

Capitolo Quinto

Il pubblico impiego

1. CARATTERISTICHE DEL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLE P.A.

Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (tradicionalmente definito pubblico impiego) è *un rapporto di lavoro in cui una persona fisica si impegna a prestare in modo continuativo la propria attività lavorativa alle dipendenze dell'amministrazione pubblica dietro pagamento di una retribuzione.*

Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni si configura come:

- **volontario**, in quanto sia per la costituzione che per la continuazione del rapporto è richiesta la volontà della P.A. e quella del dipendente;
- **strettamente personale**, in quanto la specifica capacità intellettuale e tecnica richiesta e la fiducia che l'ente deve avere nella persona cui affida la cura dei propri interessi comportano che il rapporto sia costituito *intuitu personae*;
- **sinallagmatico**, in quanto la prestazione lavorativa e la corresponsione della retribuzione sono collegate fra loro da un nesso di corrispettività, trovando l'una la propria causa nell'altra;
- **di subordinazione**, in quanto la prestazione lavorativa è svolta alle dipendenze della pubblica amministrazione da un soggetto in rapporto di istituzionale subordinazione con la stessa.

2. EVOLUZIONE STORICA DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI PUBBLICO IMPIEGO

Dalla costituzione dello Stato unitario, il rapporto di pubblico impiego è stato oggetto di una disciplina rigorosamente unilaterale, scandita da atti di natura legislativa o regolamentare, in seno alla quale non è mai stato riconosciuto rilievo alcuno alla fonte contrattuale. In particolare, la disciplina del rapporto di impiego era contenuta nel R.D. 11 novembre 1923, n. 2395 (*ordinamento gerarchico*) e nel R.D. 30 ottobre 1923, n. 2960 (*stato giuridico*).

Un primo passo verso la parificazione tra lavoro privato e pubblico è stato compiuto con il D.P.R. 10-1-1957, n. 3, contenente il *Testo unico degli impiegati civili dello Stato*.

Nonostante l'enunciazione della volontà di colmare le distanze tra lavoro pubblico e privato, la normativa relativa all'impiego pubblico restava profondamente differenziata rispetto a quella dell'impiego privato.

Il **decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993** ha suggellato quel faticoso **processo di privatizzazione dell'impiego pubblico**, assoggettando, fatte

salve eccezioni soggettive ed oggettive, la disciplina dei pubblici impiegati alla disciplina del lavoro privato, alla contrattazione collettiva e, per conseguenza, alla giurisdizione del giudice ordinario.

Il processo di riforma intrapreso con il D.Lgs. 29/1993 ha poi subito un'importantissima accelerazione nel momento in cui, tra la fine del 1994 e i primi mesi del 1995, sono stati siglati i primi contratti collettivi nominativi quadriennali, destinati a rappresentare il momento del definitivo passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina del lavoro nella P.A.

Sulla base delle direttrici enunciate dalla legge Bassanini n. 59 del 1997, il **D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80** (cd. seconda privatizzazione) ha modificato le disposizioni fondamentali del D.Lgs. 29/1993. Il Governo ha varato, successivamente, un nuovo decreto legislativo correttivo del D.Lgs. 29/1993 e del D.Lgs. 80/1998, il D.Lgs. 29 ottobre 1998, n. 387. A seguire, il **D.Lgs. 267/2000**, T.U.E.L., ha individuato agli artt. 88 e segg. le specifiche norme applicabili al personale degli enti locali.

Inoltre, l'**art. 1, comma 8, della L. 24 novembre 2000, n. 340** (*legge di semplificazione per il 1999*) ha previsto la predisposizione di un testo unico relativo ai rapporti non privatizzati ed un testo unico comprendente le norme, ulteriori al codice civile ed alle norme sul lavoro privato, che disciplinano i rapporti di lavoro privatizzati. La seconda delega è stata, parzialmente, esercitata dal Governo con l'emanazione del **D.Lgs. 165/2001**, contenente *norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* e successivamente integrato, segnatamente in tema di dirigenza e vice-dirigenza, dalla **L. 15-7-2002, n. 145**, che, ai fini di una maggiore efficienza dell'azione della P.A., spinge anche nella direzione di un maggior interscambio tra dirigenza pubblica e privata.

La *ratio* ispiratrice della riforma in senso privatistico dell'impiego pubblico si è sostanziata nella volontà di abolire le differenziazioni tra lavoro pubblico e privato, nonché di recepire contestualmente, nel pubblico impiego, regole giuridiche e comportamentali tradizionalmente proprie degli operatori economici privati. Questa *ratio* si è tradotta in un riassetto complessivo del sistema delle fonti del pubblico impiego, i cui caratteri salienti sono:

- a) *l'assoggettamento dei pubblici dipendenti alla normativa di diritto comune;*
- b) *la contrattualizzazione dei rapporti individuali di lavoro.*

Il secondo comma dell'art. 2 del D.Lgs. 165/2001 dispone che *i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche — con le eccezioni di cui si è detto — sono regolati dalle disposizioni dettate dal capo I, titolo II, del libro V del codice civile, salve le diverse disposizioni contenute nel decreto.*

Il pubblico impiego viene, quindi, integralmente assoggettato alla **regolamentazione privatistica**, ossia a tutte le disposizioni dettate, per il lavoro privato, sia dal codice civile che dalla legislazione speciale.

Il terzo comma dell'art. 2 del D.Lgs. 165/2001 dispone che *i rapporti di lavoro ed impiego pubblico sono regolati **contrattualmente**.*

I contratti collettivi, destinati alla regolamentazione del trattamento economico, sono stipulati secondo i criteri statuiti dal titolo III del decreto delegato. I contratti individuali devono conformarsi ai principi della parità di trattamento e del rispetto dei minimi retributivi stabiliti in sede di contrattazione collettiva.

Tale disposizione sancisce il principio della *contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego*: al sistema previgente (in cui la regolamentazione del rapporto di lavoro era principalmente riservata alle determinazioni unilaterali della P.A. o alla legge) se ne sostituisce uno completamente nuovo, in cui la definizione del rapporto, con particolare riferimento ai profili economici, viene riservata alla contrattazione, individuale e collettiva.

3. AMBITO DI APPLICAZIONE DEL D.LGS. 165/2001

Per quanto concerne l'ambito di applicazione del T.U. del pubblico impiego, il secondo ed il terzo comma dell'art. 1 del D.Lgs. 165/2001 determinano la sfera applicativa soggettiva della normativa di riforma in tema di pubblico impiego.

Onde evitare il reiterarsi delle polemiche ermeneutiche da sempre afferenti alla delineazione del concetto e dei parametri di identificazione degli enti pubblici, il legislatore ha opportunamente chiarito che per amministrazioni pubbliche, come tali soggette al nuovo assetto del pubblico impiego, si intendono *le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende autonome, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria artigianato ed agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali e le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Aran e le Agenzie di cui al D.Lgs. 300/1999.*

Il comma primo dell'art. 3 del D.Lgs. 165/2001 individua le categorie di dipendenti esentate dall'applicazione della normativa di diritto comune e dal processo di contrattualizzazione di cui si è detto (per tali categorie non opera neanche il trasferimento della giurisdizione al giudice ordinario).

Esso, infatti, dispone che rimangono assoggettate alla previgente disciplina i rapporti concernenti:

- a) *magistrati ordinari, amministrativi e contabili;*
- b) *avvocati e procuratori dello Stato;*
- c) *personale militare e delle Forze di Polizia;*
- d) *personale delle carriere diplomatica e prefettizia, quest'ultima a partire dalla qualifica di vice-consigliere di prefettura;*
- e) *dipendenti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'art. 1 del D.Lgs. C.p.S. 691/1947 (risparmio, funzione creditizia e valutaria), e dalle leggi 281/1985 (tutela del risparmio, valori mobiliari) e 287/1990 (tutela della concorrenza e del mercato).*

La L. 252/2004 ha, poi, inserito il comma 1bis, in base al quale il rapporto di impiego del personale del *Corpo nazionale dei vigili del fuoco*, con esclusione del personale volontario, è disciplinato in regime di diritto pubblico secondo autonome disposizioni ordinamentali.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 3 cit. «Il rapporto di impiego dei *professori e ricercatori universitari* resta disciplinato dalle disposizioni rispettivamente vigenti, in attesa della specifica disciplina che lo regoli in modo organico ed in conformità ai principi dell'*autonomia universitaria*, di cui all'art. 33 della Costituzione ed agli artt. 6 e seguenti della legge 9 maggio 1989, n. 168, tenuto conto dei principi di cui all'art. 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421».

Il D.P.R. 27-7-2005, n. 154 ha, infine, escluso dal regime di diritto privato anche il personale della carriera dirigenziale penitenziaria.

Altre innovazioni intervenute negli ultimi anni nella disciplina del pubblico impiego hanno riguardato:

- la contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti (in precedenza non prevista);
- la riformulazione della normativa in tema di responsabilità dirigenziale;
- il definitivo passaggio della giurisdizione sulle controversie di lavoro dal giudice amministrativo al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro a partire dal 1° luglio 1998.

Da ultimo, bisogna ricordare che l'entrata in vigore del **D.L. 25-6-2008, n. 112, conv. in L. 6-8-2008, n. 133**, recante « *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria* » ha introdotto importanti novità e cambiamenti di notevole spessore nella disciplina del pubblico impiego. Tali cambiamenti si pongono, a loro volta, in linea con la attuale politica governativa determinata a voler contrastare le inefficienze dalle quali, ancora oggi, sembra essere caratterizzata la P.A., incidendo su alcuni aspetti della disciplina del pubblico impiego delineata dal D.Lgs. 165/2001.

Tra le numerose novità si segnalano le seguenti:

- **Collaborazioni e consulenze nella P.A.:** l'art. 46 del D.L. 112/2008, conv. in L. 133/2008, rivedendo l'art. 7 del D.Lgs. 165/2001, in tema di collaborazioni e consulenze nella P.A., introduce delle limitazioni all'utilizzo di incarichi esterni presso le amministrazioni. Infatti, le amministrazioni potranno ricorrere a collaborazioni e consulenze esterne solo per esigenze cui non riescano a far fronte attraverso il personale in servizio, utilizzando contratti di lavoro autonomo e rivolgendosi ad esperti di comprovata e particolare specializzazione. È importante sottolineare che la norma in esame stabilisce il dovere per le amministrazioni pubbliche di accertare preliminarmente l'oggettiva impossibilità di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno e prevede che, in ogni caso, debbano essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione;
- **Reclutamento ordinario e lavoro flessibile:** la regola generale per cui la P.A. assume solo attraverso contratti di lavoro a tempo indeterminato subisce una deroga mediante la reintroduzione della possibilità di ricorrere a forme contrattuali flessibili (contratti di lavoro a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro, somministrazione di lavoro e altri rapporti formativi) al fine di fronteggiare esigenze eccezionali e temporanee, che devono essere individuate dalle amministrazioni stesse. Tuttavia, per evi-

tare abusi e distorsioni nell'utilizzo del lavoro flessibile, le amministrazioni non possono ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore, con più tipologie contrattuali, per periodi di servizio superiori al triennio e nell'arco dell'ultimo quinquennio;

- **Controlli su incompatibilità e cumulo di impieghi e incarichi:** la Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento della funzione pubblica può disporre verifiche sul rispetto della disciplina delle incompatibilità, per il tramite dell'Ispettorato per la funzione pubblica;
- **Certificazione dei contratti collettivi integrativi:** le amministrazioni sono obbligate a trasmettere alla Corte dei conti specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno, per accertare il rispetto dei vincoli finanziari;
- **Eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali:** in tale prospettiva di razionalizzazione, la citata normativa ha soppresso, tra gli altri, l'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto alla corruzione e alle altre forme di illecito nella P.A.

Altre importanti previsioni contenute nel D.L. 112/2008 conv. in L. 133/2008 destinate ad incidere sullo svolgimento del rapporto di pubblico impiego riguardano:

- la **progressione degli stipendi:** ai sensi dell'art. 69 della citata normativa, a far data dal 1° gennaio 2009, si prevede un differimento *una tantum* di 12 mesi della progressione economica automatica degli stipendi prevista dagli ordinamenti del personale in regime di diritto pubblico, ex art. 3 del T.U. pubblico impiego, nella misura del 2,5%. Il periodo di differimento sarà, comunque, utile ai fini della maturazione degli ulteriori successivi aumenti biennali o classi di stipendi;
- la **riduzione delle pensioni di servizio:** a partire dal 1° gennaio 2009 le infermità dipendenti da causa di servizio saranno compensate solo con l'indennità speciale dell'equo indennizzo. È quanto dispone l'art. 70 del D.L. 112/2008 conv. in L. 133/2008, con l'unica eccezione del comparto sicurezza e difesa;
- le **assenze per malattia** ed i **permessi retribuiti:** l'art. 70 della citata normativa prevede che, nei primi dieci giorni di assenza per malattia, e qualunque ne sia la durata, venga corrisposto unicamente il trattamento economico fondamentale, escludendo, pertanto, ogni altro trattamento accessorio e qualsiasi indennità ed emolumento. La *ratio* della disposizione in esame va ricercata nella esigenza di ridurre il tasso di assenze nelle amministrazioni pubbliche. Maggiormente rigorosa anche la disciplina delle certificazioni per malattia: infatti, in caso di assenza protratta per oltre dieci giorni, il certificato dovrà essere rilasciato esclusivamente da una struttura sanitaria pubblica. In maniera simmetrica, anche i controlli della P.A. datrice di lavoro si fanno più rigorosi: le amministrazioni sono tenute ad effettuare controlli circa l'effettiva sussistenza della malattia del dipendente, il quale, a sua volta, è tenuto ad assicurare una reperibilità per una fascia oraria molto più lunga rispetto al passato (dalle 8.00 alle 13.00 e dalle 14.00 alle 20.00 per tutti i giorni, compresi i festivi);
- la disciplina del **part-time:** la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale non è più automaticamente legata alla presentazione della domanda da parte del dipendente (60 giorni dalla stessa) ma rientra nella discrezionalità dell'amministrazione, che può negarla nella ipotesi in cui possa arrecare pregiudizio al suo funzionamento.

Il Servizio anticorruzione e trasparenza (S.A.@T)

Il Servizio Anticorruzione e Trasparenza — definito anche S.A.@T — è stato istituito presso il Dipartimento della Funzione pubblica in data 9 ottobre 2008, a seguito della soppressione dell'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di

illecito all'interno della pubblica amministrazione (che era stato istituito, a sua volta, con L. 3/2003) ad opera del D.L. 112/2008 conv. in L. 133/2008, nel contesto di un più ampio disegno di razionalizzazione della spesa pubblica e di riorganizzazione delle strutture amministrative. Si tratta di una struttura che, combinando capacità professionali diversificate e complementari, avrà il compito di coordinare e razionalizzare il lavoro svolto da altri soggetti pubblici istituzionalmente competenti in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione. Tale struttura, in particolare, dovrà occuparsi:

- di portare avanti una serie di indagini, analisi e studi concernenti la corruzione e le altre forme di illecito nella P.A.;
- di compiere indagini conoscitive nella P.A. in settori specifici (appalti, sanità etc.);
- di emanare linee guida per le amministrazioni;
- di monitorare le procedure di spesa ed i tempi di pagamento;
- di attuare una collaborazione tecnologica con il CNIPA e anche con gli organismi internazionali impegnati nella lotta alla corruzione;
- di svolgere attività di rappresentanza presso organizzazioni internazionali di settore competenti in tema di corruzione e trasparenza.

4. IL SISTEMA DELLE FONTI DEL PUBBLICO IMPIEGO

A) Legge e contratto nel sistema delle fonti

L'art. 2, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 precisa che i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dal **codice civile e dalle leggi speciali sul lavoro nell'impresa** (compreso lo Statuto dei lavoratori, che trova integrale applicazione anche nel pubblico impiego), **fatte salve le diverse disposizioni contenute nello stesso decreto** (che resta l'unica fonte di norme derogatorie alla disciplina di diritto comune).

Quanto all'affermata *contrattualizzazione*, l'art. 2, comma 3, dichiara esplicitamente che **i rapporti di lavoro sono regolati contrattualmente**, mentre l'art. 40, comma 1, precisa che la contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro.

B) I rapporti tra le fonti

Il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è, quindi, regolato dai contratti, individuali e collettivi. I primi non possono, però, violare il principio della parità di trattamento contrattuale fra i dipendenti né introdurre trattamenti inferiori a quelli previsti dalla contrattazione collettiva ma, alle condizioni previste, possono partecipare alla determinazione del trattamento economico del dipendente.

Quanto ai rapporti tra legge e contratto collettivo, a tutela del principio di contrattualizzazione del rapporto di lavoro, l'art. 2 del D.Lgs. 165/2001 introduce due strumenti: innanzitutto, incrementi retributivi non previsti da contratti e introdotti da disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi cessano **automaticamente** di avere efficacia dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale.

I trattamenti normativi contenuti in fonti unilaterali applicabili solo ai dipendenti pubblici o ad alcune categorie di essi, invece, possono essere derogati dalla contrattazione collettiva successiva e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili salvo che la legge disponga **espresamente** in senso contrario.

C) La contrattazione collettiva

In base a quanto dispone l'art. 40 del D.Lgs. 165/2001, due sono i livelli di contrattazione esplicitamente individuati: i *contratti collettivi nazionali di comparto* e i *contratti integrativi* a livello di singola amministrazione.

Inoltre, l'art. 41, comma 6, fa riferimento ad accordi quadro che definiscono o modificano i comparti o le aree della contrattazione o che regolano istituti comuni a più comparti o a tutte le pubbliche amministrazioni, stabilendo che in questi casi le funzioni di indirizzo e le altre competenze in materia di contrattazione siano esercitate in forma collegiale, tramite un apposito organismo di coordinamento dei comitati di settore.

Una delle novità introdotte dalla riforma del pubblico impiego è la creazione dell'*Agenzia per la rappresentanza negoziale della pubblica amministrazione*, organismo dotato di personalità di diritto pubblico e di autonomia organizzativa e contabile nei limiti del proprio bilancio.

L'ARAN ha la *rappresentanza legale delle pubbliche amministrazioni* ed esercita a livello nazionale ogni attività relativa alle relazioni sindacali, alla negoziazione dei contratti collettivi e all'assistenza alle pubbliche amministrazioni ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi. Essa cura anche le necessarie attività di studio, monitoraggio e documentazione. L'ARAN assicura la raccolta dei dati sui voti e sulle deleghe dei sindacati che devono essere ammessi alla contrattazione collettiva. Le pubbliche amministrazioni possono, infine, avvalersi dell'assistenza dell'ARAN ai fini della contrattazione integrativa. Tra l'altro, la L. 311/2004 (Finanziaria 2005), con l'inserimento dell'art. 63bis nel D.Lgs. 165/2001, ha previsto la possibilità per l'ARAN di intervenire nelle vertenze di lavoro concernenti i pubblici dipendenti, allo scopo di assicurare l'esatta interpretazione dei contratti.

D) La formazione del contratto collettivo

Il procedimento di contrattazione collettiva è disciplinato dall'art. 47 D.Lgs. 165/2001. Viene, innanzitutto, previsto che gli indirizzi per la contrattazione collettiva nazionale siano deliberati dai comitati di settore prima di ogni rinnovo contrattuale e negli altri casi in cui è richiesta un'attività negoziale dell'ARAN.

Raggiunto l'accordo, l'ARAN trasmette il testo concordato al comitato di settore che deve comunicare il parere favorevole entro 5 giorni dalla ricezione del testo. Acquisito il parere favorevole, l'ARAN trasmette, il giorno successivo, la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti, la quale, entro 15 giorni, deve verificare la compatibilità degli stessi con gli strumenti di programmazione e di bilancio. La procedura di certificazione deve concludersi nei 40 giorni successivi alla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo; essa, se è positiva, porta alla definitiva sottoscrizione. Se, invece, non è positiva, le parti contraenti non possono procedere alla definitiva sottoscrizione e le trattative devono ricominciare (al riguardo, è da ricordare che i commi 6 e 7 dell'art. 47 in questione, concernenti proprio la certificazione non positiva della Corte dei conti e la fase finale della procedura di contrattazione, sono stati sostituiti dalla disciplina dettata dal D.L. 112/2008, conv. in L. 133/2007).

Decorsi 40 giorni dalla sottoscrizione, i contratti diventano efficaci e vengono pubblicati in G.U. o sul B.U.

Sempre la citata normativa, all'art. 67, ha previsto che le amministrazioni, in attuazione dei principi di responsabilizzazione e di efficienza, saranno tenute a trasmettere alla Corte dei conti, entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa e a pubblicare le medesime anche sul proprio sito web. In caso di inosservanza di tale obbligo, è fatto divieto per le amministrazioni di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa. Il compito di vigilare sulla corretta applicazione di tali prescrizioni spetta al collegio dei revisori dei conti operante presso ciascuna amministrazione.

Il contratto collettivo, una volta sottoscritto, acquista efficacia *erga omnes*, cioè sia per le amministrazioni che per tutti i lavoratori interessati.

Quanto alla vincolatività dei contratti, il problema non si pone per la parte pubblica, che è rappresentata da un organismo unitario, l'ARAN. Peraltro l'art. 40, comma 4, D.Lgs. 165/2001 esplicitamente dispone che «*Le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi [...] e ne assicurano l'osservanza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti*», mentre l'art. 45, comma 2, impone alle amministrazioni di garantire ai propri dipendenti trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi. Sul punto tuttavia la 448/2001 (finanziaria 2002) ha previsto che sono *nulle di diritto* le clausole dei contratti collettivi che impongono costi non compatibili con i vincoli di bilancio (art. 17, comma 2).

La vincolatività dei contratti assume aspetti più complessi nei confronti dei dipendenti delle P.A.

Sul punto la Corte Cost., **sent. 16-10-1997, n. 309**, ha stabilito che il pubblico dipendente «[...] rinviene nel contratto individuale di lavoro [...] la fonte regolatrice del proprio rapporto: l'obbligo di conformarsi, negozialmente assunto, nasce proprio dal rinvio alla disciplina collettiva contenuta in tale contratto».

L'interpretazione dei contratti collettivi

Secondo quanto dispone l'art. 64 del D.Lgs. 165/2001 (*accertamento pregiudiziale sulla efficacia, validità ed interpretazione dei contratti collettivi*) quando la definizione di una controversia individuale di lavoro tra P.A. e pubblico dipendente dipenda dalla soluzione di una questione concernente l'efficacia, la validità o l'interpretazione di una clausola contenuta in accordi o contratti collettivi nazionali sottoscritti dall'ARAN, il giudice investito della questione, valutata la pregiudizialità della questione, deve innestare un ulteriore giudizio, volto alla definizione della suddetta questione pregiudiziale. In tale caso il giudice, dopo aver fissato una successiva udienza, deve trasmettere l'ordinanza all'ARAN. A questo punto, può accadere o che l'ARAN e le organizzazioni sindacali trovino un accordo dando una interpretazione autentica del contratto, ovvero che l'accordo non si raggiunga, o che l'ARAN rimanga inerte, e che la questione venga decisa dal giudice con sentenza impugnabile dinanzi alla Corte di Cassazione. Tale disciplina è stata sottoposta al sindacato di legittimità costituzionale, in quanto si riteneva violasse gli artt. 101, 102 e 111 Cost., dal momento che la decisione sarebbe stata spostata dalla sede normativa ad altra sede, condizionata ad un intervento di autonomia negoziale, nonché l'art. 24 Cost., in quanto la parte sarebbe stata priva, in tale procedimento, di avvalersi della tutela cautelare, e, ancora, con l'art. 3 Cost., perché il lavoratore, in realtà, sarebbe stato comunque escluso dal tavolo delle trattative sindacali, in punto di definizione della controversia. La Corte costituzionale, con *sen-*

tenza n. 199 del 5 giugno 2003, si è pronunciata nel senso della piena legittimità costituzionale della disciplina delineata dall'art. 64 del D.Lgs. 165/2001: in particolare, l'art. 64, comma 1, del T.U. pubblico impiego, prevedendo l'arresto del processo per 120 giorni, non preclude la tutela cautelare, atteso che la natura della sommaria valutazione che quest'ultima implica è ben compatibile con una (anteriore, coeva o successiva) rimessione della questione interpretativa all'ARAN ai fini della (successiva) decisione di merito. Inoltre, viene reputata priva di fondamento anche la censura relativa alla presunta illegittimità dell'art. 64 del D.Lgs. 165/2001 con riferimento all'art. 3 Cost., per l'ingiustificata disparità della disciplina processuale applicabile al pubblico dipendente rispetto al lavoratore privato: disparità che si concreterebbe in un trattamento deteriore per il pubblico dipendente, nonostante la riforma del pubblico impiego tendesse alla «omogeneizzazione della disciplina sostanziale e processuale» di tutto il lavoro dipendente, pubblico e privato. Sostiene la Corte, infatti, che « (...) premesso che di tendenziale «omogeneizzazione» può parlarsi solo con riguardo alla disciplina sostanziale (art. 11, comma 4, lettera a, legge 15 marzo 1997, n. 59), laddove per quella processuale la citata legge delega si limitava a prevedere la devoluzione delle controversie al giudice ordinario (art. 11, comma 4, lettera g), è evidente che — come questa Corte ha più volte statuito (da ultimo, con sentenza n. 82 del 2003) — non può parlarsi di una totale identità di situazioni che renderebbe irrazionale ogni diversità di disciplina processuale. Le peculiarità del contratto collettivo nel pubblico impiego — «efficace erga omnes», «funzionale all'interesse pubblico di cui all'art. 97 Cost.», inderogabile sia in pejus che in melius, oggetto di diretto sindacato da parte della Corte di Cassazione per violazione o falsa applicazione (art. 63, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001) — rendono evidente l'impossibilità di ritenere a priori irrazionali le peculiarità della disciplina del processo in cui quel contratto collettivo — ben diverso da quelli cosiddetti di diritto privato — deve essere applicato. Quelle peculiarità sarebbero, pertanto, sindacabili da questa Corte non già in sé e per ciò solo che segnano differenziazioni di disciplina, ma solo se irragionevoli; il che, con la censura in esame, non è in alcun modo dedotto».

LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Livelli

- ▶ Contratti collettivi quadro (nazionali) • materie di interesse e rilevanza generale
- ▶ Contratti collettivi di comparto, nazionali o integrativi • tematiche comuni ad impiegati di ambiti o amministrazioni omogenee o affini (cd. comparti)
- ▶ Contratti integrativi a livello di singola amministrazione • aspetti peculiari e di dettaglio delle singole amministrazioni (declaratoria delle mansioni, criteri per i passaggi di livello etc.)

ARAN

- ▶ Ha la rappresentanza legale delle pubbliche amministrazioni ed esercita a livello nazionale ogni attività relativa alle relazioni sindacali, alla negoziazione dei contratti collettivi e all'assistenza alle pubbliche amministrazioni ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi
- ▶ Ai sensi dell'art. 1, comma 134, della L. 311/2004 (Finanziaria 2005), l'ARAN può intervenire nei giudizi innanzi al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, aventi ad oggetto le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, al fine di garantire la corretta interpretazione e l'uniforme applicazione dei contratti collettivi (art. 63bis D.Lgs. 165/2001)

Rappresentanze sindacali

- ▶ Organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto una rappresentatività non inferiore al 5%

Formazione del contratto collettivo
(art. 47 D.Lgs. 165/2001; L. 27-12-2006, n. 296, Finanziaria per il 2007; L. 133/2008)

- ▶ Raggiunto l'accordo l'ARAN trasmette il testo concordato al Comitato di settore il quale deve comunicare il proprio parere favorevole entro 5 gg. dalla ricezione del testo
- ▶ Acquisito il parere favorevole sull'ipotesi di accordo, il giorno successivo l'ARAN trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti che entro 15 gg. ne certifica la compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. Decorso tale termine, la certificazione si intende effettuata positivamente. L'esito della certificazione viene comunicato dalla Corte, all'ARAN, al Comitato di settore e al Governo
- ▶ In caso di certificazione positiva, il Presidente dell'ARAN sottoscrive definitivamente il contratto collettivo
- ▶ In caso di certificazione non positiva della Corte dei conti, le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'accordo. Si riaprono le trattative e si procede alla sottoscrizione di un nuovo accordo, modificando i costi contrattuali. Se la certificazione non positiva riguarda singole clausole, l'ipotesi contrattuale è sottoscritta, ferma restando l'inefficacia delle clausole non positivamente certificate
- ▶ L'ipotesi di accordo, con una relazione tecnica allegata, è trasmessa dall'ARAN al Comitato di settore e al Presidente del Consiglio dei Ministri, per il rilascio del parere, che si intende positivamente reso trascorsi 15 gg. dalla trasmissione
- ▶ La procedura di certificazione dei contratti collettivi deve concludersi entro 40 giorni dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo, decorsi i quali i contratti sono efficaci. Tale termine può essere sospeso una sola volta e per non più di 15 gg. per motivate esigenze istruttorie. In ogni caso, i contratti per i quali non si sia conclusa la procedura di certificazione divengono efficaci il 55° giorno dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo
- ▶ Pubblicità notizia sulla G.U. o sul B.U.

Efficacia del contratto collettivo

- ▶ Con la sottoscrizione, il contratto collettivo acquista efficacia sia per le amministrazioni che per tutti i lavoratori interessati

I comparti di contrattazione collettiva

- ▶ Ministeri
- ▶ Enti pubblici non economici
- ▶ Regioni e autonomie locali
- ▶ Società
- ▶ Ricerca
- ▶ Scuola
- ▶ Università
- ▶ Aziende
- ▶ Presidenza del Consiglio
- ▶ Agenzie fiscali
- ▶ Accademie di belle arti, di danza e arte drammatica
- ▶ Istituti superiori per le industrie artistiche, conservatori e istituti pareggiati
- ▶ Enti ex art. 70 D.Lgs. 165/2001