tutelato quale strumento privilegiato di contemperamento tra lavoro e benessere organizzativo da un lato, famiglia e sviluppo demografico dall'altro.

Opportuno, dunque, sarebbe il ritorno e l'incremento di una flessibilità concordata che, meglio regolata dal legislatore, potesse garantire una maggiore conciliazione del lavoro con casa e famiglia, pur senza trascurare le esigenze organizzative proprie dei servizi e degli enti. Tuttavia, l'art. 16 del collegato lavoro non risponde a questa concezione, ed anzi pare minare l'occupazione e il lavoro femminile nel pubblico impiego, ponendosi in antitesi con un sistema efficace di welfare. La norma, infatti, finisce per creare un ostacolo ulteriore alle pari opportunità tra uomo e donna nel mondo del lavoro, in un contesto legislativo in cui sono ancora pochi e deboli i rimedi per il sostegno della maternità e della famiglia.

\*

In conclusione si ritiene che nei casi di revoca del part-time, in presenza di contemporanee fondate esigenze del dipendente a conservare il tempo parziale (per accudire i figli, per assistere parente affetto da handicap, per aver intrapreso altra attività lavorativa, ecc.), sia possibile ricorrere al giudice del lavoro, invocando una lettura costituzionalmente orientata (anche alla luce dei richiami ai principi di correttezza e buona fede) e conforme alla normativa comunitaria e chiedendo, ove ne sussistano i presupposti, anche in via d'urgenza un provvedimento che imponga alle amministrazioni di riattribuire il part-time revocato al dipendente.

In alternativa – o subordinatamente – il dipendente dovrà presentare ricorso, sempre al giudice del lavoro, sollevando questione di costituzionalità dell'art. 16 della legge 183/2010.

Avv. Alberto Piccinini

Avv. Giorgio Sacco