



# INDICE

**DIRETTORE**

Massimo Massella Ducci Teri

**DIRETTORE RESPONSABILE**

Anna Maria Gaibisso

**COMITATO EDITORIALE**

- Franco Carinci
- Mimmo Carrieri
- Annalisa D'Amato
- Gaetano D'Auria
- Carlo Dell'Aringa
- Giuseppe Della Rocca
- Guido Fantoni
- Marcello Fedele
- Giancarlo Fontanelli
- Eugenio Gallozzi
- Gaudenzio Garavini
- Sergio Gasparrini
- Franco Liso
- Massimo Mascini
- Vincenzo Nastasi
- Mario Ricciardi

**COMITATO DI REDAZIONE**

- Mauro Bonaretti
- Carla Caprara
- Elvira Gentile
- Paolo Matteini
- Barbara Paradisi
- Arturo Parisi
- Alberto Piccio
- Rosario Soloperto
- Valerio Talamo

**SEGRETERIA DI REDAZIONE**

- Tiziana De Florio
- Cristina Pellini

**REDAZIONE**

Telefono 0632483265-340  
 Fax 0632483252  
 arannewsletter@aranagenzia.it  
 www.aranagenzia.it

**STAMPA**

Eurolit srl

Aut. Trib. di Roma n. 630 del 27.12.95  
 Sped. in Abb. post.  
 L. 662/96 art. 2 C. 20/c

ANNO XIII N. 2  
 MARZO APRILE 2008

**COMMENTI**

Seminario Aran "Le politiche di valutazione tra merito ed incentivo"  
*Intervento di Pietro Ichino* 2

CCNL Sanità: innovazioni positive  
*di Giovanni Bissoni* 10

Il CCNL per il Comparto Sanità  
*di Elvira Gentile* 13

Il nuovo CCNL del Comparto Agenzie fiscali  
*di Alessandra Liverani* 21

La repressione della condotta antisindacale tra merito e legittimità  
 L'art. 28, L. 300/70  
*di Paola Tiberi* 29

**FLASH NOTIZIE**

*a cura di Alessia Moroni e Barbara Paradisi*  
 Attività svolta dall'Aran 40

**OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA**

*a cura dell'Ufficio Affari giuridici Aran* 45

# Le politiche di valutazione tra merito ed incentivo

Seminario ARAN 26 novembre 2007

## Intervento del prof. Pietro Ichino

Docente di diritto del lavoro all'Università statale di Milano

Grazie dell'invito a questo seminario. Devo però avvertire subito che io non avrei titolo per tenere una relazione su questo tema, per difetto di competenza. Insegno diritto del lavoro, ma un diritto del lavoro eminentemente privato. Del diritto che regola l'impiego pubblico mi sono sempre occupato soltanto per quella piccola parte del corso che bisogna dedicare a questa materia, ma non di più, quindi in modo molto superficiale. Ci sono numerosi miei colleghi giuslavoristi che hanno dedicato gran parte del loro studio alle riforme Cassese e Bassanini dell'ultimo quindicennio e che ne sanno molto di più. Io non sono tra questi: quando parlo di mia incompetenza ne parlo dunque a ragion veduta e non per rituale modestia.

È vero che mi sono trovato coinvolto in modo brusco in questa materia, perché proprio l'incompetenza mi ha indotto a guardare con un occhio forse più disincantato – questo è l'unico vantaggio dell'incompetenza – con animo più candido di quanto non sia quello dei competenti, degli esperti, ad alcuni fenomeni che all'occhio ingenuo del profano appaiono letteralmente mostruosi. Il tasso di illegalità nel settore pubblico è elevatissimo; quando mi trovo a dover spiegare agli studenti alcuni

aspetti fondamentali del testo unico sul pubblico impiego, mi accorgo di dire loro cose che sono lontanissime da ciò che accade quotidianamente. Enuncio loro dei principi che non vengono mai applicati: istituti come il controllo di effettività dei costi delle strutture, le misure conseguenti di aggiustamento, la soppressione dei posti di lavoro in eccesso, la possibilità di mettere "in mobilità" il personale, di perseguire disciplinarmente il dipendente scorretto, la responsabilità del dirigente per mancato esercizio delle proprie prerogative e adempimento dei propri doveri, appartengono solo alla *law in the code*; ma la *law in action* li ignora totalmente. I casi in cui la Corte dei conti persegue un dirigente inadempiente è rarissimo.

Per esempio, se si guarda la cosa dal di fuori, si resta colpiti dalla paralisi del potere disciplinare nell'amministrazione pubblica: l'esame della casistica disciplinare nel settore pubblico, per chi si occupi quotidianamente del diritto del lavoro operante nelle aziende private, lascia attoniti. L'apparato sanzionatorio disciplinare, in teoria, dovrebbe operare nel settore pubblico esattamente come nel settore privato; invece nel settore pubblico esso è stato totalmente snaturato: la sanzione disciplinare è stata ridotta a una sorta di pena accessoria rispetto alle sanzioni penali. La sanzione disciplinare dovrebbe invece

collocarsi principalmente in un'area di non rilevanza criminale.

Colpisce in particolare la differenza clamorosa, radicale, tra il ruolo effettivo del dirigente di azienda privata, tra l'insieme delle prerogative che gli sono attribuite e le prerogative che egli effettivamente esercita quotidianamente, e il ruolo effettivo del dirigente pubblico. Salvo che per alcuni aspetti, in linea teorica i due ruoli dovrebbero avere larghe zone di coincidenza, perché i poteri sono definiti dalla legge esattamente nella stessa maniera. Ora, ha certo ragione Lorenzo Bordogna quando dice che l'equiparazione tra amministrazione pubblica e azienda privata non potrà mai essere perfetta e il dirigente pubblico non potrà mai essere in tutto e per tutto come il dirigente privato; però, da questo all'abdicazione pressoché integrale da parte del *management* pubblico alle proprie prerogative ci corre.

Questo è ciò a cui assistiamo. Lo scandalo non sta nel caso del singolo dirigente che per quieto vivere si acconcia a una situazione di totale spoliatura dei poteri che gli sono propri, ma nel fenomeno collettivo: il *management* pubblico si è spogliato delle proprie prerogative sul piano collettivo, prima ancora che su quello individuale, per un verso legandosi le mani con la contrattazione collettiva, per altro verso accondiscendendo allo svilupparsi e radicarsi di una cultura dell'impiego pubblico, che ha completato l'opera: il fattore culturale si è coniugato con quello istituzionale, per determinare un sistema che funziona di fatto in modo profondamente diverso da come la Costituzione e la legge ordinaria vorrebbero.

Fa parte di questa cultura, per esempio, il principio per cui non si possono esercitare i poteri propri del dirigente se non è d'accordo il rappresentante sindacale, in materia di *ius variandi* nell'assegnazione delle

mansioni, o in materia di trasferimento del lavoratore; e non parlo di trasferimento da una città a una altra: parlo di trasferimento all'interno dello stesso edificio, o della stessa città. Questa è cultura materiale se vogliamo, è diritto vivente, è *law in action*, chiamatela come volete, ma sostanzialmente tutto converge nel confermare questa obliterazione dei poteri dirigenziali. Lo vedo quotidianamente nella mia università, nel mio dipartimento, dove lavoro gomito a gomito con Lorenzo Bordogna, dove si affermano per pura inerzia culturale principi quali quello per cui il dipendente può mettersi in ferie quando vuole, è lui a stabilire il periodo di godimento secondo le proprie esigenze e preferenze; bontà sua se esse in qualche modo verranno temperate con quelle dell'ufficio. Se il Direttore si oppone, egli viene chiamato a rapporto da un sindacalista indignato che chiede conto di questa vessazione, della pretesa di impedire al dipendente di fare le ferie quando fa comodo a lui. Potrei fare mille altri esempi di questo genere.

Quando un contratto collettivo istituisce un collegio disciplinare composto per quattro quinti da rappresentanti dei lavoratori, con voto vincolante se la delibera è favorevole al lavoratore, non vincolante se la delibera è a lui contraria; quando il contratto collettivo istituisce delle procedure che di fatto rendono difficilissimo l'esercizio di questo potere; quando queste procedure rendono molto problematico il rispetto del requisito di immediatezza del provvedimento che la giurisprudenza ha da tempo affermato in riferimento al rapporto di lavoro privato; quando si contrattano queste regole, ciò equivale sostanzialmente a rinunciare al potere disciplinare, a ridurre la responsabilità disciplinare ad una appendice di quella penale. Appendice comunque

operativa solo per il caso in cui la sanzione penale sia effettivamente operante, cioè il dipendente sia effettivamente in galera con la prospettiva di restarci per qualche anno: altrimenti è ben difficile che egli subisca il licenziamento disciplinare.

Lo scostamento tra la *law in the code*, il diritto che noi insegnamo ai nostri studenti, che scriviamo nei nostri manuali, e la *law in action*, cioè ciò che accade quotidianamente, è tale che il profano si chiede se tra le due non si sia perso ogni contatto, ogni relazione.

Certo, ciò che alza nettamente il tasso di illegalità proprio del nostro Paese rispetto al resto d'Europa è il fenomeno della criminalità organizzata; ma subito dopo, per gravità e diffusione, viene il fenomeno della disapplicazione della legge nel settore dell'impiego pubblico. Credo che sia difficile trovare una intera struttura composta da milioni di persone dove principi fondamentali dell'ordinamento vengono sostanzialmente disapplicati in modo sistematico, come nel settore pubblico.

Il mio intervento da profano in questa materia è nato dalla constatazione di questo attrito, di questo grave contrasto, dall'osservazione di fenomeni clamorosi come quello del "Professor M" di una scuola del centro di Milano che, ripreso due volte a due anni di distanza dagli ispettori per il suo totale rifiuto della prestazione, non viene licenziato. Denuncio pubblicamente questa cosa, avvertendo che tutt'al più, se le cose si metteranno molto male per lui, verrà trasferito in una scuola di periferia, perché lì magari i genitori e gli studenti protestano un po' meno; tre mesi dopo il Professor M viene trasferito in una scuola della periferia di Milano: l'amministrazione scolastica non è neanche in grado di percepire l'aspetto ridicolo di un

provvedimento, preannunciato dalla stampa come segno della sua incapacità di operare correttamente. Sono d'accordo con quanto diceva il collega d'Alessio e quanto diceva Bordogna sul fatto che deve essere l'amministrazione a valutare se stessa; ma quando discutiamo di queste cose con i nostri colleghi britannici, svedesi, olandesi, ci sentiamo dire una cosa molto vera: cioè che l'amministrazione pubblica può disporre di un tesoro nascosto, di una risorsa straordinaria, costituita dalla capacità di valutazione e misurazione che la cittadinanza potrebbe esercitare se l'amministrazione fosse trasparente. In altre parole, se si consente alla cittadinanza, alla società civile, di disporre dei dati necessari e di disporne in modo facile, immediato, completo, leggibile, la società stessa esprime una capacità di analisi arricchita da tante intelligenze diverse, quante mai un organo interno può avere tutte insieme. Per esempio, un servizio pubblico si può valutare con l'occhio dell'anziano o con l'occhio del giovane, con l'occhio dell'handicappato o del normodotato, con l'occhio dell'uomo o con quello della donna. La società civile ha questa capacità, queste intelligenze diverse; il consentire a queste intelligenze di esprimersi nella valutazione costituisce una risorsa di enorme importanza per l'amministrazione pubblica che intende porsi in grado di correggere i propri errori. Indispensabile, dunque, prima ancora che avere un buon valutatore pubblico, è avere un buon garante della trasparenza. Pensate, per esempio, a quale antidoto contro i politici scorretti, inadempienti, corrotti, e quale potente incentivo a una politica virtuosa sarebbe il fatto che si disponesse facilmente di graduatorie tra i comuni italiani, le regioni italiane, le province, i vari comparti dell'amministrazione statale,

in relazione a ciascun indice di efficienza e di produttività. Per esempio, una graduatoria per numero dei dirigenti rispetto all'organico regionale. Io penso che agli abitanti del Lazio interesserebbe, per esempio, sapere che la loro regione ha un rapporto dirigenti dipendenti che è il doppio della media delle regioni italiane: un dirigente ogni 7 dipendenti con una media italiana di uno ogni 14 (che già è un dato abnorme). A me piacerebbe una campagna elettorale per il rinnovo dei consigli regionali in cui ci si misurasse sull'impegno a mantenere una buona posizione in ciascuna di queste possibili graduatorie. Pensiamo, ancora, alla materia delle assenze per malattia. C'è una ragione al mondo per cui si possa ammettere che una regione abbia un tasso di assenze per malattia superiore del 50% rispetto alla media delle altre regioni e del 100% rispetto alle aziende private? Non lo credo, non mi sembra che possano esistere giustificazioni di un fenomeno di questo genere (a meno che la regione apparentemente più virtuosa sia soltanto quella che non è capace neppure di registrare rigorosamente le assenze); non mi risulta che il lavoro pubblico sia più usurante di quello delle aziende private. Allora mi piacerebbe che, essendoci il dato disponibile e potendosi vedere anche in quali comparti della regione questo accade più che in altri, i cittadini potessero cominciare a chiedere conto non solo al dirigente, che pure è responsabile, ma al politico che non esige dal dirigente questa attenzione, non gli impone l'esercizio efficace delle sue prerogative.

Si potrebbe sostenere che i soggetti di salute più malferma si autoselezionino, preferendo farsi assumere dalle amministrazioni pubbliche; può essere che questo accada, perché colui che prevede un'alta frequenza di proprie assenze

per malattia sa di trovare un ambiente più favorevole. Ma dei buoni dirigenti dovrebbero preoccuparsi molto di questo, e cercare di lanciare messaggi capaci di rompere questo circolo vizioso, che determina l'equilibrio deterioro delle amministrazioni pubbliche. Allora anche questo va corretto; ma se non c'è un'osservazione continua, che ponga in evidenza le amministrazioni che migliorano e quelle che peggiorano, se non c'è una capacità di misurazione e di comparazione, i dirigenti non avranno alcun incentivo a muoversi con rigore su questo terreno.

Serve una cultura della valutazione. Ed è indispensabile una struttura che innervi di questa cultura tutte le amministrazioni pubbliche, perché possano essere attivati gli incentivi giusti, innanzitutto nei confronti dei politici e dei dirigenti apicali. Poi, certo, l'incentivo deve riguardare anche il *middle-* ed il *low-management*, e giù anche tutti i dipendenti. A questo proposito vorrei ricordare - ma qui tutti voi lo sapete molto meglio di me - che il dirigente non risponde solo sul piano disciplinare: l'art. 21 del Testo Unico prevede la responsabilità dirigenziale come responsabilità distinta dalla responsabilità disciplinare: una responsabilità che prescinde dalla colpa e che riguarda esclusivamente il raggiungimento degli obiettivi assegnati, dove il grave difetto può portare anche al licenziamento. Senonché questa responsabilità oggi nelle Amministrazioni pubbliche non viene fatta valere. L'art. 21 del Testo Unico è stato obliterato dalla *law in action*. Questa responsabilità, con le sue asprezze, è l'unica giustificazione per il fatto che il dirigente sia pagato il triplo, il quadruplo e qualche volta anche un multiplo superiore rispetto alle retribuzioni dei suoi impiegati: la ragione è che lui rischia. Ma se poi quel rischio non viene fatto valere

allora non c'è ragione di pagare quel dirigente 100 mila o 200 mila euro. Ora, perché questa responsabilità venga resa effettiva, cioè perché noi possiamo ridurre il *gap* che oggi separa la *law in action* dalla *law in the code*, è indispensabile che si possano fissare degli obiettivi; ma degli obiettivi che mordano, non gli obiettivi che vediamo fissare quotidianamente nelle nostre amministrazioni, del tutto generici, o corrispondenti a ciò che ritiene facilmente ottenibile con poco o nullo sforzo. L'obiettivo lo si stabilisce come si fa in Gran Bretagna, come si fa in Svezia: per esempio con un valutatore veramente indipendente che mette in evidenza i punti deboli, le cose da migliorare, fornendo i dati necessari per fissare obiettivi precisi, verificabili, ripetibili, realisticamente esigibili ma il cui raggiungimento non sia scontato.

Occorre, poi, che quel valutatore si confronti con quello che chiamano il *civic audit*, il controllo civico; per esempio, il cittadino che dice: "vorrei sapere perché il tempo medio impiegato dalla pattuglia della polizia per arrivare sul luogo della chiamata, nella mia città, è del 30% superiore a quello medio delle altre città; e vorrei che l'anno prossimo questa differenza non ci fosse più"; oppure: "vorrei sapere perché i dipendenti del mio comune, o della mia regione, fanno registrare un tasso di assenze per malattia doppio rispetto a quello delle imprese private, esigo che questo tasso di assenze si dimezzi entro i prossimi due anni". Sulla base di una coniugazione di *internal audit* e *civic audit* il vertice politico ha gli elementi necessari per fissare un obiettivo preciso di miglioramento al dirigente responsabile del comparto, a quell'obiettivo si collega un premio per lui, se invece l'obiettivo non viene raggiunto, gliene si chiede conto e se il difetto persiste lo si destituisce dalla carica: questo significa far valere la

responsabilità dirigenziale.

Oggi la responsabilità dirigenziale non viene fatta valere anche perché non sono disponibili i dati, gli indici di efficienza e produttività, il che preclude di applicare il metodo del *benchmarking* comparativo. Noi possiamo conoscere il tasso di assenze dei vigili urbani di San Francisco o di New York o della Svezia, dove il principio della *total disclosure* è stato introdotto già trent'anni fa, a metà degli anni '70 (ed è stato introdotto non solo per la pubblica amministrazione, ma addirittura per tutte le società per azioni: in Svezia anche l'impresa privata è obbligata a essere una casa di vetro).

Poiché il numero dei dati è enorme e il cittadino comune non sarebbe mai in grado di leggerli e capirli, occorre un nucleo di valutazione, che non solo cura l'*annual report* in cui quei dati vengono messi in ordine e valutati, ma che cura anche, mese per mese, che quei dati, ancora prima di essere da lui valutati, siano visibili e comprensibili da parte della cittadinanza. Qui il ruolo decisivo deve essere svolto dagli osservatori qualificati: stampa specializzata, associazioni degli utenti e dei cittadini, partiti politici, sindacati, ricercatori universitari. Pensate all'enorme tesoro di energie tecnicamente qualificatissime che potremmo attivare per misurare gli effetti, le efficienze e le inefficienze delle amministrazioni pubbliche, se mettessimo a disposizione dei nostri economisti, sociologi, esperti di statistica, l'enorme mole di dati di cui disponiamo.

Anche in attesa del valutatore-garante della trasparenza, già una misura a costo zero consentirebbe un risultato straordinario da questo punto di vista. Abbiamo una legge del 2005, la cosiddetta legge sul codice digitale, che in un articolo obbliga tutti gli enti pubblici ad avere un sito web per

comunicare interattivamente con la cittadinanza e che in un altro articolo vincola tutti gli istituti pubblici ad avere tutto il proprio archivio su supporto informatico digitalizzato. Quindi basterebbe una norma di due righe, che dica che è obbligatorio che dal sito *web* dell'ente pubblico si deve avere accesso all'archivio digitalizzato. Già così il principio della *total disclosure*, della trasparenza totale, incomincerebbe a essere applicato. Non sarebbe applicato ancora pienamente, perché il puro e semplice accesso all'archivio non dà quella trasparenza e quella facilità di lettura che deve essere garantita da una elaborazione e da una presentazione adeguata dei dati: per questo è necessario qualche cosa di più; però vorrebbe dire già moltissimo.

Poi, certo, occorre anche l'attività di valutazione di ciascuna struttura, per far valere la responsabilità del rispettivo dirigente, ma in qualche misura deve essere responsabilizzato ciascun addetto anche ai livelli inferiori. Qui la grande obiezione che viene sempre fuori, e che certamente ha una sua nobiltà e un suo fondamento, è che l'efficienza e produttività del singolo non dipende solo dal suo impegno ma anche dalla struttura e dalla strumentazione. Si dice giustamente che persino l'impegno del singolo ne dipende, perché in un ambiente mortificante in cui il merito viene totalmente squalificato si può capire che chi non ha particolari risorse morali dentro di sé tenda a impegnarsi poco. Questo è vero; però occorre incominciare a considerare che non solo va incentivato l'impegno, l'*effort* personale nel disbrigo della propria mansione, ma va incentivata la protesta del singolo nelle situazioni di totale inefficienza. Oggi lo stipendio corre, e cresce per anzianità, anche in situazioni di totale improduttività. In un'azienda privata il lavoratore si

preoccupa di una situazione di totale improduttività perché sa che prima o poi i nodi vengono al pettine. Nel settore pubblico il lavoratore può prestare piena acquiescenza alla situazione di inefficienza, o addirittura di nullafacenza, limitandosi a constatare che non è colpa sua. Il mobilitare una dialettica interna fra base e dirigenza inetta non è male: anzi, è utilissimo. Ora, non dico con questo di arrivare all'eccesso di scaricare sul lavoratore l'intero rischio dell'inefficienza, che può non dipendere da suo demerito, ma che una quota significativa, non irrilevante, non puramente marginale del suo reddito possa dipendere anche da un livello di efficienza che non dipende soltanto da lui è cosa utile e comunque necessaria. Per esempio, il lavoratore che a causa di una cattiva collocazione, di un difetto del dirigente, si trova in una situazione di bassa produttività ed efficienza e quindi di basso reddito, è un lavoratore incentivato a muoversi verso il posto dove il suo lavoro è valorizzato di più. Noi sottovalutiamo l'importanza di questo muoversi verso il luogo dove il proprio lavoro è valorizzato di più; invece, un'economia moderna, dinamica, ha bisogno proprio di questo: ha bisogno che ciascuno sia spinto anche a cercare il luogo dove il proprio lavoro è valorizzato meglio. Può essere che in un dato luogo, dove il lavoratore si trova oggi, il lavoro sia valorizzato poco per colpa del dirigente, per colpa di circostanze esterne, per uno sfortunato abbinamento fra il posto di lavoro e le sue attitudini specifiche; se questo accade, oggi quel lavoratore non ha alcun interesse a muoversi, occorre invece che gli si dia un motivo per spostarsi. Non parlo di un motivo traumatico, basterebbe che lo spostarsi gli portasse un 10% di aumento di reddito e se invece del 10% è il 15% meglio ancora.

Naturalmente questo significa che per ogni comparto, per ogni struttura, e dove si può anche per ogni singolo individuo, occorre poter stabilire degli obiettivi che siano misurabili. In Gran Bretagna usano a questo proposito il termine SMART, che è l'acronimo di *Specific, Measurable, Achievable, Repeatable, Timely*. Insomma, gli obiettivi devono avere tutte le caratteristiche necessarie non solo per poter essere stabiliti, ma anche per potere essere misurati nella fase del loro conseguimento. Sulla questione della tutela della *privacy* del dipendente pubblico solo una annotazione rapidissima. Dello schermo della *privacy* nel settore pubblico si abusa in modo davvero inammissibile, per impedire il controllo sulle *performances* individuali. La legge sulla *privacy* ha come sua unica ragion d'essere la tutela della libertà morale del cittadino attraverso l'impenetrabilità della sua vita privata; ma non c'è niente di più pubblico e di meno privato del lavoro di un dipendente pubblico, di un *civil servant*. Del lavoro del dipendente pubblico i cittadini devono poter sapere tutto, comprese le retribuzioni, le promozioni, le ore di lavoro straordinario, le assenze, e ogni altra vicenda. Le retribuzioni sono pubbliche per legge: chiunque può andare al Municipio a vedere le dichiarazioni dei redditi dei propri concittadini. Ma anche senza aspettare la dichiarazione dei redditi, non c'è un motivo al mondo per cui le retribuzioni non siano conoscibili. Ma devono essere conoscibili anche i giorni di assenza, le promozioni, la quantità di lavoro svolto, il numero di pratiche, la valutazione che ne danno gli utenti. Tutte le università hanno dei nuclei di valutazione, che sovente sono anche molto efficienti, fanno bene il loro mestiere; ma fanno un mestiere in gran parte inutile, perché nessuno conosce l'esito della loro

valutazione. I primi che ne avrebbero bisogno sono gli studenti che devono scegliere la facoltà, scegliere i corsi da frequentare, scegliere il piano di studi e avrebbero bisogno come del pane di sapere come i loro predecessori hanno valutato i singoli docenti. La valutazione dell'utente - è chiaro - fornisce solo un uno degli indici rilevanti, ma è un indice importante e soprattutto è un aspetto sul quale la protezione della *privacy* non ha alcuna ragione d'essere, non è notizia riservata. Qui ha una colpa secondo me l'*Authority* per la *privacy*, le imputo di avere favorito una degenerazione di questa tutela. Ultimo punto. La contrattualizzazione del pubblico impiego è stata, in parte per motivi istituzionali in parte per motivi culturali, trasformata in qualche cosa di molto diverso, che io chiamerei cogestionalizzazione del pubblico impiego. Questo è accaduto per l'affermarsi di un principio che in parte si è radicato nella cultura delle relazioni sindacali in questo settore, ma in parte purtroppo è anche confermato da alcune norme legislative, sia pure in modo surrettizio e indiretto: cioè il principio per cui il contratto si deve stipulare comunque, essendoci un "diritto" dei lavoratori e del sindacato ad avere il contratto. Ora, il principio del contrattualismo si basa essenzialmente sulla possibilità che il contratto non si stipuli; perché se non c'è questa possibilità viene meno la libertà negoziale delle due parti. Il contrattualismo si basa sulla libertà, sull'autonomia negoziale. Questo significa che il *management* pubblico deve stipulare il contratto solo quando con la controparte sindacale sussiste una convergenza, una condivisione almeno sulle linee fondamentali riguardanti i vincoli da rispettare e gli obiettivi da raggiungere; solo se c'è questo presupposto il contratto si stipula, ma dove questa condivisione manca, si

deve accettare anche l'ipotesi che il contratto non si faccia. Questo non significa che la gestione del personale ne resta paralizzata, se il contratto non si fa, il *management* continua a gestire la struttura in attesa che il sistema delle relazioni sindacali guarisca dalla malattia e ritorni a produrre accordo fra le parti. Molto spesso si assiste alla situazione di un sindacato che, soprattutto a livello decentrato, rivendica obiettivi salariali irragionevoli, incompatibili con il buon andamento dell'amministrazione, aumenti che destinano tutte le risorse di funzionamento dell'ente agli stipendi, mentre molto meglio sarebbe spendere quelle risorse in altro modo. Oppure si assiste a situazioni in cui il sindacato chiede modalità di distribuzione della retribuzione incompatibili con il buon funzionamento dell'ente, o che comportano una abdicazione da parte della dirigenza alle proprie funzioni: per esempio, impossibilità di premiare il merito, distribuzione a pioggia dei premi di produttività, che è la regola oggi nella contrattazione decentrata. Se per caso la dirigenza in quei casi si azzarda a ritardare la stipulazione del contratto si vede il sindacato stracciarsi le vesti gridando alla violazione del "diritto al contratto". In questi casi occorre replicare, con la necessaria fermezza, che un "diritto al contratto" non

esiste; perché se esistesse un diritto al contratto il principio stesso della contrattualizzazione del pubblico impiego sarebbe una colossale mistificazione, significherebbe mettere l'amministrazione pubblica per metà in mano al sindacato, cosa contraria alla legge. Oggi la *law in action* nel nostro Paese questo prevede e questo è testimoniato dal fatto che la contrattazione integrativa copre il 97%, 98% delle sedi periferiche, mentre nel settore privato solo metà della forza-lavoro ne è coperta: perché lì la libertà di non stipulare esiste davvero. Questo è il segno che siamo di fronte a un regime di sostanziale cogestione delle amministrazioni pubbliche. Questo è sbagliato e deve essere superato. Credo che su questo terreno l'ARAN abbia un compito, una funzione da svolgere per voltare pagina rispetto a una stagione nella quale abbiamo fatto cattiva applicazione del principio della contrattualizzazione. Questo principio implica che dove il sindacato rivendica cose incompatibili con la buona amministrazione gli si deve poter rispondere con il rifiuto di sottoscrivere l'accordo. Certo, questo significherebbe che il sistema di relazioni sindacali sta funzionando male, ma il malfunzionamento del sistema di relazioni sindacali non deve portare al malfunzionamento delle amministrazioni. Grazie della vostra attenzione.

## COMMENTI

## CCNL Sanità: innovazioni positive

La sottoscrizione di un CCNL è sempre una buona notizia, ed è quindi con estrema soddisfazione che oggi, alla vigilia di una fase di importanti decisioni che riguarderanno l'assetto del sistema contrattuale del nostro Paese, ci troviamo a commentare la sigla definitiva del CCNL del personale del Comparto Sanità per il quadriennio normativo 2006-2009 ed il biennio economico 2006-2007.

È noto come per le pubbliche amministrazioni, ed in particolare per il Servizio sanitario nazionale organizzato in Aziende, i contratti di lavoro non svolgano esclusivamente la pur fondamentale funzione di regolazione di diritti e doveri delle parti, ma siano altresì i vettori dell'evoluzione organizzativa e della tensione verso una sempre migliore qualità dei servizi resi ai cittadini, tanto da potere affermare, senza timore di smentita, che la riforma strutturale del sistema sanitario avvenuta dagli anni '90 in poi non sarebbe riuscita se non fosse stata accompagnata da una coerente e continuamente aggiornata cornice di disposizioni contrattuali.

D'altra parte il vero giudizio sulla bontà di uno strumento contrattuale è proprio quello che in definitiva viene da coloro, lavoratori e aziende, che ne dovranno gestire gli effetti e sfruttarne le opportunità in un'ottica di miglioramento continuo delle condizioni di lavoro e di flessibilità rispetto alle prestazioni da garantire.

In tal senso il contratto di cui parliamo, pur non configurandosi, per esplicita scelta negoziale, con un ampio apparato di articoli, presenta tuttavia una serie di scelte decisamente importanti ed utili in tema di orario di lavoro, di incarichi di coordinamento, di progressioni orizzontali e di sistema disciplinare. Gli incrementi retributivi inoltre, grazie ad una composizione progressiva, si presentano a regime nel 2008 sostanzialmente in linea con l'obiettivo di miglioramenti non dissimili a quelli previsti nel precedente biennio.

Oltre agli aspetti di indubbia positività del CCNL sottoscritto il 10 aprile 2008 sino ad ora rammentati, ve ne è tuttavia uno, meno evidente, che merita di essere evidenziato per gli effetti che certamente dispiegherà nel futuro in termini di maggiore speditezza e trasparenza delle procedure di rinnovo contrattuale. Si fa riferimento alla positiva certificazione sul testo contrattuale che le Sezioni Unite, in sede di controllo della Corte dei conti, hanno reso il 7 aprile 2008 ed alle rilevanti affermazioni contenute nella relativa motivazione.

Per comprendere l'importanza di tale fatto, si deve ricordare come gli esiti contrattuali relativi al quadriennio 2002-2005 (I e II biennio economico) siano stati entrambi soggetti alla mancata certificazione della Corte dei conti, necessitando, per poter giungere alla sottoscrizione definitiva

da parte dell'ARAN e quindi alla loro applicazione, dell'ulteriore intervento chiarificatore del Comitato di settore, il quale, anche grazie alle puntualizzazioni tecniche fornite dall'Agenzia, ha potuto ritenere superabili i rilievi espressi dal giudice contabile.

Gli elementi sui quali i rilievi della Corte incidevano maggiormente erano costantemente rappresentati da un lato dalla correttezza della metodica di costruzione della previsione della spesa determinata dal rinnovo contrattuale e dall'altro dalla coerenza del percorso di copertura economica della spesa stessa da parte delle Regioni; elementi che, nonostante gli sforzi via via operati dal Comitato, risentivano negativamente dell'opacità dei riferimenti normativi e, soprattutto, della inadeguatezza dell'apparato informativo, in particolare per quanto riguardava la costruzione del fondamentale dato riguardante il monte salari di riferimento su cui applicare le percentuali di incremento al fine di determinare il valore dei miglioramenti contrattuali. Sotto tale punto di vista, la tornata contrattuale da poco conclusasi può invece rappresentare un reale punto di svolta e fungere da esempio di buona pratica per il futuro; di questo ha preso atto la positiva certificazione della Corte, rimarcando l'approdo del Comparto Sanità ad *un approccio metodologico coerente con quanto più volte auspicato, tenuto conto dell'esigenza di valutare e monitorare il rispetto del parametro di crescita delle retribuzioni pubbliche costituito dal tasso di inflazione programmato, come indicato dai documenti di programmazione economico-finanziaria.*

Tale risultato trova la sua ragione in un lavoro che finalmente ha visto collaborare i vari soggetti coinvolti nella vicenda contrattuale, Comitato, ARAN, Governo e Organizzazioni

sindacali, ciascuno agendo il proprio ruolo e la propria responsabilità, ma ciascuno facendosi carico della necessità di raggiungere il medesimo obiettivo. Per la prima volta, infatti, il tema della costruzione della base informativa di riferimento ed in particolare del valore della retribuzione media funzionale alla costruzione del monte salari per l'anno 2005, non è stato trattato in chiave puramente rivendicativa relativamente ai conseguenti incrementi retributivi, ma è stato il frutto di una discussione multilaterale tramite la quale sono potute essere apprezzate ragioni di carattere tecnico-metodologico e di stretta razionalità, arrivando, alla fine di tale percorso, a ritenere come riferimento maggiormente idoneo la retribuzione di uscita del precedente biennio contrattuale.

L'apprezzabilità del risultato è ancora più evidente ove se ne considerino i potenziali effetti futuri:

- la possibilità da parte del Comitato di settore, all'atto della predisposizione degli atti di indirizzo per i rinnovi contrattuali, di elementi di riferimento chiari ed oggettivi per la determinazione del monte salari, dato che da un lato il numero degli addetti, come previsto dalla legge, sarà fornito dal Ministero dell'economia tramite le risultanze del Conto annuale, mentre la retribuzione di uscita del precedente biennio contrattuale sarà facilmente desumibile dalle relazioni finali dell'ARAN in merito agli esiti della contrattazione;
- l'incontestabilità del monte salari e quindi del valore economico dell'incremento retributivo in gioco nel rinnovo contrattuale; problematica questa che ha storicamente afflitto le fasi propedeutiche ed introduttive delle contrattazioni, erodendo tempo ed energie negoziali al merito dei temi oggetto delle norme da introdurre al

fine di migliorare i servizi e le condizioni degli operatori;

- la più agevole interlocuzione fra i diversi soggetti istituzionali (Regioni, Governo) e fra questi e l'istanza di controllo rappresentata dalla Corte dei conti, non più condizionata da diverse interpretazioni dei dati, ma esclusivamente orientata alla concreta valutazione della bontà, alla stregua dell'interesse pubblico, del risultato contrattuale e normativo. Non va infine dimenticato, a tale riguardo, come la positiva certificazione da parte della Corte dei conti abbia trovato una sua importante ragione anche nel più alto livello di garanzia offerto dalle Regioni circa l'effettiva sussistenza, nei rispettivi bilanci, dei necessari accantonamenti a copertura degli oneri contrattuali, che, per espressa disposizione normativa, dal 2005 in poi, sono dovuti essere previsti già all'atto dell'emanazione degli atti di indirizzo e non solo all'atto della loro concreta applicazione. Tale circostanza ha peraltro opportunamente consentito, nei diversi Servizi sanitari regionali, una sostanziale omogeneità di tempi nell'erogazione dei miglioramenti contrattuali e dei relativi arretrati,

essendo già programmate le necessarie provviste economiche. Appare del tutto evidente come la somma virtuosa delle tre circostanze, appena evidenziate, consentirà di avvicinarsi decisamente agli auspicati obiettivi di speditezza e trasparenza nei rinnovi contrattuali, funzionalmente ad una sempre maggiore chiarezza ed utilità delle scelte negoziali. In definitiva, quindi, pur in attesa delle evoluzioni e delle nuove scelte a cui sarà interessato il sistema contrattuale ed in particolare quello della pubblica amministrazione, con il CCNL sottoscritto il 10 aprile 2008 il comparto Sanità ha certamente posato un importante mattone per costruire procedure contrattuali che - abbandonando una volta per tutte metodologie e prassi dai risvolti incerti e complicati, causa di costanti ritardi e comportamenti opportunistici, oltre che di processi di deresponsabilizzazione istituzionale - consentano di affrontare, con respiro strategico e piglio innovativo, le rilevanti sfide per il miglioramento della qualità del lavoro e dei servizi resi ai cittadini.

#### **Giovanni Bissoni**

Assessore politiche per la salute  
Regione Emilia Romagna

# Il CCNL per il Comparto Sanità

## COMMENTI

### 1. PREMESSA

In data 10 aprile 2008 è stato sottoscritto in via definitiva il CCNL per il quadriennio normativo 2006 – 2009 e per il primo biennio economico 2006 - 2007 del Comparto Sanità.

Si tratta di un contratto che introduce elementi particolarmente innovativi nell'ottica di incrementare gli strumenti di gestione della parte datoriale per una migliore efficienza e funzionalità delle strutture, anche in attuazione di quanto previsto nell'Intesa tra Governo, Regioni e Sindacati del 6 aprile 2007. Sotto il profilo dei contenuti è stato privilegiato l'aspetto qualitativo, più che quantitativo: su tale scelta ha indubbiamente inciso il notevole ritardo con il quale sono state avviate le trattative per la definizione del testo contrattuale (18 dicembre 2007), ritardo che ha indotto le parti negoziali, d'accordo con il Comitato di settore, a delineare un percorso articolato in due fasi contrattuali; la prima, quella in esame, finalizzata a definire nell'immediato un contratto "leggero" destinato a regolare, oltre alla parte relativa al trattamento economico, alcuni aspetti particolarmente significativi ed urgenti del rapporto di lavoro, la seconda, invece, successiva, si configura come una specifica sequenza contrattuale, cui è rinviata la trattazione di ulteriori istituti contrattuali. Al riguardo occorre,

però, rilevare che, anche se in questa prima sessione negoziale le materie trattate non sono molte, esse rivestono aspetti molto delicati del rapporto di lavoro (quali ad esempio l'orario di lavoro, la revisione dei criteri per la progressione economica e l'introduzione dei nuovi requisiti della Legge n. 43/2006 per gli incarichi di coordinamento infermieristico), la cui trattazione ha richiesto un lungo confronto tra le parti per pervenire al giusto equilibrio tra le esigenze di tutela e di valorizzazione dei lavoratori e quelle gestionali ed organizzative delle Aziende.

### 2. LE PRINCIPALI NOVITÀ IN TEMA DI RAPPORTO DI LAVORO

Nei primi articoli si riprende una formulazione ormai pressoché standardizzata in tutti i contratti collettivi sia con riferimento all'art. 1 (Campo di applicazione) che all'art. 2 (Durata, decorrenza, tempi e procedure di applicazione del contratto). Per quanto riguarda la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, all'art. 2, comma 6, è stato nuovamente precisato che l'indennità in esame può essere erogata solo a seguito dell'espletamento delle procedure previste dagli artt. 47 e 48, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001, che sono quelle riferite al CCNL. Tale precisazione è destinata ad escludere qualsiasi automatismo nell'erogazione del

citato emolumento e, anche se già presente nel precedente contratto relativo alla tornata contrattuale 2002-2005, si è ritenuto necessario ribadirla dopo che, in alcune sentenze, si è sostenuto che l'indennità in questione, una volta superati i termini previsti dall'accordo sul costo del lavoro del luglio 1993, deve essere immediatamente erogata dalle amministrazioni interessate, senza alcuna procedura di tipo negoziale a livello nazionale. Inoltre, per evitare qualsiasi ambiguità su tale aspetto, all'ultimo capoverso del comma 6 medesimo, viene appositamente previsto che gli incrementi attribuiti con il presente CCNL assorbono l'indennità di vacanza contrattuale, sicché nessuna pretesa può essere rivendicata per il ritardo nella stipula del contratto stesso.

### **2.1. Politiche di gestione e sviluppo**

In quest'ambito, al Capo I, sono state apportate talune integrazioni e modifiche al sistema di progressione economica e all'istituto del coordinamento. Per quanto riguarda il primo punto (l'art. 3, Criteri per la progressione economica orizzontale), la precedente disciplina dell'art. 35 del CCNL 7 aprile 1999, viene integrata con una specifica clausola diretta a prevedere che, per poter partecipare alla selezione per il passaggio alla fascia retributiva successiva, il dipendente deve permanere almeno due anni nella posizione economica di appartenenza. Tale disposizione è già presente in molti contratti pubblici e risponde a due esigenze fondamentali: la prima è quella di razionalizzare il ricorso all'istituto ed evitare che la progressione economica orizzontale divenga una modalità di passaggio automatica e generalizzata, con il rischio di determinare, a lungo termine, una "compressione" dei dipendenti nell'ultima fascia di ciascuna

categoria; la seconda è finalizzata a valorizzare maggiormente il carattere selettivo e meritocratico dell'istituto che, per sua natura, è diretto a premiare la maggiore bravura acquisita dal dipendente nell'espletamento delle proprie mansioni. In tal senso, infatti, la previsione di un periodo obbligatorio di permanenza nella fascia risulta essere coerente con la predetta finalità, in quanto è preordinata a consentire l'acquisizione di ulteriori conoscenze e competenze, da cui deriva l'arricchimento e la crescita professionale del dipendente. Tali ultimi aspetti, infatti, sono quelli che devono essere valutati nell'ambito delle procedure selettive per il passaggio alla fascia successiva. Per quanto riguarda la decorrenza della nuova clausola, al fine di evitare ogni ambiguità nella fase applicativa, il CCNL dispone espressamente che la nuova disciplina si applica a tutte le procedure selettive per la progressione economica orizzontale, che sono formalmente avviate dopo la definitiva sottoscrizione del contratto. Sempre in tema di classificazione del personale, l'art. 4 (Coordinamento) ha proceduto ad introdurre anche nel CCNL le innovazioni apportate in tale materia dall'art. 6 della Legge n. 43/2006, che ha previsto, per lo svolgimento delle citate funzioni, il possesso del master universitario di primo livello in "management" o per le "funzioni di coordinamento" rilasciato dalle Università. In realtà l'istituto del coordinamento era già regolato dai CCNL (art. 10 del CCNL 20.9.2001, Il biennio economico e art. 5, comma 2 del CCNL 20.9.2001) e, pertanto, l'intervento contrattuale ha avuto solo lo scopo di adeguare le precedenti norme alle nuove disposizioni legislative, prevedendo che a far data dall'entrata in vigore del contratto, per l'affidamento dell'incarico di coordinamento di cui sopra, è necessario il possesso dei

citati requisiti. Al fine del completo recepimento delle novità introdotte dalla legge, il contratto, al comma 2, dispone la validità del certificato di abilitazione alle funzioni direttive, compreso quello rilasciato in base alla pregressa normativa, al fine dell'affidamento delle funzioni di coordinamento medesime.

## 2.2. Orario di lavoro

Il Capo II è interamente dedicato al tema di orario di lavoro (art. 5), con l'obiettivo di integrare la vigente disciplina in materia, peraltro rimasta immutata (art. 26 del CCNL del 7 aprile 1999), con talune clausole destinate esclusivamente a superare le criticità emerse nella fase applicativa della disciplina prevista dal D.Lgs. n. 66/2003. Tale decreto, infatti, nel recepire le direttive comunitarie 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti alcuni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, stabilisce misure standard in materia di orario di lavoro al fine di garantire la sicurezza e la protezione di tutti i lavoratori pubblici e privati. A fronte di un così ampio ambito soggettivo di applicazione, però, lo stesso D.Lgs. n. 66/2003 prevede la possibilità di stabilire, mediante la contrattazione collettiva, talune deroghe per adattare i parametri definiti a livello legislativo alla specifica realtà dei singoli settori lavorativi. In effetti, nel Servizio sanitario nazionale alcune regole contenute nel decreto (quali, ad esempio, le modalità di calcolo della durata media dell'orario di lavoro oppure la previsione di almeno 11 ore di riposo giornaliero) hanno determinato non pochi problemi sull'organizzazione del lavoro già posta in essere dalle Aziende sanitarie, soprattutto quelle con gravi carenze di personale, tenute in ogni caso a garantire l'erogazione delle prestazioni sanitarie di competenza. Stante il disposto del decreto legislativo, che individua nella

contrattazione l'unico strumento per poter intervenire sulla materia, le parti hanno ritenuto di dover affrontare tale tema per poter contemperare tutte le esigenze in campo, dando contestualmente una uniformità di applicazione su tutto il territorio nazionale. Non va, inoltre, sottovalutato che l'urgenza di porre in essere una disciplina contrattuale è anche dovuta al fatto che le Aziende, in relazione alle verifiche operate dagli Ispettorati del lavoro, hanno subito pesanti sanzioni di tipo economico-finanziario per la mancata osservanza dei parametri del decreto, sanzioni irrogate anche in presenza di scostamenti, anche minimi, rispetto alle citate disposizioni legislative e, comunque, dovuti alla necessità di dover comunque garantire idonei livelli di assistenza.

Nell'ambito di tale tematica, gli aspetti affrontati sono due: il primo attiene alla durata media dell'orario di lavoro che, secondo il testo legislativo, deve essere calcolata su un arco temporale di quattro mesi con possibilità di estendere tale periodo, previa deroga della contrattazione, fino a 12 mesi; l'altra riguarda il fatto che nell'ambito delle ventiquattro ore deve essere comunque garantito un periodo di riposo di 11 ore. Pertanto, in relazione alla prima problematica, riferita all'art. 4 del D.Lgs. n. 66/2003, il CCNL, al comma 6 dell'art. 5, ha stabilito che il computo della durata media dell'orario di lavoro di 48 ore settimanali, per ogni periodo di 7 giorni, venga effettuato per il primo anno di applicazione, con riferimento ad un periodo di nove mesi e, a regime, ad un periodo di sei mesi. Ciò per consentire alle Aziende di disporre, in fase di prima attuazione della norma, di un arco temporale più ampio per riorganizzare i servizi nel quadro delle nuove regole, mentre la clausola a regime ha la finalità di offrire alle Aziende, in via ordinaria, un periodo più congruo per la

programmazione dell'attività assistenziale anche a fronte di eventi non pianificabili. Per quanto riguarda la seconda questione, la situazione è risultata più complessa, anche in considerazione del fatto che la stessa era stata oggetto di taluni interventi legislativi. Va, infatti, ricordato che, al fine di superare rapidamente le già citate difficoltà operative delle Aziende, la Legge n. 244/2007 (Legge Finanziaria 2008), con il comma 85 dell'art. 3, aveva aggiunto all'art. 17 del D.Lgs. n. 66/2003 il comma 6-bis, con il quale aveva stabilito che le disposizioni relative al periodo di riposo di 11 ore non fossero applicabili al personale del ruolo sanitario. Successivamente, però, il decreto-legge n. 248/2007 (cd. mille proroghe), recentemente convertito nella Legge n. 31/2008, aveva disposto una proroga nell'applicazione della suindicata disciplina legislativa, la cui decorrenza è stata portata al 1 gennaio 2009. Tale ultimo intervento, annullando temporaneamente la citata deroga della Legge Finanziaria ha, pertanto, ripristinato, per l'anno 2008, la validità del limite delle 11 ore di riposo anche per il personale del ruolo sanitario del SSN, rendendo così urgente la definizione di una regolamentazione contrattuale. Al di là delle dinamiche legislative, in realtà tale materia era già prevista tra quelle che il CCNL avrebbe dovuto affrontare nel quadriennio 2006-2009 già nell'Atto di indirizzo, varato dal Comitato di settore già nel settembre 2007. Nell'ambito del dibattito negoziale, dal quale è emersa chiaramente una forte differenziazione delle esigenze a seconda dei contesti lavorativi aziendali, la scelta operata è stata quella di dare alle singole Aziende la possibilità di individuare, nella contrattazione integrativa, le deroghe al citato principio delle undici ore di riposo, al fine di individuare, sede per sede, le soluzioni più adatte alle

diverse necessità. Nonostante le parti fossero, in linea di massima, d'accordo su tale scelta, in realtà non è stato facile raggiungere un equilibrio sugli aspetti procedurali, atteso che la preoccupazione della parte datoriale era quella di rendere realmente esigibile la deroga su tale punto. Sotto tale profilo, infatti, il successivo comma 7 precisa che l'accordo deve essere stipulato con le modalità di cui al comma 5 dell'art. 4 del CCNL 7 aprile 1999, in base al quale, decorsi i trenta giorni (prorogabili a 60) dall'inizio delle trattative senza che si sia raggiunto l'accordo, le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di decisione. Tale ultima ipotesi dovrebbe rappresentare un fatto eccezionale rispetto alla definizione consensuale della materia e per questo la clausola aggiunge che, in ogni caso, le parti devono impegnarsi a rispettare i principi di responsabilità, correttezza e buona fede e ad esperire ogni utile tentativo per pervenire all'accordo. Anche le procedure già stabilite per la contrattazione integrativa vengono rafforzate con la previsione che l'iter procedurale del contratto si intende concluso solo con l'invio all'ARAN del testo, entro 5 giorni dalla sua stipula. L'obbligo dell'invio all'ARAN dei contratti integrativi è già previsto sia dall'art. 46, comma 5, del D.Lgs. n. 165/2001, che dai contratti collettivi nazionali, ma non sempre viene rispettato. Quest'ultimo aspetto è stato integrato con un ulteriore passaggio riguardante l'invio dei testi anche alle Regioni, che si impegnano a garantire il rispetto di tutti gli adempimenti previsti dal CCNL. Tali disposizioni hanno la finalità di consentire alle parti di visionare gli accordi per una verifica circa le modalità applicative delle predette clausole ed, in tal senso, rappresentano una ulteriore garanzia per i lavoratori che le regole definite a

livello aziendale siano coerenti con il quadro legislativo vigente. A completamento della disciplina, il contratto non traslascia, al comma 9 del medesimo art. 5, di sottolineare l'importanza di accordare una "protezione appropriata" ai dipendenti, tale da permettere agli stessi di evitare che a causa della stanchezza, della fatica o di altri fattori che perturbano l'organizzazione del lavoro, causino lesioni a se stessi, ad altri lavoratori o a terzi o danneggino la loro salute a breve o a lungo termine. Il comma 10 dello stesso articolo fa salve le attuali disposizioni aziendali in materia di orario di lavoro, purché le parti ne verifichino la conformità con quanto stabilito nel presente CCNL.

### 2.3. Norme disciplinari

Con il Capo III sulle norme disciplinari sono state apportate alcune modifiche al sistema delineato dal CCNL del 19 aprile 2004, sia per gli aspetti relativi alla graduazione delle sanzioni nell'ambito del codice disciplinare, sia per quanto riguarda la possibilità di licenziamento per fatti di particolare gravità. A ciò si aggiunge anche un'ulteriore integrazione alla disciplina della sospensione cautelare in caso di procedimento penale. Tali disposizioni si collocano nel quadro di un processo di graduale rafforzamento del potere disciplinare della parte datoriale pubblica che ha caratterizzato l'attuale tornata contrattuale e che, iniziato con il CCNL del comparto Ministeri, ha trovato una maggiore esplicitazione con il CCNL delle Agenzie Fiscali e, poi, con quelli degli Enti locali e Sanità. In particolare nell'art. 6 (Modifiche ed integrazioni al sistema disciplinare) sono state ampliate le fattispecie di mancanze sanzionabili dall'amministrazione con il procedimento disciplinare (ad esempio per fatti e comportamenti tesi all'elusione dei sistemi di

rilevamento elettronici della presenza o delle risultanze anche cartacee degli stessi) e sono state inasprite le sanzioni da irrogare in caso di comportamenti offensivi, soprattutto nei confronti dell'utenza, nella logica di una maggiore attenzione al rapporto con i cittadini, che rappresenta la finalità di fondo anche dell'Intesa del 6 aprile 2007.

In tale ottica, l'introduzione *ex novo* della sanzione della sospensione fino a 6 mesi per fatti e comportamenti tesi all'elusione dei sistemi di rilevamento elettronici della presenza o delle risultanze anche cartacee degli stessi (da applicare anche nei confronti di chi avalli, aiuti o permetta tali atti o compartimenti), risulta finalizzata a dare la possibilità al datore di lavoro di intervenire anche quando il comportamento ha una rilevanza solo disciplinare.

Le medesime considerazioni possono essere fatte anche in relazione all'inasprimento delle sanzioni da irrogare in caso di comportamenti offensivi nei confronti dell'utenza o di comportamenti ritenuti non conformi alla corretta condotta da tenere nell'ambito lavorativo, per esempio in relazione all'ipotesi di alterchi con vie di fatto. In tale ipotesi, sono state individuate due distinte condotte: "alterchi negli ambienti di lavoro, anche con utenti" e "alterchi di particolare gravità con vie di fatto negli ambienti di lavoro, anche con utenti", sanzionate con la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, nel primo caso fino ad un massimo di 10 giorni, e nel secondo da 11 giorni fino ad un massimo di 6 mesi. In tali ipotesi, infatti, i comportamenti illeciti possono configurare un reato, ma in alcuni di questi casi è prevista la querela di parte, per cui, in mancanza di quest'ultima, nel precedente sistema non poteva essere attivato neanche il procedimento penale. Le modifiche apportate, invece, sono

finalizzate a favorire l'intervento delle amministrazioni per reprimere condotte illecite, rafforzando l'autonomia del potere disciplinare delle stesse.

Nell'ambito delle novità su tale materia, le disposizioni più significative si rinvencono, però, nei commi 3 e 4 del medesimo art. 6, ove viene data all'Azienda la possibilità di licenziare il dipendente che venga arrestato perché colto, in flagranza, a commettere taluni reati particolarmente gravi contro la pubblica amministrazione (peculato o concussione o corruzione), purché l'arresto sia convalidato dal giudice per le indagini preliminari. Al fine di evidenziare gli aspetti innovativi della disciplina occorre segnalare che la regolamentazione finora prevista dai contratti stabilisce che, in caso di commissione in servizio di gravi illeciti di natura penale, l'amministrazione avvia il procedimento ma, dopo avere denunciato il fatto, ai sensi dell'art. 331 c.p.p., lo sospende fino al termine del procedimento penale per effetto dello stretto collegamento tra procedimento penale e procedimento disciplinare, che il contratto sancisce anche in relazione a quanto previsto nella preesistente disciplina di diritto pubblico.

La suindicata tutela, però, impedisce di fatto all'amministrazione di proseguire il procedimento disciplinare e, quindi, di irrogare, anche quando ne sono evidenti i presupposti, la sanzione con tempestività, ponendo la stessa in una situazione "di attesa" per tutto il periodo necessario, talvolta molto lungo, per concludere il giudizio penale, durante il quale può adottare solo misure cautelari (sospensione per un massimo di cinque anni ovvero, per particolari situazioni, il trasferimento ad altra sede).

In tale contesto, va segnalato che ben diversa è invece la situazione del

settore privato ove, per illeciti analoghi, il datore di lavoro ha la facoltà di decidere autonomamente se proseguire o meno il procedimento disciplinare ed è tenuto alla immediatezza della sanzione considerata, come detto in precedenza, un elemento imprescindibile di legittimità dell'intervento.

Pertanto, le parti, su tale aspetto, hanno voluto dare un primo segnale di avvicinamento al settore privato e, quindi, pur confermando l'attuale disciplina, hanno ritenuto di prevedere, nei casi di gravi comportamenti illeciti posti in essere dai dipendenti, la possibilità per le amministrazioni di intervenire con tempestività, adottando la sanzione del licenziamento senza preavviso. Sotto tale profilo, però, la deroga in esame non traslascia di introdurre le opportune garanzie di imparzialità e di uniformità, che si rinvencono nella previsione di alcune condizioni orientate a dare la massima certezza giuridica dei comportamenti oggetto di contestazione. In proposito, la prima condizione è quella relativa al verificarsi di alcune circostanze, per cui viene chiarito che il licenziamento può essere irrogato solo in caso di arresto del dipendente nel caso in cui lo stesso venga sorpreso mentre compie concretamente il reato. Tale prima circostanza è necessaria ma non sufficiente e, come seconda condizione per poter licenziare, occorre che l'arresto sia convalidato dal giudice per le indagini preliminari, al fine di accertare che le motivazioni siano fondate ed obiettive. Un ulteriore elemento di garanzia è, inoltre, rappresentato dal fatto che la procedura derogatoria può essere attivata solo per specifici reati che sono solo quelli più gravi contro la pubblica amministrazione (peculato, concussione e corruzione). In ultima analisi, pertanto, le disposizioni suindicate sono finalizzate a

pervenire ad una mediazione tra gli interessi della parte datoriale, che acquisisce una capacità di intervento più incisiva ed immediata, anche per quanto riguarda l'immagine dell'amministrazione nei confronti dell'opinione pubblica e quelli dei dipendenti, per i quali viene salvaguardato il principio della certezza delle situazioni giuridiche, anche con riferimento all'eccezionalità dei casi. In effetti, la nuova disciplina, pur mantenendo inalterato un sistema di garanzie coerente con il nostro ordinamento giuridico, ha determinato un importante passo in avanti nella direzione di dare maggiore rigore al sistema disciplinare pubblico e al rafforzamento dell'autonomia decisionale delle amministrazioni. In tale ottica, il contratto introduce, sempre in tema di interventi in caso di reati penali, un'altra significativa novità. Al punto 10, comma 5 dell'art. 6 le parti, infatti, hanno affrontato la tematica della sospensione dal servizio alla luce di quanto disposto dalla Corte cost. nella sentenza n. 264/2003 che ritiene legittima l'applicazione di tale misura cautelare, oltre il termine dei cinque anni previsto dai CCNL, qualora la stessa non sia disposta sul mero presupposto della pendenza del procedimento penale, ma sia ancorata soprattutto ad un apprezzamento dell'amministrazione e, pertanto, attinente alla sussistenza del *fumus* degli addebiti e al verificarsi di esigenze che in concreto renderebbero inopportuna la permanenza in servizio del dipendente. Pertanto, sulla base di tale posizione, il contratto ha adeguato la propria disciplina, integrando la precedente regolamentazione con la previsione di un ulteriore periodo di sospensione, qualora l'amministrazione ritenga che la presenza in servizio del dipendente provochi un pregiudizio alla

credibilità della stessa o alla sua immagine, a causa del discredito che potrebbe derivarle da parte dei cittadini e/o, comunque, per ragioni di opportunità e operatività dell'amministrazione stessa. Anche in questo caso sono previste idonee garanzie per il dipendente, in quanto viene precisato che l'amministrazione è tenuta ad una verifica biennale delle condizioni ostative alla riammissione in servizio dello stesso.

### 3. TRATTAMENTO ECONOMICO

La parte economica riguarda gli incrementi retributivi ed il sistema dei fondi.

Il beneficio medio complessivamente riconosciuto al personale del Comparto è stato pari al 4,85% del monte salari. Tale incremento a regime deriva da diversi valori percentuali annui: per l'anno 2006 è stato corrispondente all'indennità di vacanza contrattuale (0,39%); per l'anno 2007, alla precedente percentuale, è stata aggiunta una quota quantificata in base al tasso di inflazione programmata ed a quanto previsto dall'Intesa del 6 aprile 2007 (complessivamente 4.46%); per l'anno 2008, in relazione al Protocollo del maggio 2007, vi è stata una ulteriore integrazione pari allo 0,39%. Per quanto attiene allo **stipendio tabellare** (art. 7) l'incremento mensile attribuito dal contratto è di circa €101 medi pro-capite. L'aumento citato è erogato in due *tranches*, l'una con decorrenza 1 gennaio 2006 e l'altra con decorrenza 1 febbraio 2007. Anche i valori economici delle fasce retributive sono rideterminati alle medesime scadenze. Al comma 3 del medesimo art. 7, si chiarisce che gli incrementi attribuiti con la presente ipotesi devono intendersi comprensivi dell'indennità di vacanza contrattuale. Come già segnalato al paragrafo 2.1, tale precisazione, riportata anche in tutti

gli altri contratti del quadriennio 2006-2009, è finalizzata ad evitare ambiguità circa l'applicazione dell'istituto e, quindi, a prevenire eventuali ulteriori contenziosi, atteso il ritardo con cui si è conclusa la trattativa.

Passando alla regolamentazione dei **fondi**, il CCNL conferma, a decorrere dal 1° gennaio 2006, l'ammontare degli stessi (art. 8, 9, 10), oltre a tutte le relative modalità di utilizzo, mentre, come risorse "fresche", l'art. 11 (risorse per la contrattazione integrativa) mette a disposizione della contrattazione integrativa 13,5 euro annui lordi per ogni dipendente per il 2007 e 28,7 euro annui lordi per il 2008. Per quanto riguarda la destinazione delle stesse il CCNL stabilisce che la contrattazione provvederà ad utilizzarle garantendo prevalentemente il fondo della produttività, mentre su un altro versante, conferma quelle già previste dai precedenti CCNL.

#### 4. NORME FINALI

Particolarmente importante è la norma contenuta all'art. 13 (Norme finali e di rinvio): in essa si chiarisce che, in via del tutto eccezionale, alcune rilevanti materie vengono rinviate ad una sequenza contrattuale successiva. Nella norma viene anche precisato che tale rinvio, come già segnalato nella Premessa, è dovuto al ritardo con cui sono state avviate le trattative, che hanno reso prioritario ed urgente, anche in considerazione della difficile situazione salariale, erogare ai dipendenti gli incrementi previsti, nel più breve tempo possibile. Nell'ambito delle materie rinviate alla prossima sessione negoziale, alcune sono state espressamente individuate nell'Atto di indirizzo del Comitato di settore

del 15 febbraio 2008, altre, invece, sono state aggiunte su proposta delle OO.SS. In ogni caso tutte queste tematiche vengono espressamente elencate dal contratto e sono le seguenti:

- relazioni sindacali, nell'ottica di valorizzare la contrattazione di secondo livello;
- strumenti di gestione per un'attuazione più funzionale dell'istituto della mobilità;
- revisione del sistema classificatorio;
- ridefinizione del sistema degli incarichi di coordinamento e specialistici, anche in applicazione della L. n. 43/2006;
- disciplina delle prestazioni aggiuntive alla luce delle disposizioni contenute nella Legge n. 120/2007;
- sistema di valorizzazione delle responsabilità e autonomie professionali;
- attuazione dei contenuti dell'Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, sottoscritto in data 6 aprile 2007, per la parte demandata alla contrattazione collettiva ed in relazione agli istituti da trattare;
- verifica del sistema dei trattamenti accessori e dei relativi fondi.

Come ultima norma, al comma 3 del medesimo art. 13, il contratto conferma che la contrattazione integrativa deve proseguire nell'impegno di correlare i compensi incentivanti la produttività collettiva al raggiungimento degli obiettivi delle strutture ed al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi, come del resto già previsto dall'art. 47, comma 5 del CCNL 1 settembre 1995.

**Elvira Gentile**  
Dirigente generale ARAN

# Il nuovo CCNL del Comparto Agenzie fiscali

## COMMENTI

### PREMESSA

Il giorno 10 aprile 2008 è stato sottoscritto il contratto collettivo nazionale del comparto Agenzie fiscali per il quadriennio normativo 2006-2009 ed il biennio economico 2006-2007.

Nella tornata contrattuale relativa agli anni 2006-2009, la sottoscrizione del predetto CCNL è successiva a quella dei contratti di altri comparti. Rispetto a questi ultimi la disciplina contrattuale prevista per le Agenzie fiscali, in parte, introduce delle novità che sembrano proseguire il percorso di innovazione e trasformazione della pubblica amministrazione, in parte, conferma e rafforza, con ulteriori elementi di specificità, le clausole contrattuali già inserite nel contratto del precedente quadriennio normativo. Le innovazioni più rilevanti riguardano la materia delle sanzioni disciplinari, alcune delle quali sono ampliate ed inasprite, ed il rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale, che viene integrato da due fattispecie. La prima riguarda la possibilità di licenziamento, con adeguate garanzie ed all'esito del procedimento disciplinare, dei dipendenti che sono arrestati in quanto colti in flagranza a compiere reati di peculato, concussione o corruzione; la seconda concerne la possibilità di sospendere i dipendenti, in caso di procedimento penale, per un periodo superiore al termine già previsto dei 5 anni,

nell'ipotesi di grave discredito e pregiudizio per l'attività delle amministrazioni.

Un'altra novità significativa concerne la previsione di uno strumento diretto ad incentivare la presenza in servizio dei dipendenti, che è ritenuta un elemento indicativo del maggior contributo degli stessi al processo lavorativo, tramite l'attribuzione di una maggiorazione del premio di produttività a coloro che, nel corso dell'anno, non abbiano superato una determinata soglia di assenze per malattia.

In merito al contenuto delle disposizioni contrattuali, le medesime sono strutturate in sei titoli che, secondo un'articolazione già sperimentata in altri CCNL, contengono le disposizioni generali, la disciplina delle relazioni sindacali, dell'ordinamento professionale, del rapporto di lavoro, del trattamento economico ed, infine, le norme conclusive.

### SANZIONI DISCIPLINARI

Come accennato in premessa, le principali novità del CCNL riguardano le modifiche apportate al sistema disciplinare.

Per quanto concerne le sanzioni disciplinari, le fattispecie in cui se ne prevede l'applicazione sono state ampliate (come già avvenuto nel Comparto dei Ministeri e degli Enti pubblici non economici), in

riferimento a fatti e comportamenti tesi all'elusione dei sistemi di rilevamento elettronici della presenza o delle risultanze anche cartacee degli stessi, che si applicano anche nei confronti di chi avalli, aiuti o permetta tali atti o comportamenti.

In tali casi, infatti, l'amministrazione, a conclusione del procedimento disciplinare, potrà sospendere il dipendente per un periodo da 11 giorni a 6 mesi, anche quando il comportamento censurato abbia una rilevanza solo sotto il profilo disciplinare.

Prima dell'introduzione di questa nuova fattispecie, invece, il datore di lavoro pubblico avrebbe potuto sanzionare esclusivamente la inosservanza degli obblighi connessi alla rilevazione delle presenze, ovvero, qualora si fosse configurato un reato, avrebbe dovuto attendere l'esito del procedimento penale, senza poter attivare il procedimento disciplinare in via parallela a quest'ultimo.

Accanto ad un ampliamento delle fattispecie suindicate, si è previsto un inasprimento delle sanzioni applicabili in caso di comportamenti offensivi nei confronti dell'utenza o dei comportamenti non conformi ad una corretta condotta da tenere in ambito lavorativo, come nel caso di minacce, ingiurie, calunnie nei confronti di utenti o altri dipendenti o di alterchi con vie di fatto verso i medesimi soggetti.

Riguardo a quest'ultima ipotesi, si distingue tra "alterchi negli ambienti di lavoro, anche con utenti" e "alterchi di particolare gravità con vie di fatto negli ambienti di lavoro, anche con utenti", sanzionati con la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, rispettivamente fino ad un massimo di 10 giorni, e da 11 giorni fino ad un massimo di 6 mesi.

Dal contenuto di tali disposizioni emerge l'intenzione di conferire

sempre maggiore rilevanza al rapporto tra cittadini e P.A., anche in ossequio a quanto previsto in via prioritaria nell'Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche siglata da Governo e Sindacati il 6 aprile 2007, che ha ispirato la redazione anche di altre norme del CCNL.

### **RAPPORTO TRA PROCEDIMENTO DISCIPLINARE E PROCEDIMENTO PENALE**

Anche la materia del rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale è in parte rinnovata dal nuovo CCNL, in riferimento ad un'ulteriore fattispecie di licenziamento senza preavviso, introdotta nel caso in cui il dipendente sia arrestato in quanto colto, in flagranza, a commettere reati di peculato o concussione o corruzione, ed il provvedimento limitativo della libertà personale sia convalidato. In presenza di tale fattispecie, l'amministrazione potrà attivare e concludere il procedimento disciplinare senza dover attendere la sentenza del giudice penale.

La disciplina sinora vigente in tutti i settori di contrattazione pubblica, nell'ipotesi di commissione di gravi illeciti penali, si caratterizza per uno stretto collegamento tra procedimento penale e procedimento disciplinare. Quest'ultimo, infatti, in seguito alla sua attivazione ed all'adempimento dell'obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p., rimane sospeso in attesa che intervenga la pronuncia in sede penale.

Tale fase di sospensione, quindi, si determina anche quando sono evidenti i presupposti che potrebbero condurre l'amministrazione a contestare il comportamento illegittimo ed eventualmente ad

adottare la sanzione disciplinare con tempestività, che è ritenuta, peraltro, da una consolidata giurisprudenza, un requisito di legittimità della stessa contestazione. In una simile situazione, pertanto, l'amministrazione potrebbe trovarsi nella impossibilità di agire (se non tramite misure cautelari) nei confronti del dipendente che abbia commesso illeciti di rilevanza penale, dovendo attendere, spesso anche per periodi di tempo molto lunghi, l'esito del giudizio penale.

Del resto, un meccanismo così concepito, si differenzia enormemente dal potere sanzionatorio riconosciuto al datore di lavoro privato, che può decidere autonomamente in merito alla prosecuzione o meno del procedimento disciplinare. Si comprende, quindi, l'intento della novella introdotta dal CCNL, che si propone, tra l'altro, di eliminare progressivamente gli elementi di diversità tra lavoro privato e lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, ove non vi siano motivi ostativi ad un'uniformità di disciplina.

In ogni caso, la norma che consente alla pubblica amministrazione di licenziare il dipendente è assistita, oltre che dai principi e dalle garanzie che presiedono e ispirano l'intero ordinamento giuridico, anche dalla previsione di alcune condizioni volte ad assicurare che tale potere sanzionatorio sia esercitato secondo criteri di imparzialità, certezza ed uniformità, che possono essere così sintetizzate:

- la sanzione del licenziamento può essere comminata solo in caso di arresto del dipendente colto in flagranza di reato, ovvero sorpreso nell'atto di commettere il reato o che viene trovato in possesso di cose o tracce dalle quali appaia evidente che ha commesso il reato poco prima;

- l'arresto deve essere convalidato dal giudice delle indagini preliminari;
- solo in presenza di specifici reati (peculato, concussione e corruzione) può essere attivato immediatamente il procedimento disciplinare;
- il procedimento disciplinare deve essere svolto dall'ufficio per i procedimenti disciplinari dell'amministrazione centrale e non da quello delle singole direzioni regionali.

Al fine di tutelare il dipendente destinatario di un procedimento disciplinare, pertanto, la nuova disciplina introdotta potrà essere applicata esclusivamente in presenza di condotte, individuate e certe, che si caratterizzano per la loro eccezionalità e che integrano alcune fattispecie di reato contro la pubblica amministrazione, connotate da particolare gravità.

Non si devono sottovalutare, inoltre, le ulteriori esigenze di tutela che la norma introdotta dal CCNL è diretta a salvaguardare e che riguardano l'immagine della pubblica amministrazione, ovvero il suo agire secondo criteri di efficacia, efficienza, imparzialità e trasparenza, riconosciuto anche da una consolidata giurisprudenza della Corte dei conti come vero e proprio diritto all'immagine, costituzionalmente garantito. Infatti, la lesione di tale diritto all'immagine, causata da comportamenti illeciti dei propri dipendenti, si riflette sia sull'amministrazione, in termini di minor credibilità e prestigio e di diminuzione di potenzialità operativa della medesima, sia sui dipendenti pubblici che si comportano onestamente.

Il percorso che ha condotto a dotare il datore di lavoro di strumenti disciplinari più rigorosi rispetto a quelli finora posseduti, contribuendo a conferire maggiore efficacia al sistema disciplinare, ha visto una sua

ulteriore tappa nella previsione che è intervenuta sulla disciplina della sospensione dal servizio. Il CCNL, come già avvenuto per i Ministeri e gli Enti pubblici non economici, dispone che il dipendente possa essere sospeso dal servizio, trascorsi i cinque anni della sospensione cautelare obbligatoria, qualora l'amministrazione ritenga che la sua presenza sul luogo di lavoro provochi un pregiudizio alla credibilità dell'amministrazione stessa, a causa del discredito che potrebbe derivare da parte dei cittadini e/o comunque, per ragioni di opportunità e operatività della medesima. In ogni caso l'amministrazione, che non è più costretta a riammettere in servizio il dipendente sospeso prima della conclusione del procedimento penale, è tenuta ad una verifica biennale delle condizioni ostative alla riammissione in servizio del medesimo. Anche questa disposizione che, adeguandosi alla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia (cfr. Sentenza n. 264/2003), consente all'amministrazione di acquisire un elemento di flessibilità nella gestione del rapporto di lavoro, non dimentica di temperare l'interesse della parte datoriale con quello del lavoratore.

### **INCENTIVAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ DEI DIPENDENTI**

Uno dei principali elementi di novità introdotti dal CCNL si rinviene nella previsione di una maggiorazione del premio di produttività per i dipendenti che nel corso dell'anno non abbiano effettuato più di otto giorni di assenza. Con tale disposizione le parti, consapevoli della diffusa esigenza di revisione della disciplina della decurtazione dell'indennità di amministrazione, hanno voluto muovere un primo

passo verso la realizzazione di un temperamento tra tale esigenza della tematica connessa alla decurtazione dell'indennità di amministrazione e l'incentivazione della produttività dei dipendenti, evitando la diffusione di forme di assenteismo. In particolare, si è inserito uno strumento diretto a premiare coloro che, garantendo una maggiore presenza in servizio, consentono un funzionamento più efficiente ed efficace degli uffici. Nell'ambito della contrattazione collettiva pubblica, la portata innovativa di tale previsione, da una parte, vuole rappresentare un'ulteriore tappa del percorso di avvicinamento del rapporto di lavoro pubblico e quello privato, nell'ambito del quale già si utilizzano meccanismi premianti simili a quello ora introdotto per le Agenzie fiscali. Dall'altra, la disposizione in esame si pone su una linea di continuità rispetto ai CCNL dei vari comparti del settore pubblico, che prevedono la decurtazione dell'indennità di amministrazione in caso di malattia inferiore ai 15 giorni, anche con l'intento di disincentivare forme di assenteismo breve, e l'attribuzione per intero di tale emolumento nelle ipotesi di malattia superiore a tale periodo, ovvero di ricovero ospedaliero, al fine di consentire una piena tutela del lavoratore. A queste ultime ipotesi, peraltro, il nuovo CCNL aggiunge anche quella del ricovero domiciliare certificato dalla ASL o struttura sanitaria competente, purché sostitutivo del ricovero ospedaliero.

### **RELAZIONI SINDACALI**

Nell'ambito delle relazioni sindacali, il CCNL conferma il sistema vigente che si articola nelle forme della informazione, della concertazione e della contrattazione integrativa. In

coerenza con alcune delle più recenti tendenze della P.A., che talvolta affida all'esterno lo svolgimento di attività istituzionali e servizi, le uniche modifiche introdotte riguardano i progetti di esternalizzazione e reinternalizzazione presentati dall'organo di vertice, nonché gli obiettivi e le modalità attuative dei medesimi progetti, entrambi oggetto di informazione preventiva, e questi ultimi anche di concertazione. Le implicazioni sul rapporto di lavoro dei progetti di esternalizzazione e di reinternalizzazione divengono materia di contrattazione integrativa, da effettuarsi a livello nazionale di Agenzia.

Sempre in riferimento alle forme di partecipazione, la disciplina dei compiti del Comitato pari opportunità è adeguata e coordinata con le previsioni contenute nel D.Lgs. n. 198/2006 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna) e nella "Direttiva sulle misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle Amministrazioni pubbliche" emanata dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione di concerto con il Ministro per i diritti e le pari opportunità in data 24 maggio 2007. Di conseguenza, il Comitato pari opportunità dovrà, non solo promuovere iniziative volte all'attuazione della normativa comunitaria per l'affermazione della pari dignità delle persone sul lavoro, ma predisporre, altresì, azioni positive ai sensi della più recente normativa citata.

### **CONFERMA DELL'ORDINAMENTO PROFESSIONALE**

Con il CCNL del 28 maggio 2004, intervenuto quasi al termine del precedente quadriennio normativo, l'ARAN e le Organizzazioni sindacali hanno già adottato un sistema di

classificazione del personale che contiene gran parte delle novità che si sono introdotte per altri comparti (Ministeri ed Enti pubblici non economici) nell'ultima tornata contrattuale (quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007).

Nel CCNL del Comparto Agenzie fiscali del 10 aprile 2008, quindi, l'ordinamento professionale, come già in precedenza ridefinito, è sostanzialmente confermato, con l'inserimento, tuttavia, di alcuni principi generali che dovranno presiedere l'attuazione delle progressioni tra le aree e lo sviluppo economico all'interno delle stesse, già enunciati di recente in altri comparti di contrattazione collettiva.

In riferimento alle progressioni tra le aree, si afferma il principio secondo il quale tali sviluppi professionali, al fine di valorizzare il lavoro dei dipendenti, devono tener conto in modo significativo dei risultati conseguiti dagli stessi, opportunamente valutati, attraverso l'individuazione di specifici criteri volti all'apprezzamento della qualità dell'esperienza professionale maturata, eventualmente supportata da titoli coerenti con la posizione da ricoprire.

Anche nell'ambito delle procedure e dei criteri di selezione per lo sviluppo economico all'interno delle aree emerge una particolare attenzione alla valutazione dei risultati conseguiti dai dipendenti, che trova espressione nella valorizzazione della qualità dell'esperienza professionale maturata. Tale elemento, infatti, non dovrà essere equiparato alla mera anzianità di servizio o ad altri riconoscimenti puramente formali, nell'ottica di scongiurare il ricorso ad automatismi e di attribuire maggior rilievo alle capacità reali dei dipendenti ed alle loro effettive conoscenze.

Unitamente a disposizioni di principio, il CCNL introduce alcune

norme che precisano le caratteristiche degli effetti economici che si determinano in conseguenza delle progressioni all'interno delle aree (natura di trattamento stipendiale dell'assegno *ad personam* eventualmente spettante) e degli sviluppi all'interno delle aree (attribuzione dell'indennità di amministrazione correlata alla nuova fascia economica acquisita e finanziamento tramite il Fondo unico del differenziale tra quest'ultimo e l'indennità in godimento).

### MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI

Anche in questo CCNL, come già avvenuto in altri comparti di contrattazione, non poteva mancare una disposizione adottata in attuazione di quanto previsto nell'Intesa tra Governo e Sindacati del 6 aprile 2007, che richiede la creazione di condizioni di misurabilità, verificabilità e incentivazione della qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche, quali elementi imprescindibili della riorganizzazione della P.A. e delle medesime funzioni da questa svolte a livello centrale e periferico. In particolare, nell'ottica di una sostanziale conferma dei metodi fondati sulla fissazione degli obiettivi e sulla misurazione dei risultati, che già sono utilizzati nel perseguimento dei propri obiettivi istituzionali, le Agenzie dovranno incentivare il livello qualitativo e quantitativo dei servizi e delle attività svolte, nonché delle prestazioni dei dipendenti. Inoltre, la maggiore attenzione agli effetti, che i risultati conseguiti determinano sul benessere dei cittadini (richiesta nella sopra citata Intesa del 6 aprile 2007), ha suggerito di prevedere il conferimento di un rinnovato impulso ai processi di innovazione già attivati per:

- a. il miglioramento delle prestazioni legate ai servizi istituzionali delle Agenzie al fine di assicurare una sempre più efficace funzionalità degli uffici;
- b. l'ottimizzazione delle condizioni di fruibilità delle prestazioni e dell'utilizzo dei servizi;
- c. l'accelerazione e semplificazione delle procedure, anche nelle attività interne, amministrative e di supporto;
- d. il miglioramento qualitativo delle modalità relazionali con il pubblico;
- f. l'estensione e la pubblicizzazione della carta dei servizi, anche mediante l'affissione in tutti i luoghi di accesso al pubblico.

Il raggiungimento degli obiettivi, peraltro, diviene il parametro cui sarà correlata la graduazione dei compensi incentivanti la produttività individuale e collettiva, con particolare riguardo agli apprezzabili e significativi miglioramenti dei risultati dell'organizzazione e degli uffici.

### TRATTAMENTO ECONOMICO

In materia di trattamento economico, seguendo una struttura ormai consolidata nella contrattazione collettiva, il CCNL definisce gli incrementi stipendiali (art. 11), da intendersi comprensivi della indennità di vacanza contrattuale, gli effetti dei nuovi stipendi (art. 12), anche in riferimento al personale cessato dal servizio, l'indennità di amministrazione, l'indennità di bilinguismo, nonché l'integrazione del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività.

L'incremento medio complessivo, a regime, degli stipendi tabellari è pari all'importo di 116 euro mensili, per tredici mensilità, e sarà erogato in due *tranches*, aventi decorrenza 1° gennaio 2006 e 1° febbraio 2007. In particolare, riguardo all'indennità

di amministrazione, il contratto in esame, oltre a determinarne gli incrementi, provvede a riparametrare, in base alle diverse fasce retributive, l'importo percepito dai dipendenti a tale titolo. A differenza del contratto collettivo relativo al precedente quadriennio, che aveva differenziato l'indennità di amministrazione solo in corrispondenza delle ex posizioni giuridiche, l'attuale CCNL permette di conseguire un incremento di tale indennità anche a seguito di una progressione economica.

Si stabilisce che l'incremento del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (art. 15) corrisponda ad un importo di euro 11,91 mensili pro-capite per tredici mensilità, a decorrere dal 1° marzo 2007, e che una quota non inferiore al 20% delle risorse di tale fondo sia destinata alla contrattazione integrativa.

### AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

Con il contratto relativo al quadriennio 2006-2009 entra a far parte del Comparto Agenzie fiscali anche l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, che in precedenza apparteneva al comparto delle Aziende ed Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo. Infatti, sia la soppressione di quest'ultimo comparto (Accordo Quadro 11 giugno 2007) che, in conseguenza dell'assoggettamento dei Vigili del fuoco ad un rapporto di lavoro pubblicistico, sarebbe stato costituito esclusivamente da un'unica amministrazione, sia la più recente trasformazione di tale amministrazione in "Agenzia fiscale", hanno suggerito di disporre la transizione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato nel Comparto Agenzie fiscali.

In considerazione di tale novità e

della conseguente applicazione del contratto delle Agenzie anche ai dipendenti di tale amministrazione, si prevedono alcune disposizioni di raccordo volte a disciplinare questo passaggio, per gli aspetti strettamente correlati al sistema di classificazione del personale ed al rapporto di lavoro (art. 10), nonché al trattamento economico (art. 17).

### CONCLUSIONI

Dall'analisi delle principali novità introdotte dal CCNL si evince l'intenzione delle parti di confermare la disciplina contrattuale, in relazione ad alcuni istituti, e di completarla, ove questa presenti un *vulnus* che potrebbe comportare effetti negativi sia per il datore di lavoro che per il lavoratore.

In particolare, risulta evidente il tentativo di rafforzare gli strumenti di cui è dotata la pubblica amministrazione sia per renderla più efficiente ed efficace nella sua azione, premiando i dipendenti che maggiormente contribuiscono al funzionamento della medesima, sia per consentirle di non rimanere inerme verso comportamenti dei lavoratori capaci di incrinare la fiducia dei cittadini nei confronti della medesima e, quindi, delle istituzioni. D'altro canto, nella consapevolezza del legame esistente tra la sensibilità dell'opinione pubblica verso la P.A. e la credibilità stessa delle istituzioni, si è deciso di attribuire alla pubblica amministrazione una capacità di intervento più incisiva ed immediata a fronte della commissione di alcuni reati da parte dei dipendenti, che potrà consentire, in sede di attuazione, di far venir meno un'area di sostanziale impunità che sembra avvolgere il pubblico dipendente quando commette gravi illeciti penali e di affievolire le forti critiche mediatiche rivolte di recente a questa

categoria di lavoratori.

Le parti, inoltre, volendo favorire la predisposizione di una normativa contrattuale uniforme nel settore pubblico ed in considerazione del carattere trasversale delle novità introdotte dall'ultimo CCNL delle Agenzie fiscali nell'ambito del sistema

disciplinare, hanno sottoscritto un apposito Protocollo di Intesa, con il quale si impegnano ad estendere la disciplina ivi prevista anche negli altri comparti di contrattazione.

**Alessandra Liverani**

Funzionario ARAN

# La repressione della condotta antisindacale tra merito e legittimità

## L'art. 28, L. n. 300/70

### NOZIONE DI CONDOTTA ANTISINDACALE

È condotta antisindacale quell'illecito del datore di lavoro, sia esso un soggetto pubblico o privato, consistente in comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale o rivolti contro quei diritti inerenti alla realizzazione di obiettivi sindacali che la legge o la contrattazione collettiva riconoscono ai sindacati o ai lavoratori sindacalmente qualificati, come stabilito dall'art. 28 dello *Statuto dei diritti dei lavoratori*'.

Posto che le associazioni sindacali siano titolari di veri e propri diritti di libertà e di attività, non degradabili ad interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali dell'amministrazione, è considerato irrilevante che il comportamento lesivo si sostanzia in un formale provvedimento o, invece, si traduca in una qualsiasi condotta materiale o in qualsiasi fatto che per la sua estrinseca essenza sia tale da assumere carattere antisindacale (cfr. Cass. S.U. 26/7/1984 n. 4390; Cass. 28/11/1990 n. 11461) o che l'ordine di cessazione della condotta antisindacale emesso dal giudice ordinario comporti l'imposizione alla pubblica Amministrazione o al datore privato di un "facere" o di un "pati" (Cass. 14/8/1999 n. 582.)<sup>2</sup>.

Anche quel datore di lavoro, nel caso di specie un dirigente scolastico<sup>3</sup>, che non rispetti le relazioni sindacali

previste dal contratto<sup>4</sup>, o che non avvii la contrattazione d'istituto con le RSU e/o che si rifiuti di rendere note le risorse disponibili per le retribuzioni accessorie del personale<sup>5</sup>, che non provveda all'assegnazione di spazi per l'affissione di materiale sindacale, che non informi le OO.SS. circa gli organici per l'anno scolastico in corso ed i criteri per la formazione delle classi, che non fornisca i dovuti chiarimenti sull'utilizzo dei fondi assegnati dalla Provincia di Pisa per il funzionamento dei corsi per adulti, che non trasmetta alle RSU le documentazioni di natura sindacale provenienti dalle OO. SS. delle scuole di provenienza è passibile di condanna per condotta antisindacale. La decisione del giudice di Pisa conferma un orientamento alquanto diffuso che individua, con effetto automatico, nei *comportamenti omissivi* relativamente a quanto previsto dalla contrattazione in materia di relazioni sindacali, *azioni* di condotta antisindacale, indipendentemente dalle situazioni soggettive od oggettive della parte pubblica.

Sul piano processuale l'art. 28 prevede, a favore dei Sindacati, un'azione che tende a realizzare l'immediata reintegrazione degli interessi e dei diritti lesi, attraverso un procedimento estremamente rapido. La sentenza sopra citata è, altresì, interessante perché contiene, nella prima parte, una trattazione approfondita della legittimazione

# COMMENTI

processuale dei dirigenti scolastici. Il giudice afferma che tale legittimazione non possa essere riconosciuta nei giudizi a rilevanza collettiva, cioè che riguardano materie di interesse collettivo che sono proposte da soggetti, come le OO.SS., a difesa di prerogative plurisoggettive. La legittimazione processuale del dirigente scolastico può, in quei casi, avvenire solo nei limiti previsti dall'art. 413 c.p.c. e potrà essere esercitata solo qualora si tratti di controversia relativa al singolo rapporto di lavoro.

### LEGITTIMAZIONE PROCESSUALE

La legittimazione passiva alla speciale azione disciplinata dall'art. 28 spetta esclusivamente al datore di lavoro, che è il solo possibile destinatario di quell'ordine di cessazione dal comportamento illegittimo ed il solo capace di rimuoverne gli effetti, che ne costituiscono l'oggetto e, che, pertanto, tale procedimento non è azionabile, nei confronti di altri Sindacati di lavoratori in relazione ad accordi sindacali pretesamente discriminatori<sup>6</sup>. Sempre relativamente alla legittimazione passiva, una giurisprudenza consolidata ha ritenuto di accogliere le richieste di estromissione dell'ARAN, nei casi in cui sia stata convenuta in giudizio per pretesa condotta antisindacale, con un'unica eccezione nel caso dell'ordinanza n. 21114 dell'08 luglio 2005 del Tribunale ordinario di Roma, nella quale il giudice del lavoro ha riconosciuto valida la procedura ex art. 28 L. n. 300/70, anche nei confronti della suddetta Agenzia, semplicemente in virtù della rappresentanza negoziale delle pubbliche Amministrazioni, pur riconoscendo che il suo ruolo istituzionale non fosse minimamente assimilabile a quello di un datore di lavoro.

Per quanto concerne la legittimazione attiva, l'art. 28 dello Statuto riconosce il potere di agire soltanto agli organismi locali delle associazioni sindacali che vi abbiano interesse<sup>7</sup>. Possono, dunque, avvalersi di tale procedura i Sindacati che estendono la sfera d'azione sull'intero territorio nazionale, purché siano presenti anche localmente a mezzo delle proprie strutture periferiche. Non può sostenersi che la rappresentatività nell'area di riferimento costituisca un equivalente della rappresentatività nel comparto. Contrastano con una simile ricostruzione argomenti di natura letterale direttamente discendenti da norme contrattuali che ben distinguono la rappresentatività all'interno del comparto dalla rappresentatività all'interno delle aree<sup>8</sup>. A titolo esplicativo si rinvia al testo dell'ordinanza del Tribunale di Roma 23 dicembre 2003 (Anp /Miur): "...emerge che la contrattazione collettiva attribuisce un ruolo regolatore delle modalità attuative delle assemblee sindacali in capo al dirigente scolastico, che dunque obiettivamente rappresenta l'istituzione datoriale individuata dalle parti sociali come quella su cui gravano precisi compiti di gestione dell'attività lavorativa in caso di assemblee del personale. Ancora l'art. 1 contratto collettivo regionale sulle relazioni sindacali prevede al comma 2 che esso si applica al personale del Comparto Scuola ad eccezione dei dirigenti scolastici Area V, per i quali si procederà ad autonoma contrattazione, mentre l'art. 10 contratto citato prevede le modalità di partecipazione alle assemblee sindacali durante l'orario di lavoro, assemblee convocate congiuntamente o disgiuntamente dalle OO. SS. rappresentative del comparto e che il dirigente scolastico avrà cura di comunicare immediatamente l'indizione dell'assemblea a tutto il

personale in servizio nei vari plessi, reiterandosi in tal modo la previsione degli oneri gravanti sul dirigente scolastico già prevista nel CCNQ. Dalla disamina di tali disposizioni collettive può ragionevolmente ricavarsi che per il personale del Comparto Scuola vi è una regolamentazione della materia delle assemblee sindacali autonome e distinta rispetto a quella concernente i dirigenti, per i quali il CCNL personale Area V della dirigenza scolastica prevede un sistema di relazioni sindacali stabile che tenga conto del ruolo attribuito a ciascun dirigente e delle peculiarità delle funzioni dirigenziali. Se ne deduce che la rappresentatività dell'Area V dirigenza non equivale alla rappresentatività del comparto, diverse essendo...le modalità di relazioni sindacali nell'area e nel comparto e dunque le prerogative sindacali nell'una e nell'altra".

## IL CARATTERE DELLA "NAZIONALITÀ"

In materia di condotta antisindacale, la legittimazione ad agire della sigla ricorrente deriva dal requisito della nazionalità dell'organizzazione sindacale e non dalla maggiore rappresentatività.

*Perché un'associazione sindacale possa essere ritenuta nazionale ex art. 28 St. Lavoratori, non è sufficiente la sua diffusione sul territorio, ma deve farsi riferimento al livello della sua attività<sup>9</sup>.*

Il carattere "nazionale" dell'associazione sindacale è un dato connesso non solo alla mera territorialità, ma anche e soprattutto all'attività in concreto svolta dalla stessa che deve avere un orizzonte "nazionale" e non già "locale".

*"L'art. 28 della Legge n. 300/70<sup>10</sup> – com'è noto – non riconosce la legittimazione ad agire a tutte le*

*associazione sindacali, ma la limita agli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, dettando così una disciplina differenziata che opera una differenziazione tra associazioni sindacali che hanno accesso (anche) a questo strumento processuale di rafforzata ed incisiva tutela dell'attività sindacale (tutela peraltro presidiata anche da una sanzione penale) ed altre associazioni sindacali che hanno l'accesso (solo) alla tutela ordinaria di un giudizio promosso ex art. 414 cod. proc. civ."*

Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 54/74, n. 334/88 e n. 89/95) emerge - ha osservato la Cassazione - che "la ragione giustificatrice sottesa alla limitazione della legittimazione dell'art. 28 è anche sostanziale (legata all'attività del Sindacato e agli interessi collettivi tutelati) e non già solo formale (discendente dalla mera dislocazione del Sindacato sul territorio)"; ed anzi è soprattutto la ragione sostanziale della differenziazione che rende la stessa compatibile con il principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.) e con quello della libertà di azione sindacale (art. 39, primo comma, Cost.).

*In breve - ha affermato la Corte - la dimensione territoriale nazionale deve necessariamente coniugarsi ad un'attività orientata alla tutela dei lavoratori a quello stesso livello; pertanto un mero collegamento federativo pur a livello nazionale di plurimi sindacali locali, in ipotesi, anche di categorie diverse, se vale a conferire al Sindacato, così federato, la dimensione territoriale nazionale, non implica di per sé anche un'azione sindacale connotata dal carattere nazionale.*

Infatti, la sentenza Cass. 26 febbraio 2002 n. 2855 afferma, altresì, che la rappresentatività utile ai fini dell'acquisto dei diritti sindacali

nell'azienda è condizionata da un dato empirico, quello dell' "effettività dell'azione sindacale", concretizzantesi nella stipula di qualsiasi contratto collettivo (nazionale, provinciale o aziendale) applicato nell'unità produttiva, e non già dal mero dato formale delle risultanze dello statuto dell'associazione, che di per sé sono peculiarità solo di un prefigurato obiettivo o di un'autoqualificazione del sindacato, dal momento che lo statuto è utile per individuare gli "organismi locali" del Sindacato medesimo, una volta che il suo carattere "nazionale" sia stato accertato in concreto<sup>11</sup>.

Ove l'attività sindacale sia, in concreto, solo quella delle associazioni sindacali locali, scollegata da qualsivoglia politica sindacale nazionale, supponiamo perché semplicemente inesistente, – ha aggiunto la Corte – "viene meno il carattere nazionale di siffatto Sindacato "federato" ancorché le locali associazioni sindacali, legate dal vincolo federativo, siano plurime e diffuse su tutto il territorio nazionale"; se così non fosse la mera creazione di un coordinamento nazionale costituirebbe un *passerpartout* per l'accesso alla legittimazione al ricorso all'art. 28 cit. a qualsivoglia associazione sindacale meramente locale e verrebbe frustrata quell'esigenza di fondo che giustifica, anche a livello costituzionale, la limitazione della legittimazione. Il legislatore dello Statuto dei Lavoratori – ha osservato la Corte – evidentemente, "non pensava ad una costellazione di plurime associazioni sindacali locali raccolte sotto un'etichetta unitaria, bensì ad un sindacato autenticamente "nazionale" che, avendo una visione ampia degli interessi dei lavoratori associati, ne perseguisse la tutela non già in un'area limitata, ma in tutto il paese e quindi con un'attività sindacale

estrinsecantesi anche su tutto il territorio nazionale e non già solo localmente".

Anche in seguito all'esito del referendum abrogativo relativo all'art. 19 della Legge n. 300/70<sup>12</sup>, in virtù del quale le rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva soltanto nell'ambito delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro - di qualsiasi tipo (nazionali, provinciali, aziendali) - applicati nell'unità produttiva di appartenenza, si deve escludere che il nuovo quadro normativo abbia inciso riduttivamente sulle norme di tutela delle minoranze linguistiche del Trentino Alto Adige che hanno sancito - per effetto dell'art. 9 del DPR n. 58/78 - l'equiparazione *ope legis* delle confederazioni maggiormente rappresentative tra i lavoratori appartenenti a dette minoranze alle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale e - con riferimento all'art. 5 bis del D.L. n. 148/93, convertito nella Legge n. 236/93 - l'estensione dei diritti e delle prerogative riconosciuti dai CCNL alle stesse confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale. La Corte di appello di Trento - Sezione distaccata di Bolzano – aveva giudicato priva di fondamento l'impugnazione di Poste Italiane S.p.A. e confermato la sentenza del Tribunale della stessa sede, con la quale era stata rigettata l'opposizione al Decreto n. 855/2000 emesso ai sensi dell' art. 28, L. n. 300/70 su ricorso delle Organizzazioni sindacali ASGB/USAS - Autonomer Sudtiroler Gewerkschaftsbund (Unione dei sindacati autonomi Sudtirolesi) - e ASGB/USAS - Offentlicher Dienst - Settore impiego pubblico - associazione sindacale aderente all'ASGI3/USAS. Con l'indicato decreto era stato ordinato a Poste

Italiane S.p.A. di “riconoscere e rendere effettivi ed esercitabili all’associazione sindacale ricorrente tutti i diritti riconosciuti dal CCNL 26.11.1994 in favore delle associazioni sindacali maggiormente rappresentative”. Al rigetto della Corte d’appello la sentenza è pervenuta alla Suprema Corte rilevando:

- a) la non pertinenza alla controversia dell’interpretazione dell’art. 9, DPR n. 58/78 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige in materia di previdenza e assicurazioni sociali, pubblicato nella Gazz. Uff. 20 marzo 1978, n. 78), norma che estende, alle associazioni sindacali costituite esclusivamente tra lavoratori dipendenti, appartenenti alle minoranze linguistiche tedesca e ladina, i diritti e le prerogative riconosciuti dalla legge alle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale;
- b) l’applicazione, invece, dell’art. 5 bis, del D.L. n. 148/93 conv. in L. n. 236/93 recante interventi urgenti a sostegno dell’occupazione, - concernente l’estensione dei diritti e prerogative riconosciuti dai CCNL alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale - interpretato nel senso che, esclusa qualsiasi incidenza del referendum del 1995, l’estensione doveva comprendere tutti i diritti e le prerogative comunque riconosciuti dal contratto ai sindacati, indipendentemente dalla rappresentatività, stante la *ratio* di “parificazione” della norma;
- c) la sussistenza della legittimazione attiva del Sindacato ricorrente, incongruamente contestata dall’appellante con riferimento alla disciplina operante nel settore pubblico.

Sempre in riferimento alle minoranze linguistiche, il Tribunale ordinario di Roma, sez. lavoro, con l’ordinanza n. 21114 dell’08 luglio 2005, a fronte del mancato riconoscimento, operato dall’ARAN, del carattere di organizzazione maggiormente rappresentativa sul piano nazionale, del SINDACATO SCUOLA SLOVENA, dispose che le norme - anche costituzionali - poste a tutela i diritti delle minoranze linguistiche dovessero armonizzare con i principi generali del diritto e trovassero applicazione nel territorio in cui la minoranza fosse tradizionalmente presente, ponendosi, semplicemente, su piani diversi. La presenza, anche totale, di una data minoranza in un territorio non giustifica un diverso rilievo sul piano nazionale.

Le misure di tutela della minoranza slovena, contenute nella L. n. 38/2001, si applicano nel territorio in cui la minoranza è tradizionalmente presente e così pure le disposizioni dell’art. 22<sup>13</sup>, in essa contenuto. Su tali basi normative trova applicazione l’art. 43 del D.Lgs. n. 165/2001 secondo cui l’ARAN ammette alla contrattazione collettiva soltanto le Organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell’area una rappresentatività non inferiore al 5%, considerando a tal fine la media tra il dato associativo e quello elettorale, non ravvisandosi alcuna interferenza tra le due norme in quanto appartenenti a piani diversi.

## ELEMENTI PROCEDURALI

### a) *Notificazioni*

Il ricorso ex art. 28<sup>14</sup>, finalizzato alla cessazione della condotta antisindacale asseritamente posta in essere da una p.a. nei confronti di un dipendente, non richiede la previa notifica alla suddetta amministrazione, attesa la particolare

celerità ed urgenza che contraddistingue il relativo procedimento, né da ciò deriva violazione del diritto di difesa e del principio di completezza del contraddittorio giacché la parte soccombente nella prima fase del giudizio ha la possibilità di presentare opposizione innanzi allo stesso giudice che ha emesso il decreto.

#### **b) Consultazioni e concertazione**

Di contro, invece, l'obbligo di consultare le OO.SS. sorge quando, una volta informate, queste si dimostrino disponibili alla consultazione ovvero forniscano a loro volta informazioni, pareri od altro (nel caso in esame, il giudice ha ritenuto non sussistere alcuna condotta antisindacale in quanto all'informazione effettuata dal datore sull'intenzione di assumere lavoratori a tempo determinato, non è seguita alcuna richiesta da parte della sigla sindacale ricorrente)<sup>15</sup>. Non vi è condotta antisindacale se a seguito di concertazione conclusasi in disaccordo, l'amministrazione decide unilateralmente sugli assetti organizzativi in quanto una tale decisione non è sottoposta al necessario previo accordo con le Organizzazioni sindacali. La concertazione, difatti, a differenza della contrattazione, non è uno strumento negoziale, ma solo un'occasione di confronto.

#### **c) Mandato di rappresentante sindacale e decadenza**

Il mandato dei membri delle RSU si fonda sull'elezione collegata all'appartenenza alla lista di uno specifico soggetto sindacale (la quale non può che essere unica ed assume rilievo rispetto alla stessa preferenza), è indubitabile che il mantenimento della carica presupponga la persistenza dell'equilibrio proporzionale (tra tutte le liste di

formazione sindacale in lizza) scaturito dalle elezioni. Tutte le volte che tale equilibrio viene meno, nel caso di specie<sup>16</sup> a seguito della decisione di un rappresentante sindacale, eletto con la FPS-CISL, di uscire dal sindacato che lo aveva candidato con successo e di aderire al SIAD, l'equilibrio debba in qualche modo essere ripristinato con meccanismi di decadenza dalla carica del componente che abbia mutato appartenenza e di restituzione del seggio alla lista elettorale vincente. Deve dunque negarsi qualunque profilo di antisindacalità a quell'Amministrazione, che non abbia più convocato il suddetto rappresentante come membro di RSU per averlo considerato decaduto dall'incarico.

#### **d) Termini**

Anche se la norma non prevede un termine entro cui proporre il ricorso ex art. 28, la giurisprudenza della Suprema Corte, nelle sentenza n. 11741/2005, ha rilevato che, se proposto a notevole distanza di tempo dal verificarsi del fatto lamentato, il giudice può ritenerlo infondato in relazione alla mancanza di attualità dell'interesse. Tuttavia, il mero ritardo della proposizione del ricorso non ne determina di per sé l'inammissibilità in presenza della permanenza degli effetti lesivi e l'esaurirsi della singola azione lesiva del datore di lavoro non può precludere l'ordine del giudice di cessazione del comportamento illegittimo ove questo, alla stregua di una valutazione globale non limitata ai singoli episodi, risulti tuttora persistente ed idoneo a produrre effetti durevoli nel tempo, sia per la sua portata intimidatoria, sia per la situazione di incertezza che ne consegue, suscettibile di determinare in qualche misura una restrizione o un ostacolo al libero esercizio dell'attività sindacale.

### e) **Elemento oggettivo e soggettivo nella condotta antisindacale**

Fino a qualche tempo fa, al fine di poter parlare di comportamento antisindacale da parte del datore di lavoro, dovevano essere riscontrati almeno due requisiti: l'elemento oggettivo, e più precisamente l'attitudine anche potenziale del datore a ledere gli interessi tutelati dall'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, e l'elemento soggettivo, consistente nel porre in essere intenzionalmente (e quindi con coscienza e volontà) un comportamento antisindacale<sup>17</sup>.

La difficoltà di accertare l'intenzionalità del datore di lavoro ha portato la Cassazione ad escludere l'elemento soggettivo quale presupposto per poter esercitare un ricorso. Con la sentenza n. 5296/97, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno affermato il principio dell'irrelevanza, per la concretizzazione della condotta sindacale, dell'elemento psicologico (colpa o dolo), essendo necessaria la sola circostanza che il comportamento del datore di lavoro avesse determinato un pregiudizio alla libertà sindacale e al diritto di sciopero. La sentenza recita: *Per integrare gli estremi della condotta antisindacale di cui all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, è sufficiente che tale comportamento leda oggettivamente gli interessi collettivi di cui sono portatrici le Organizzazioni sindacali, non essendo necessario (ma neppure sufficiente) uno specifico intento lesivo da parte del datore di lavoro né nel caso di condotte tipizzate perché consistenti nell'illegittimo diniego di prerogative sindacali (quali il diritto di assemblea, il diritto delle rappresentanze sindacali aziendali a locali idonei allo svolgimento delle loro funzioni, il diritto ai permessi sindacali), né nel caso di condotte non tipizzate ed in astratto lecite, ma in concreto oggettivamente idonee,*

*nel risultato, a limitare la libertà sindacale, sicché ciò che il giudice deve accertare è l'obiettiva idoneità della condotta denunciata a produrre l'effetto che la disposizione citata intende impedire, ossia la lesione della libertà sindacale e del diritto di sciopero*<sup>18</sup>.

Ciò che infatti è fondamentale rilevare è la sussistenza di un comportamento lesivo di diritti sindacali elencati nello Statuto dei lavoratori, indipendentemente dalla intenzionalità o meno di porlo in essere.

## GIURISPRUDENZA

### a) **Violazione di norme di legge o contrattuali**

In giurisprudenza è pacifico l'orientamento che afferma l'antisindacalità della condotta datoriale in caso di violazione di disposizioni di legge o contrattuali, che riconoscano al Sindacato il diritto di informazione e di consultazione, (cfr. App. Torino, 13-03-2001, secondo cui "Omettendo ogni tipo di comunicazione relativa alle prestazioni straordinarie, in particolare non avendo ottemperato agli obblighi, contrattualmente assunti, di informativa quadrimestrale e di previa informazione ed eventuale trattativa per lo straordinario eccedente le c.d. *quote esenti*, l'azienda ha posto in essere una condotta antisindacale"; così pure Trib. di Pisa, 29-02-2000 che ha ritenuto configurabile una condotta antisindacale "quando il datore di lavoro viola la disciplina contrattuale, nella fattispecie è stato riconosciuto il carattere dell'antisindacalità, nei confronti del comportamento del datore di lavoro che abbia ommesso di svolgere la procedura di informazione e di consultazione con le Organizzazioni sindacali, prevista dal contratto collettivo applicato, in

relazione in particolare alla gestione degli straordinari”).

### ***b) Mancato rispetto del ruolo del Sindacato in sede di contrattazione***

Nel caso del Trib. di Bari, 11-03-2004, il giudice ha ravvisato che il mancato rispetto del ruolo del Sindacato, in sede di contrattazione, costituisce certamente condotta antisindacale in quanto avrebbe posto in discussione la credibilità e l'immagine del Sindacato stesso, vanificandone l'azione e sminuendo il ruolo di agente contrattuale soprattutto agli occhi dei lavoratori che, in tal caso, ben avrebbero potuto ritenere di non essere validamente rappresentati. L'esclusione del ricorrente dalla trattativa e dalla consultazione, considerata anche l'importanza degli argomenti da trattare, appare anche in contrasto con i principi di buona fede e correttezza in quanto altera le regole del confronto sindacale stabilite in sede di contrattazione, dando luogo ad atteggiamenti di negazione del ruolo svolto dalle OO.SS. (così Trib. Di Trani, Decreto del 9/08/1999, *Filtra CGIL c/Carrozzo*, in una fattispecie in cui il datore di lavoro aveva rifiutato di interloquire con l'unico organismo sindacale presente in azienda).

Va evidenziato che è essenziale all'attività sindacale, la libertà di forme e di Organizzazione sindacale, considerato requisito basilare dell'azione ex art. 28 L. n. 300/70. Peraltro, per completezza di informazione, si riporta la isolata pronuncia del giudice di Castrovillari, per il quale neanche la mancata sottoscrizione del CCNL di comparto da parte di un Sindacato<sup>19</sup> (SAB Sindacato Autonomo di Base aderente alla federazione GILDA-UNAMS) ha costituito motivo sufficiente di esclusione del Sindacato medesimo dalla partecipazione alla contrattazione integrativa in sede decentrata, in riferimento alla quale la

legittimazione spetterebbe, per il giudice, alle Organizzazioni maggiormente rappresentative nello specifico ambito territoriale al quale si riferisce il contratto. Inoltre, costituirebbe comportamento omissivo ed antisindacale, da parte del Dirigente scolastico, la mancanza di ogni provvedimento volto a determinare ed a comunicare i periodi ed il contingente dei permessi sindacali per le RSU. Posto che il Dirigente scolastico possa adottare misure di gestione del rapporto di lavoro (ad esempio assegnazione ai plessi o ad incarichi) con i poteri e le capacità del privato datore di lavoro, ai sensi dell'art. 5, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001, generalmente gli accordi tra dirigenza e RSU, relativamente alle relazioni sindacali a livello di istituto, tuttavia, stabiliscono che il contingente di permessi di spettanza della RSU è da queste gestito autonomamente, nel rispetto del tetto massimo attribuito, ed è determinato congiuntamente dal Dirigente scolastico ed RSU ad inizio di ogni anno scolastico. Nell'anno scolastico in cui è previsto il rinnovo delle RSU il contingente è definito in proporzione ai periodi prima e dopo il rinnovo<sup>20</sup>.

### **TRASFERIMENTO DEL DIRIGENTE SINDACALE**

Il trasferimento di un dirigente di una RSA<sup>22</sup> nell'ambito della stessa unità produttiva non esige il preventivo nulla osta dell'associazione sindacale di appartenenza ed è pertanto legittimo, salva la prova (nella specie, non raggiunta) della violazione del divieto di atti discriminatori stabilito dall'art. 15 L. n. 300/70, ovvero della configurabilità di una condotta antisindacale ai sensi dell'art. 28 medesima legge, in quanto oggettivamente idoneo, sia pure sul piano solo potenziale, a ledere la libertà e l'attività sindacale, il cui

svolgimento viene compromesso dall'allontanamento definitivo da tutti i compagni di lavoro o dalla specifica base rappresentata.

Nel caso di trasferimento di un dirigente sindacale<sup>22</sup> operante nel Comparto Regioni e Autonomie locali, il preventivo nulla osta sindacale è necessario, ai sensi dell'art. 19 DPR n. 333/90, solo in caso di spostamento del dirigente di un'unità produttiva ubicata in un diverso comune o in una diversa circoscrizione, e non in tutti i casi di trasferimento da un'unità produttiva all'altra, non rilevando in tale ipotesi la nozione di trasferimento di cui all'art. 22 St. lav.

Gli allontanamenti di un rappresentante sindacale, anche se meramente temporanei, dalla sede lavorativa, costituiscono violazione dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori qualora invece sottendano un intento discriminatorio o siano oggettivamente idonei a ledere la libertà e l'attività sindacale (è stato ritenuto che l'assegnazione del rappresentante sindacale, pur se disposta in ufficio del medesimo Comune, non distante più di 500 mt da quello di appartenenza, non corrispondeva a concrete esigenze di servizio, atteso che il rappresentante sindacale trasferito non era stato adibito ad alcun compito presso l'ufficio di destinazione e, per la qualifica rivestita – di ragioniere-economista – non poteva comunque trovare una utile collocazione all'interno del corpo della polizia municipale, presso il quale era stato temporaneamente assegnato).

Concludendo, la giurisprudenza, in tema di repressione della condotta antisindacale, di cui all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, riconosce la legittimazione ad agire alle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, richiedendo il solo requisito della diffusione del Sindacato sul territorio nazionale, con

ciò dovendosi intendere che sia sufficiente - e al tempo stesso necessario - lo svolgimento di una effettiva azione sindacale, se non su tutto almeno su gran parte del territorio nazionale, senza esigere che l'associazione faccia parte di una confederazione, né che sia maggiormente rappresentativa<sup>23,24</sup>.

Le Sezioni Unite si sono espresse nei seguenti termini: *Per integrare gli estremi della condotta antisindacale di cui all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, è, inoltre, sufficiente che il comportamento controverso leda oggettivamente gli interessi collettivi di cui sono portatrici le Organizzazioni sindacali, non essendo necessario, ma ad un tempo neppure sufficiente<sup>25</sup>, uno specifico intento lesivo da parte del datore di lavoro e nel caso di condotte tipizzate, consistenti nell'illegittimo diniego di prerogative sindacali (per citarne alcune: il diritto di assemblea, il diritto delle rappresentanze sindacali aziendali a locali idonei allo svolgimento delle loro funzioni, il diritto ai permessi sindacali), e nel caso di condotte non tipizzate ed in astratto lecite, ma in concreto oggettivamente idonee, nel risultato, a limitare la libertà sindacale, sicché ciò che il giudice deve accertare è l'obiettiva idoneità della condotta denunciata a produrre l'effetto che la disposizione citata intende impedire, ossia la lesione della libertà sindacale e del diritto di sciopero<sup>26</sup>.*

**a cura di Paola Tiberi**  
Collaboratore ARAN

#### NOTE

<sup>1</sup> **Art. 28 Legge n. 300/70 – Repressione della condotta antisindacale.** Qualora il datore di lavoro ponga in essere comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale nonché del diritto di sciopero, su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, il pretore, (ora il Tribunale in

composizione monocratica ex art. 244 del D.Lgs. n. 51/98) del luogo ove è posto in essere il comportamento denunciato, nei due giorni successivi, convocate le parti ed assunte sommarie informazioni, qualora ritenga sussistente la violazione di cui al presente comma, ordina al datore di lavoro, con decreto motivato ed immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti. L'efficacia esecutiva del decreto non può essere revocata fino alla sentenza con cui il pretore in funzione di giudice del lavoro definisce il giudizio instaurato a norma del comma successivo. Contro il decreto che decide sul ricorso è ammessa, entro 15 giorni dalla comunicazione del decreto alle parti, opposizione davanti al pretore in funzione di giudice del lavoro che decide con sentenza immediatamente esecutiva. Si osservano le disposizioni degli artt. 413 e seguenti del codice di procedura civile. Il datore di lavoro che non ottempera al decreto, di cui al primo comma, o alla sentenza pronunciata nel giudizio di opposizione è punito ai sensi dell'art. 650 del codice penale. L'autorità giudiziaria ordina la pubblicazione della sentenza penale di condanna nei modi stabiliti dall'art. 36 del codice penale. [Se il comportamento di cui al primo comma è posto in essere da una amministrazione statale o da un altro ente pubblico non economico, l'azione è proposta con ricorso davanti al pretore competente per territorio]. [Qualora il comportamento antisindacale sia lesivo anche di situazioni soggettive inerenti al rapporto di impiego, le organizzazioni sindacali di cui al primo comma, ove intendano ottenere anche la rimozione dei provvedimenti lesivi delle predette situazioni, propongono il ricorso davanti al tribunale amministrativo regionale competente per territorio, che provvede in via di urgenza con le modalità di cui al primo comma. Contro il decreto che decide sul ricorso è ammessa, entro quindici giorni dalla comunicazione del decreto alle parti, opposizione davanti allo stesso tribunale, che decide con sentenza immediatamente esecutiva].

<sup>2</sup> Cfr. Tribunale di Latina sentenza 10 novembre 2003.

<sup>3</sup> Tribunale di Pisa, sentenza n. 202/2002 (MIUR Firenze c/CGIL Scuola, CISL Scuola, Snals prov).

<sup>4</sup> Nel caso in esame: l'art. 6 del CCNL 1998-2001.

<sup>5</sup> Il cd. "fondo dell'istituzione".

<sup>6</sup> Cassazione Sez. Lav., sent. n. 4381 del 25-07-1984, Faisa c. A.T.M. di Milano.

<sup>7</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sezione lavoro, sentenza n. 11741 del 6 giugno 2005.

<sup>8</sup> Tribunale di Roma decreto del 9/12/2003; Tribunale di Roma ordinanza 23 dicembre 2003 (anp/Miur).

<sup>9</sup> Cassazione Sezione Lavoro n. 1307 del 24 gennaio 2006, Pres. Mileo, Rei. Amoroso. La Fiat s.p.a. ha proposto ricorso per Cassazione censurando la decisione del Tribunale di Cassino per violazione dell'art. 28 St. Lav. E per vizi di motivazione. La Suprema Corte ha accolto il ricorso, considerando che il Tribunale ha errato nell'attribuire al Sindacato la natura di "associazione sindacale nazionale" in base a un rilievo meramente topografico. Nel giugno 1995 il Sindacato Slai Cobas di Cassino aveva, infatti, promosso nei confronti della s.p.a. Fiat Auto, davanti al locale Pretore, un procedimento per repressione di comportamento antisindacale in base all'art. 28 St. Lav., sostenendo che l'azienda aveva indebitamente limitato il diritto dei propri delegati a fruire di permessi retribuiti e non aveva messo a disposizione un locale all'interno dell'azienda, per fini sindacali. La Fiat Auto s.p.a. si è difesa sostenendo che il Slai non era legittimato a proporre un ricorso in base all'art. 28 St. Lav. in quanto non poteva essere ritenuto "associazione sindacale nazionale" e negando la fondatezza degli addebiti. Nella fase cautelare il Pretore ha accolto la domanda del Sindacato, accertando la natura antisindacale del comportamento denunciato. L'opposizione proposta dall'azienda è stata rigettata. La decisione emessa nel giudizio di primo grado è stata confermata, in grado di appello, dal Tribunale di Cassino che, tra l'altro, ha ritenuto priva di fondamento la tesi aziendale secondo cui il Slai non poteva essere ritenuto "associazione sindacale nazionale". In proposito il Tribunale ha rilevato che il Sindacato presentava "una notevole, anche se non uniforme, diffusione sull'intero territorio nazionale, essendo presente in 35 province e 13 regioni, con una concentrazione particolarmente significativa in alcuni settori produttivi, quale quello metalmeccanico".

<sup>10</sup> Cfr. Cassazione Sezione Lavoro n. 1307 del 24 gennaio 2006, Pres. Mileo, Rei. Amoroso.

<sup>11</sup> Cfr. Cass. 3 giugno 2004 n. 10616.

<sup>12</sup> Cfr. Cassazione Civile Sent. n. 10848 del 11-05-2006.

<sup>13</sup> Art. 22 L. n. 38/2001: "Alle Organizzazioni sindacali e di categoria che svolgono le loro attività in lingua slovena, le quali, per la loro consistenza e diffusione sui territori di cui all'art. 4, abbiano carattere di rappresentatività all'interno della minoranza, sono estesi, ..., i diritti riconosciuti dalla legge alle associazioni e alle organizzazioni aderenti alle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale".

<sup>14</sup> Cfr. C. Stato, sez. IV, 22-02-2006, n. 781.

<sup>15</sup> Tribunale de L'Aquila, decreto 26/10/2002 (O.S. c/ INPDAP).

<sup>16</sup> Tribunale di Roma decreto 22 marzo 2004 (SIAD c/ Ministero della Difesa).

- <sup>17</sup> Cfr. T. Torino, 09-05-2006. "La tutela di cui all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, sulla repressione della condotta antisindacale, deve essere interpretata secondo una accezione oggettiva; pertanto, la condotta datoriale denunciata dalle OO.SS. ricorrenti deve essere obiettivamente idonea a ledere gli interessi sindacali protetti ossia a produrre l'effetto che la disposizione tende a impedire".
- <sup>18</sup> Cfr. C. Stato, sez. VI, 05-12-2005, n. 6942. Per integrare gli estremi della condotta antisindacale di cui all'art. 28 Statuto dei lavoratori (L. n. 300/70) è sufficiente che tale comportamento leda oggettivamente gli interessi collettivi di cui sono portatrici le Organizzazioni sindacali, non essendo necessario (ma neppure sufficiente) uno specifico intento lesivo da parte del datore di lavoro né nel caso di condotte tipizzate perché consistenti nell'illegittimo diniego di prerogative sindacali (quali il diritto di assemblea, il diritto delle rappresentanze sindacali aziendali a locali idonei allo svolgimento delle loro funzioni, il diritto ai permessi sindacali), né nel caso di condotte non tipizzate ed in astratto lecite, ma in concreto oggettivamente idonee, nel risultato, a limitare la libertà sindacale, sicché ciò che il giudice deve accertare è l'obiettiva idoneità della condotta denunciata a produrre l'effetto che la disposizione citata intende impedire, ossia la lesione della libertà sindacale e del diritto di sciopero.
- <sup>19</sup> Tribunale di Castrovillari sentenza n.310 dell'8/05/2003 (opposizione a decreto ex art. 28 L. 300/70 Miur/SAB (gilda Unams).
- <sup>20</sup> Accordo tra Dirigenza e R.S.U., sulle relazioni sindacali a livello di istituto ITAS "Giordano Bruno" di Perugia del 15 gennaio 2003.
- <sup>21</sup> T. Milano, 28-02-2006.
- <sup>22</sup> Tribunale di Udine, decreto 28 ottobre 2002.
- <sup>23</sup> In particolare, qualora dispongano dei requisiti sopra indicati, la Cassazione a Sezioni Unite, con sentenza n. 28269/2005, ha riconosciuto che ne sono legittimate anche le associazioni sindacali intercategoriale, in riferimento alle quali però i limiti minimi di presenza sul territorio nazionale, ai fini della rappresentatività, devono ritenersi, in termini assoluti, più elevati di quelli richiesti ad un'associazione di categoria. L'individuazione degli organismi locali delle associazioni sindacali legittimati ad agire deve desumersi dagli statuti interni delle associazioni stesse, dovendosi far riferimento alle strutture che tali statuti ritengono maggiormente idonee alla tutela degli interessi locali.
- <sup>24</sup> Nel settore pubblico, deve però essere considerato che una serie di diritti e prerogative sindacali sono legati alla rappresentatività o alla qualità di firmatari del contratto nazionale e quindi non può essere considerato lesivo dell'attività sindacale la mancata fruizione di alcuni diritti da parte di una O.S. priva di queste caratteristiche.
- <sup>25</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sez. lavoro, sentenza n. 7706/2004.
- <sup>26</sup> Cfr. Corte di Cassazione SS.UU., sentenza n. 5295/97.

## FLASH NOTIZIE

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
<p><b>27 marzo 2008</b></p> <p><b>Dirigenza Area IV (Sanità medica e veterinaria)</b></p> <p>Verbale e relazione di accompagnamento della riunione per l'interpretazione autentica dell'art. 19, comma 3 del CCNL 3 novembre 2005 - dell'area della dirigenza medico-veterinaria</p>	<p><i>L'interpretazione autentica è stata richiesta dal giudice del lavoro del Tribunale di Larino – Sezione Lavoro - che ha ritenuto che per potere definire la controversia di cui al giudizio è necessario risolvere in via pregiudiziale la questione “se, la disposizione debba essere interpretata nel senso che il datore di lavoro, in caso di sottoposizione a procedimento penale del dirigente, una volta cessato lo stato di restrizione della libertà personale, possa prolungare il periodo di sospensione del dirigente in presenza di entrambi i presupposti indicati nel comma 2 (rinvio a giudizio ed imputazione per fatti direttamente attinenti al rapporto di lavoro o di tale gravità da comportare, se accertati, il recesso di cui all'art. 36 del CCNL 5.12.1996) o se, invece, la facoltà del datore di sospendere il dirigente debba avere come presupposti unicamente l'attinenza dei fatti, per cui si procede penalmente, alla prestazione lavorativa o la particolare gravità degli stessi”. Considerato che si sono svolte presso l'ARAN apposite riunioni in cui le OO.SS. convenute hanno sostenuto l'applicabilità del comma 3, dell'art. 19 alle stesse condizioni del comma 2, compreso il rinvio a giudizio, laddove la parte pubblica ha specificato che - trattandosi di un prolungamento del periodo di sospensione già effettuato obbligatoriamente – le “medesime condizioni” non potessero che intendersi quelle relative alla tipologia o alla gravità dei fatti, indipendentemente dal rinvio a giudizio. In ogni caso non è stato possibile addivenire all'unanime consenso, richiesto per l'interpretazione autentica dall'art. 49 del D.Lgs. n. 165/2001, in quanto alcune organizzazioni sindacali non hanno partecipato alla riunione. Le parti hanno preso atto dell'impossibilità di pervenire al richiesto accordo di interpretazione autentica.</i></p>
<p><b>8 aprile 2008</b></p> <p><b>Comparto Scuola</b></p> <p>Sequenza contrattuale ai sensi dell'art. 85, comma 3 e dell'art. 90 commi 1, 2, 3 e 5 del CCNL relativo al personale non dirigente del Comparto Scuola per il quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007</p>	<p><i>Con la firma della presente sequenza contrattuale le parti hanno individuato gli esatti parametri e valori unitari annui in base ai quali effettuare la ripartizione delle risorse per il fondo dell'istituzione scolastica tra le singole istituzioni scolastiche ed educative. Si è dato altresì seguito all'impegno di riconoscere gli ulteriori benefici economici per il biennio 2006-2007, in attuazione del protocollo tra Governo e Sindacati del 29 maggio 2007, a seguito dell'approvazione della Legge Finanziaria per l'anno 2008 che ha previsto gli appositi stanziamenti aggiuntivi. Inoltre, in coerenza con le finalità di valorizzazione del personale docente indicate dalla stessa Legge Finanziaria, è stato possibile prevedere l'utilizzazione delle risorse derivanti dal processo triennale di razionalizzazione dello stesso personale.</i></p>

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
<p><b>10 aprile 2008</b></p> <p><b>Comparto Agenzie fiscali</b></p> <p>CCNL relativo al personale non dirigente delle Agenzie fiscali per il quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007</p>	<p><i>Il CCNL interessa circa 59 mila dipendenti così divisi: Agenzie delle Entrate (35.500), Agenzie del Territorio (10.838), Agenzie delle Dogane (485).</i></p> <p><i>Per la prima volta entra a far parte di questo Comparto il personale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (1340 dipendenti) al quale, dall'entrata in vigore dell'accordo, sarà applicata la disciplina contrattuale delle Agenzie fiscali.</i></p> <p><i>La trattativa ha confermato il sistema di relazioni sindacali definendo in modo più puntuale le materie delle stesse, con particolare riguardo alla disciplina degli eventuali progetti di internalizzazione ed esternalizzazione delle attività e dei servizi delle Agenzie. Inoltre si è sviluppata su normative relative all'ordinamento professionale.</i></p> <p><i>Ampio spazio è stato dedicato all'incentivazione della misurazione e valutazione della qualità dei servizi, rafforzando la normativa già prevista nei precedenti contratti, introducendo istituti contrattuali tendenti alla valorizzazione del personale con meccanismi che garantiscano la selettività delle erogazioni premiali, tese a remunerare il merito, l'impegno, la produttività.</i></p> <p><i>Inoltre, il contratto ha confermato il ruolo della formazione, presupposto e condizione per scelte innovative e di riprogettazione dei servizi, per migliorare l'attività tutta delle Agenzie e leva strategica per l'evoluzione professionale, necessaria altresì a favorire il consolidarsi di una nuova cultura gestionale improntata al risultato.</i></p> <p><i>Infine, nel caso di arresto in flagranza di reato, confermato dal Gip, l'Amministrazione, espletata la procedura disciplinare, può procedere al licenziamento, anche prima della conclusione del processo penale.</i></p> <p><i>L'aumento medio complessivo a regime è di 116 euro mensili per tredici mensilità. Sono previste due tranches di aumento stipendiale al 1° gennaio 2006 e al 1° febbraio 2007 per complessivi 94 euro.</i></p> <p><i>La restante quota è finalizzata all'aumento dell'indennità di Agenzia, (10 euro al mese, a decorrere dal 1° gennaio 2007) e al Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (12 euro al mese, dal 1° marzo 2007).</i></p> <p><i>I miglioramenti stabiliti consentono la crescita della retribuzione media complessiva del 4,85 % così come definito dalla Legge Finanziaria per il 2008.</i></p>
<p><b>10 aprile 2008</b></p> <p><b>Comparto Sanità</b></p> <p>CCNL del personale non dirigente del Servizio</p>	<p><i>Il CCNL interessa 574.000 dipendenti. Nel solco delineato dagli ultimi contratti sono state apportate al sistema regolamentare importanti modifiche e integrazioni.</i></p> <p><i>L'Amministrazione, espletata la procedura disciplinare, potrà procedere al licenziamento, nel</i></p>

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
<p>sanitario nazionale, quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007</p>	<p><i>caso che il dipendente sia stato arrestato in flagranza di reato e l'arresto sia stato confermato dal Gip, anche prima della conclusione del processo penale. L'orario di lavoro è stato regolamentato secondo principi di flessibilità che contemperino modalità di organizzazione aziendale, salvaguardia di livelli ottimali di assistenza ai cittadini e protezione della salute e delle energie psico-fisiche dei lavoratori. Infine, alle selezioni per le progressioni economiche all'interno delle aree, potranno essere ammessi solo i dipendenti che abbiano maturato il requisito della permanenza di ventiquattro mesi nella posizione in godimento.</i></p> <p><i>Gli aumenti stipendiali medi previsti sono pari a 101 euro mensili a regime. Per il finanziamento delle risorse per la contrattazione integrativa sono stati stanziati 13,5 euro per ogni dipendente per l'anno 2007 e 28,7 euro per l'anno 2008.</i></p>
<p><b>11 aprile 2008</b></p> <p><b>Comparto Regioni ed Autonomie locali</b></p> <p>CCNL del personale non dirigente delle Regioni ed Autonomie locali, quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2006-2007</p>	<p><i>Il CCNL, che interessa circa 550 mila dipendenti, è indubbiamente rilevante sotto il profilo qualitativo, perché ridefinisce le norme negoziali relative alle infrazioni e sanzioni disciplinari. Vi è prevista, infatti, la possibilità di applicare la sanzione del licenziamento, nei casi di concussione, peculato e corruzione, anche prima della conclusione del procedimento penale, qualora il dipendente, colto in flagranza di reato, sia stato arrestato e l'arresto sia stato confermato dal Gip.</i></p> <p><i>L'accordo amplia anche le fattispecie di infrazioni sanzionabili, per tutelare il cittadino-utente da eventuali comportamenti offensivi e al contempo garantire i valori etici e l'immagine delle pubbliche amministrazioni. Infine, si è concordato che alle selezioni per le progressioni economiche all'interno delle aree, potranno essere ammessi solo i dipendenti che abbiano maturato il requisito della permanenza di ventiquattro mesi nella posizione in godimento.</i></p> <p><i>La parte economica eroga un aumento medio mensile a regime pari a 91 euro dal 1° febbraio 2007, che corrisponde al 4,85% previsto dall'accordo Governo-Sindacati del 29 maggio 2007.</i></p>
<p><b>22 aprile 2008</b></p> <p><b>Dirigenza Area IV (Sanità medica e veterinaria)</b></p> <p>Verbale della riunione per l'interpretazione autentica dell'allegato 6, punto 1, lett. d) del CCNL 5.12.1996 della dirigenza medico-veterinaria</p>	<p><i>L'interpretazione autentica è stata richiesta dal giudice del lavoro del Tribunale di Palermo – Sezione Lavoro - che ha ritenuto che per potere definire la controversia di cui al giudizio è necessario risolvere in via pregiudiziale la questione concernente l'interpretazione autentica dell'allegato 6, punto 1, lett. d) del CCNL 5.12.1996 della dirigenza medico-veterinaria.</i></p> <p><i>Considerato che si è svolta presso l'ARAN apposita riunione alla quale non hanno partecipato tutte le OO.SS. e che questo, in considerazione del parere n.</i></p>

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
	<p>955 del 2001 del Consiglio di Stato, costituisce di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica in questione. Le parti hanno preso atto dell'impossibilità di pervenire al richiesto accordo di interpretazione autentica.</p>
<p><b>22 aprile 2008</b></p> <p><b>Dirigenza Area IV (Sanità medica e veterinaria)</b></p> <p>Verbale della riunione per l'interpretazione autentica degli artt. 60 e segg. del CCNL 5.12.1996 e degli artt. 50 e segg. del CCNL 8.6.2000 della dirigenza medico-veterinaria</p>	<p><i>L'interpretazione autentica è stata richiesta dal giudice del Tribunale di Termini Imerese – Sezione Lavoro e Previdenza -che ha ritenuto che per potere definire la controversia di cui al giudizio è necessario risolvere in via pregiudiziale la questione concernente l'interpretazione autentica degli artt. 60 e segg. del CCNL 5.12.1996 e artt. 50 e segg. del CCNL 8.6.2000 della dirigenza medico-veterinaria. Considerato che si è svolta presso l'ARAN apposita riunione e che dopo ampio dibattito le OO.SS. presenti si sono dichiarate favorevoli a tale interpretazione condividendone le considerazioni sopra illustrate, i cui principi generali sono comuni anche alle altre norme contrattuali che disciplinano i restanti fondi, sia nel CCNL 5.12.1996 che nel CCNL 8.6.2000, ma non avendo a tale riunione partecipato tutte le OO.SS. e che questo, in considerazione del parere n. 955 del 2001 del Consiglio di Stato, costituisce di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica in questione, le parti hanno preso atto dell'impossibilità di pervenire al richiesto accordo di interpretazione autentica.</i></p>
<p><b>6 maggio 2008</b></p> <p><b>Comparto Sanità</b></p> <p>Verbale della riunione per l'interpretazione autentica dell'art. 26 del CCNL 19.4.2004 del personale non dirigente della Sanità</p>	<p><i>L'interpretazione autentica è stata richiesta dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere – Sezione Lavoro - che ha ritenuto che per potere definire la controversia di cui al giudizio è necessario risolvere in via pregiudiziale la questione se il citato art. 26 debba interpretarsi nel senso che l'indennità ivi prevista compete solo al personale ADI che svolga in via diretta assistenza domiciliare ovvero se ad esso debba attribuirsi il significato che l'emolumento economico da esso previsto compete anche ai lavoratori (nella specie infermiere professionale) iscritti nel ruolo sanitario che, pur non inquadrati nel personale ADI, accompagnino ed assistano quest'ultimo nelle prestazioni domiciliari. Considerato che si è svolta presso l'ARAN apposita riunione ma non avendo a tale riunione partecipato tutte le OO.SS. e che questo, in considerazione del parere n. 955 del 2001 del Consiglio di Stato, costituisce di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica in questione, le parti hanno preso atto dell'impossibilità di pervenire al richiesto accordo di interpretazione autentica.</i></p>

EVENTO	CONTENUTO/NOTE
<p><b>28 maggio 2008</b></p> <p><b>Comparto Scuola</b></p> <p>Ipotesi di sequenza contrattuale ai sensi dell'art. 62 del CCNL 29.11.2007 relativo al personale non dirigente del Comparto Scuola per il quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007</p>	<p><i>Con la presente ipotesi di sequenza contrattuale sono stati definiti i compiti del personale ATA, la mobilità professionale e la valorizzazione della professionalità.</i></p> <p><i>Si è inoltre rivalutato il valore delle posizioni economiche per la valorizzazione del personale ATA e si è proceduto all'assegnazione di nuove posizioni economiche nell'area B.</i></p> <p><i>Dopo di che si sono riesaminate le modalità di applicazione dell'art. 55 del medesimo CCNL e l'accesso al Fondo di istituto del D.S.G.A.</i></p> <p><i>Infine è stata modificata la tabella B allegata al CCNL del 29 novembre 2007.</i></p>

## OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA

### LAVORO PUBBLICO - LIBERTA' SINDACALE

**Sentenza n. 7604 del 20 marzo 2008**  
(Sezione Lavoro, Presidente E.  
Ravagnani, Relatore F. Miani Canevari)  
**Rappresentanza sindacale unitaria -  
Autonomia - Fondamento -  
Conseguenze - Potere di ingerenza e  
controllo della P.A. sulla composizione  
della RSU - Esclusione - Fattispecie.**

*Nessun provvedimento può essere adottato dall'amministrazione - datrice di lavoro - in ordine alla composizione della RSU, ponendosi qualsiasi potere di ingerenza, o controllo, sul funzionamento dell'organismo sindacale in evidente contraddizione con l'autonomia ad esso attribuita ai fini della realizzazione della sua funzione di rappresentanza dei lavoratori e di protezione dei loro interessi.*

La Suprema Corte ha accolto il ricorso, promosso dalla Snals Confsal Università, censurando la decisione della Corte di Messina per violazione dello Statuto dei Lavoratori; dell'accordo nazionale del 7 agosto per la costituzione delle RSU per il personale delle pubbliche amministrazioni; della convenzione OIL 9 luglio 1948 relativamente alla tutela della libertà sindacale e, infine, del D.Lgs. n. 29/93.

Al direttore amministrativo dell'Università, afferma la Corte, non compete l'adozione di alcun provvedimento che sia di spettanza della RSU, essendo tale organismo l'unico competente a decidere sulla sostituzione di membri eletti in seno alla medesima<sup>1</sup>. Nel caso di specie, infatti, è stata dedotta in giudizio la lesione di prerogative sindacali riconosciute dall'ordinamento con la previsione, ad opera dell'art. 47, comma 3, del D.Lgs. n. 29/93, sostituito dall'art. 6 del D.Lgs. n. 396/97 (ora art. 42 D.Lgs. n. 165/2001) della costituzione in ciascuna amministrazione, ente o struttura amministrativa, ad iniziativa anche disgiunta delle Organizzazioni sindacali

di cui al comma 8 dello stesso articolo, di un organismo di rappresentanza unitaria del personale mediante elezioni alle quali è garantita la partecipazione di tutti i lavoratori. Per la parte rimessa alla contrattazione collettiva, ai sensi dell'art. 5, comma 1 dell'accordo collettivo quadro del 7 agosto 1998 per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie per il personale dei comparti delle pubbliche amministrazioni *le RSU subentrano alle RSA o alle analoghe strutture sindacali esistenti comunque denominate ed ai loro dirigenti nell'esercizio delle competenze contrattuali ad esse spettanti.* L'art. 7 del medesimo accordo prevede che in caso di dimissioni di uno dei componenti *lo stesso sarà sostituito dal primo dei non eletti appartenente alla medesima lista.* Secondo il successivo art. 9, la carica di componente della RSU è incompatibile con qualsiasi altra carica in organismi istituzionali o carica esecutiva in partiti e/o movimenti politici; per altre incompatibilità *valgono quelle previste dagli statuti delle rispettive associazioni sindacali.* Si prevede poi che *il verificarsi in qualsiasi momento di situazioni di incompatibilità determina la decadenza della carica di componente della RSU.* Nella specie – ha rilevato la Corte – la direzione amministrativa dell'Università, ritenendo che con il passaggio di alcuni componenti della RSU ed altre Organizzazioni sindacali si fossero realizzate situazioni di incompatibilità previste da detta norma, ha dedotto la decadenza dei predetti componenti dalla carica ed ha, quindi, disposto la sostituzione dei medesimi con i primi non eletti delle rispettive liste. La sentenza impugnata ha escluso l'antisindacalità di tale comportamento ritenendolo giustificato da una *indeclinabile necessità anche per le convocazioni alla contrattazione decentrata* ed escludendo, in assenza di disposizioni circa il soggetto che deve provvedere alla sostituzione, *la volontà di compiere alcuna condotta limitativa dell'attività sindacale.* La decisione – ha affermato la Corte – non è conforme a diritto, dal momento che la disciplina

# OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA

sopra richiamata attribuisce alla rappresentanza unitaria il carattere di organismo autonomo, protetto dagli strumenti di garanzia stabiliti dal titolo III dello Statuto dei lavoratori per la tutela della libertà ed attività sindacale, su cui non può incidere l'attività dell'ente o amministrazione datore di lavoro. Si deve quindi escludere – ha concluso la Corte – la possibilità di riconoscere alla amministrazione qualsiasi potere di ingerenza o controllo sul funzionamento della RSU, che si porrebbe in manifesta contraddizione con l'autonomia attribuita a questo organismo ai fini della concretizzazione della sua funzione di rappresentanza dei lavoratori e di protezione dei loro interessi (essendo stabilita come unica regola dall'accordo quadro che le decisioni vengono assunte dalla stessa RSU a maggioranza dei componenti)<sup>2</sup>.

**LAVORO PUBBLICO - IMPIEGATI DELLO STATO - IN GENERE**

**Sentenza n. 9818 del 14 aprile 2008**

**(Sezione Lavoro Presidente**

**Ianniruberto, Relatore P. Picone).**

**Pubblico impiego privatizzato - Atto di**

**conferimento di incarichi dirigenziali -**

**Natura privatistica - Art. 19 D.Lgs. n.**

**165/2001 - Obblighi per**

**l'amministrazione datrice di lavoro -**

**Canoni generali di correttezza e buona**

**fede - Applicabilità - Comportamento**

**non conforme a tali precetti -**

**Inadempimento produttivo di danno**

**risarcibile - Sussistenza - Fattispecie**

*Le norme di cui all'art. 19, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001, obbligano le P.A. a valutazioni anche comparative, all'adozione di adeguate forme di partecipazione ai processi decisionali e ad esternare le ragioni giustificatrici di tali scelte, alla luce delle clausole generali di correttezza e buona fede nonché dei principi di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.*

In tema di impiego pubblico privatizzato, nell'ambito del quale anche gli atti di conferimento di incarichi dirigenziali rivestono la natura di determinazioni negoziali assunte

dall'amministrazione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, le norme contenute nell'art. 19, comma 1 del D.Lgs. n. 165/2001, obbligano l'amministrazione datrice di lavoro al rispetto dei criteri di massima in esse indicati, anche per il tramite delle clausole generali di correttezza e buona fede (art. 1175 e 1375 cod. civ.), applicabili alla stregua dei principi di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.. Tali norme obbligano la P.A. a valutazioni anche comparative, all'adozione di adeguate forme di partecipazione ai processi decisionali e ad esternare le ragioni giustificatrici delle scelte; laddove, pertanto, l'amministrazione non abbia fornito nessun elemento circa i criteri e le motivazioni seguiti nella scelta dei dirigenti ritenuti maggiormente idonei agli incarichi da conferire, è configurabile inadempimento contrattuale, suscettibile di produrre danno risarcibile. Nella specie la S.C., correggendo la motivazione della corte territoriale, la quale aveva impropriamente fatto richiamo alle disposizioni di cui al DPR n. 286/99, concernente esclusivamente la valutazione di professionalità dei dirigenti, ha ritenuto non conforme ai precetti di buona fede e correttezza il comportamento della P.A. che, dopo aver soppresso due posizioni dirigenziali, nell'ambito di un processo di ristrutturazione di una direzione regionale, non aveva poi fornito, neppure in giudizio, alcuna prova circa i criteri e le motivazioni delle scelte, e ciò non tanto con riferimento alle revoche degli incarichi, ma, al momento successivo, del conferimento dei nuovi. È opportuno richiamare, in proposito, l'orientamento delle SS.UU.<sup>3</sup>: *Più volte questa Corte ha definito questioni di giurisdizione in controversie aventi ad oggetto la legittimità di decisioni assunte dalla pubblica amministrazione nell'esercizio di poteri bensì discrezionali ma assunte nell'attuazione di un rapporto di diritto civile. La Corte ha distinto i casi in cui tale potere esprima una più generale potestà pubblica di autorganizzazione, incidente*

*in via mediata sul rapporto col soggetto privato, dai casi nei quali trattisi di esercizio di attività esercitabile anche da soggetti privati nelle fasi dell'instaurazione o dell'attuazione di rapporti obbligatori. In questa seconda ipotesi alla relazione paritetica rimane estranea ogni connotazione pubblicistica (Corte cost. 16 luglio 1981 n. 268) e le posizioni autoritative e discrezionali dell'ente (futuro o attuale) datore di lavoro possono essere assimilate a quelle dell'imprenditore; correlativamente, la posizione soggettiva spettante al privato e asseritamente lesa deve qualificarsi, alla stregua delle più recenti classificazioni teoriche, come interesse legittimo di diritto privato, da riportare, quanto alla tutela giudiziaria, nella più ampia categoria dei diritti di cui all'art. 2907 cod. civ., con la conseguente appartenenza della lite al giudice ordinario".*

**L'interesse legittimo di diritto privato è, quindi, una situazione giuridica inattiva ad esito (soddisfacimento) non garantito, consistente nella pretesa ad una adeguata considerazione, ad opera del titolare di un potere discrezionale, dell'interesse del sottoposto al potere stesso.**

Nella fattispecie relativa al conferimento di un incarico dirigenziale, l'interesse che deve ricevere adeguata considerazione consiste nell'ottenere che il datore di lavoro, nell'effettuare la scelta dei dirigenti da designare per l'incarico *de quo*, prenda in considerazione in modo adeguato la posizione di ciascun aspirante, tenendo conto del requisito fissato dalla norma (pattizia, legislativa, regolamentare: esperienza, capacità necessarie, attitudine, risultati conseguiti).

Dunque, nella fattispecie di conferimento di un incarico dirigenziale, l'interesse legittimo di diritto privato, in capo a ciascun aspirante, consiste nella pretesa a che la scelta del datore avvenga valutando in modo adeguato le posizioni dei singoli aspiranti ed in particolare sulla scorta del criterio delle capacità necessarie per lo svolgimento dei compiti connessi al servizio.

Va, poi, precisato che è da escludersi la necessità di una vera e propria graduatoria, essendo necessario e sufficiente che il datore prescelga i dipendenti – effettuando, quindi, una comparazione – secondo correttezza e buona fede ed avendo riguardo al criterio della capacità richiesta per i compiti dell'incarico.

Non essendo poi, previsto dalla norma, un obbligo motivazionale specifico – non potendo trovare applicazione l'art. 3 della L. n. 241/90 - è invece ravvisabile, nella fattispecie in esame, un onere di motivazione in senso 'improprio', ossia come onere – operante solo sul piano processual-probatorio – di dimostrazione dei presupposti che hanno portato all'adozione della scelta contestata. Onere, questo, che discende, come suo corollario o proiezione processual-probatoria, dalla sussistenza di un "interesse legittimo di diritto privato".

Se a fronte dell'interesse legittimo di diritto privato sta l'obbligo (*rectius*: onere) in capo al titolare del potere discrezionale di procedere, nell'esercizio del potere, ad un'adeguata considerazione dell'interesse del sottoposto, spetta, secondo le regole generali, al titolare del potere provare l'adempimento dell'onere.

#### **LAVORO PUBBLICO - PART-TIME ORIZZONTALE - DIRITTO ALLE FERIE.**

**Sentenza n. 7313 del 18 marzo 2008 (Sezione Lavoro, Presidente S. Ciciretti, Relatore G. Vidiri)**

**Passaggio dal tempo pieno al tempo parziale - Settore del pubblico impiego - Part-time orizzontale - Requisiti - Differenze dal part-time verticale - Fattispecie relativa a prestazione lavorativa in regime di part-time orizzontale di cancelliere dipendente del Ministero della giustizia**

*Nel lavoro pubblico, il rapporto lavorativo del dipendente si qualifica a tempo parziale orizzontale nei casi in cui la riduzione dell'orario rispetto al tempo pieno (fissato dalla legge o dai contratti collettivi di comparto) si riflette*

*su alcuni o su tutti i giorni lavorativi e ciò segna la distinzione dal part-time verticale ricorrente, invece, nei casi in cui la riduzione dell'orario lavorativo si articola su alcuni soltanto dei giorni della settimana, del mese e dell'anno. Ne consegue il riconoscimento, per il dipendente con rapporto di lavoro a tempo parziale orizzontale, del diritto a godere di un numero di giornate di ferie pari a quello del personale con rapporto di lavoro a tempo pieno.*

Ai sensi dell'art. 1 D.Lgs. n. 61/2000, come modificato dal D.Lgs. n. 100/2001, applicabile "ratione temporis", in caso di passaggio dal tempo pieno - come fissato dalla legge o dalla contrattazione collettiva di settore - al tempo parziale nell'ambito del settore pubblico, il rapporto lavorativo, susseguente al contratto individuale del dipendente, si qualifica come part-time cosiddetto orizzontale quando la riduzione quantitativa della prestazione investe l'ordinario orario giornaliero di alcuni o tutti i giorni lavorativi che restano inalterati nel loro susseguirsi, in ciò differenziandosi dal part-time cosiddetto verticale, ove l'intera prestazione - eseguita secondo l'orario ordinario - si svolge soltanto in periodi predeterminati della settimana, del mese o dell'anno, così da modificare l'ordine e la successione stessa delle giornate lavorative. Nel caso in esame, la S.C. ha confermato la sentenza di merito che aveva qualificato il rapporto lavorativo di un cancelliere dipendente del Ministero della giustizia, trasformato ai sensi dell'art. 22 del CCNL di comparto del 1999, in part-time orizzontale, prevedendo lo svolgimento della prestazione lavorativa in tutti e cinque i giorni lavorativi settimanali, con esclusione solo dei due rientri

pomeridiani del lunedì e del mercoledì, con il conseguente riconoscimento del diritto a godere dello stesso numero di giornate di ferie del personale con rapporto di lavoro a tempo pieno. È opportuno ribadire che, al fine di individuare nel settore pubblico o in quello privato, gli elementi di identificazione delle diverse tipologie del rapporto di lavoro a tempo parziale (lavoro parziale di tipo orizzontale, di tipo verticale o di tipo misto) e di identificare, nell'ambito di esse, il rapporto di lavoro a tempo parziale orizzontale, è necessario far riferimento, in primo luogo, all'orario normale fissato dalla legge o dai contratti collettivi di comparto ed ai giorni lavorativi entro i quali il suddetto orario va computato, atteso che, per la configurabilità del part-time di tipo orizzontale, venga richiesto unicamente che, la riduzione dell'orario di lavoro si abbia in relazione ad alcuni o a tutti i giorni lavorativi, per tornare al part-time verticale nei restanti casi in cui la riduzione dell'orario di lavoro si traduca in una diversa successione delle giornate lavorative, ed il part-time di tipo misto, infine nei casi in cui si riscontra una combinazione delle modalità delle due tipologie.

#### **a cura di Paola Tiberi**

Collaboratore ARAN

#### NOTE

<sup>1</sup> Nel caso in esame anche in seguito alla richiesta avanzata dalla stessa Cgil.

<sup>2</sup> V. in questo senso anche l'accordo del 6 aprile 2004 raggiunto tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali per l'interpretazione autentica di tale patto.

<sup>3</sup> Cfr. Sentenza 1 ottobre 2003 n. 14625 delle SS.UU. della Cassazione.