

CONVENZIONE N. 151/1978 SUL “RELAZIONI DI LAVORO NEL PUBBLICO IMPIEGO”. Anno 2014

Paragrafo I del questionario

In merito all'applicazione, nella legislazione nazionale e nella pratica, della Convenzione in esame, ad integrazione di quanto già comunicato con i rapporti precedenti, si riportano di seguito, i testi normativi e regolamentari, nonché le circolari contenenti le disposizioni attuative della Convenzione in oggetto, emanati nel periodo intercorso dall'invio dell'ultimo rapporto (2009 – 2014):

- **Testo unico sul Pubblico Impiego.** Decreto legislativo, testo coordinato 30 marzo 2001, n.165, aggiornato con le modifiche apportate dal D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla L. 2 maggio 2014, n. 68;
- **Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150** - “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”;
- **Circolare n. 7 del 13 maggio 2010 Presidenza del Consiglio dei Ministri** - Dipartimento della Funzione pubblica - Contrattazione integrativa. Indirizzi applicativi del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;
- **Legge 4 novembre 2010, n. 183** - “Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro”;
- **Decreto Legge 6 luglio 2012, n.95** convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135 - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini;
- **Decreto legge 24 giugno 2014, n. 90** – Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari;

Nel rapporto precedente (2009), era stata evidenziata, quale novità normativa di rilievo, intervenuta in materia, la legge 4 marzo 2009, n. 15, recante *“Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico ed all’efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei Conti”*, attraverso cui il Governo è stato delegato a riformare le norme del decreto legislativo n.165/2001.

Successivamente, è stata emanata, così come disposto, la normativa di attuazione della precitata legge n. 15/2009, contenuta nel **decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (All.2)**, in materia di *“ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”* e con il quale sono state riformulate alcune norme del d.lgs n. 165/2001.

Fra i principali obiettivi che tale decreto intende perseguire vi sono, principalmente, quello dell’omogeneizzazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del settore privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali; del miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia delle procedure della contrattazione collettiva; del rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge ed alla contrattazione collettiva; dell’introduzione di sistemi di valutazione interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture amministrative, finalizzati ad assicurare l’offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità.

In particolare, tale decreto definisce gli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati alla contrattazione collettiva e quelli riservati alla legge, fatta salva la riserva in favore della contrattazione collettiva sulla determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro. Prevede, altresì, il riordino delle procedure di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa a tutela delle specificità proprie del settore pubblico.

Premesso quanto sopra, si riportano, di seguito, in riferimento ai vari articoli della Convenzione, le seguenti risposte aggiornate ed integrate.

- **Articolo 1**

a) Come già specificato, per " amministrazioni pubbliche" s’intendono, ai sensi dell’art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 (Testo Unico del pubblico impiego - All.1), "tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio

sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300".

I rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici sono disciplinati dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ad eccezione di alcune categorie, che rimangono disciplinate dai rispettivi ordinamenti, quali magistrati, avvocati dello Stato, professori universitari, forze di polizia e forze armate, vigili del fuoco, carriera diplomatica e prefettizia, dirigenti penitenziari.

A tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche si applicano le disposizioni di cui alla Convenzione n. 151, seppure con alcune eccezioni.

b) Per dipendenti menzionati nel paragrafo 2 della Conv. si intendono: i dirigenti ("dipendenti di grado elevato") e il personale diplomatico ("dipendenti le cui responsabilità rivestono carattere di grande riservatezza"). Per questi dipendenti non sussistono limitazioni in materia sindacale. Possono liberamente costituire ed aderire ad autonome organizzazioni sindacali. Una categoria speciale è rappresentata dai magistrati, per i quali è previsto, secondo l'ordinamento giudiziario, il divieto di iscrizione ai partiti politici e alle organizzazioni sindacali. La categoria, peraltro, si autogoverna attraverso il Consiglio Superiore della Magistratura.

c) Il personale della polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo di polizia penitenziaria, Corpo forestale dello Stato) è rappresentato da vere e proprie organizzazioni sindacali cui è possibile aderire, mentre il personale delle forze di polizia ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri, Corpo della guardia di finanza) e delle forze armate (Esercito, Marina, Aeronautica) non è rappresentato da sindacati, ma da organismi di rappresentanza a base elettiva ("COCER").

Queste rappresentanze sono disciplinate dalla legge 11 luglio 1978, n.382, dal regolamento di attuazione approvato con il DPR 4 novembre 1979, n.691, come modificato dal DPR 28 marzo 1986, n. 136. Le loro competenze, indicate dalla legge, sono per lo più di natura consultiva e riguardano aspetti afferenti al trattamento del personale.

Va rilevato che le organizzazioni sindacali delle forze di polizia ad ordinamento civile e i rappresentanti del personale militare svolgono un ruolo rispettivamente di negoziazione e di concertazione nell'ambito dei procedimenti negoziali per pervenire alla stipulazione del loro "contratto". Al riguardo, sia per le forze armate sia per quelle di polizia la normativa di riferimento è contenuta nel decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, emanato in attuazione della legge 6 marzo 1992, n. 216, modificato dal decreto legislativo 31 marzo 2000, n. 129, che ha previsto che alcune materie puntualmente indicate (es. il trattamento economico fondamentale ed accessorio) sia disciplinato da decreti del Presidente della Repubblica (uno per le forze di polizia sia civile che militari; uno per le forze armate), che recepiscono il contenuto di accordi sindacali e di concertazione.

Va segnalato che tra le misure attraverso le quali si applicano le garanzie previste in convenzione alle Forze di Polizia, sussistono alcune specifiche disposizioni a tutela della libertà sindacale previste dalla legge e dal contratto collettivo. In particolare è previsto che:

- i sindacati del personale della Polizia di Stato siano formati, diretti e rappresentati esclusivamente da appartenenti alla Polizia di Stato, in attività di servizio o comunque assoggettabili ad obblighi di

servizio, e ne tutelano gli interessi, senza interferire nella direzione dei servizi o nei compiti operativi (art.83 del d.lg.121/81);

- gli stessi sindacati non possano aderire, affiliarsi o avere relazioni di carattere organizzativo con altre associazioni sindacali (art.83 della legge 121/81);

- le organizzazioni sindacali della Polizia possano associarsi tra loro liberamente attraverso forme di affiliazione o altre aggregazioni sindacali.

Attualmente, si fa presente, è all'esame degli organi legislativi una proposta di legge contenente un sistema di tutele sindacali in via esclusiva anche per il personale militare.

- Articolo 4

I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono stati contrattualizzati con il D.lgs 29/93 e successive modificazioni ed integrazioni e sono attualmente disciplinati, ai sensi dell'art. 2, co. 2 D.lgs n. 165/2001, dalle disposizioni del capo I, titolo II, libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa.

Lo stesso D.lgs 165/01 (*cfr* Titolo III – “Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale”) ha previsto una serie di disposizioni volte a garantire lo svolgimento delle attività sindacali, la rappresentanza sindacale a livello nazionale e decentrato, l'elezione di organismi di rappresentanza unitaria del personale in ciascuna amministrazione.

Ha disposto inoltre all'art. 51, comma 2, e, più specificamente, all'art. 42, comma 1, che ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche si applichino le disposizioni della legge 20 maggio 1970, n. 300 “*Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro*” (*cfr*. Tit. II e III).

Vengono, quindi, garantiti dalla legge, in particolare, i diritti di associazione e di attività sindacale ed espressamente vietati gli atti discriminatori compiuti nei confronti del lavoratore e/o del rappresentante sindacale derivanti dall'adesione ad associazioni sindacali nonché gli atti discriminatori derivanti dalla sua affiliazione o dalla sua attività sindacale ovvero dalla sua partecipazione a scioperi ¹.

Sono ugualmente vietati trattamenti economici discriminatori e la costituzione di sindacati di comodo da parte dei datori di lavoro.

I contratti collettivi nazionali di lavoro si adeguano alle disposizioni di legge e di regolamento vigenti in materia.

¹ **ART. 14. - Diritto di associazione e di attività sindacale.**

Il diritto di costituire associazioni sindacali, di aderirvi e di svolgere attività sindacale, è garantito a tutti i lavoratori all'interno dei luoghi di lavoro.

ART. 15. - Atti discriminatori.

È nullo qualsiasi patto od atto diretto a:

a) subordinare l'occupazione di un lavoratore alla condizione che aderisca o non aderisca ad una associazione sindacale ovvero cessi di farne parte;
b) licenziare un lavoratore, discriminarlo nella assegnazione di qualifiche o mansioni, nei trasferimenti, nei provvedimenti disciplinari, o recargli altrimenti pregiudizio a causa della sua affiliazione o attività sindacale ovvero della sua partecipazione ad uno sciopero.

Le disposizioni di cui al comma precedente si applicano altresì ai patti o atti diretti a fini di discriminazione politica o religiosa.

- Articolo 5

La Costituzione italiana riconosce a tutti i cittadini il diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale (art. 18); riconosce, altresì, che l'organizzazione sindacale è libera (art. 39, comma 1).

D'altra parte, il comma 2 dell'art. 39, che richiede ai sindacati la registrazione presso uffici locali o centrali, secondo norme di legge, non è stato mai attuato.

Il legislatore ha previsto, inoltre, specifiche disposizioni che garantiscono una completa indipendenza del sindacato dalle autorità pubbliche ed attribuiscono alle organizzazioni dei dipendenti pubblici una protezione adeguata contro tutti gli atti di ingerenza.

Viene garantita la non ingerenza delle organizzazioni datoriali pubbliche rispetto alle organizzazioni sindacali, attraverso un sistema di incompatibilità dettato dal decreto legislativo n. 165/2001.

Va fatto presente, inoltre, che vi sono norme che prevedono l'attribuzione di particolari benefici di natura economica solo alle organizzazioni che sono in possesso di determinati requisiti fissati direttamente dal legislatore.

Possono, così, farsi rientrare tra i predetti benefici i permessi sindacali retribuiti sia per lo svolgimento del mandato che per la partecipazione ad organismi direttivi delle confederazioni ed organizzazioni, i distacchi sindacali e le aspettative sindacali non retribuite, nonché il diritto di utilizzare gratuitamente, in comodato, presso ogni amministrazione un locale per lo svolgimento delle attività sindacali. Le relative disposizioni attengono, per quanto riguarda il privato, all'art. 17 della legge 300/70 e, per il pubblico impiego, all'art. 43, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001, che, rispettivamente, statuiscono: *"è fatto divieto ai datori di lavoro ed alle associazioni di datori di lavoro di costituire o sostenere, con mezzi finanziari o altrimenti, associazioni sindacali di lavoratori"* e *"le confederazioni e le organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione collettiva...hanno titolo ai permessi, aspettative e distacchi sindacali, in quota proporzionale alla loro rappresentatività, tenendo conto anche della diffusione territoriale e della consistenza delle strutture organizzative nel comparto o nell'area"*.

- Articolo 6

Le disposizioni normative relative ai diritti ed alle tutele sindacali dei pubblici dipendenti nei luoghi di lavoro sono contenute specificamente nel testo di cui all'art. **42 e segg.** del d.lgs. 165/2001, che prevede una serie di prerogative: permessi, distacchi, aspettative sindacali, di cui le organizzazioni sindacali godono in proporzione alla loro rappresentatività.

Inoltre, in forza dell'applicabilità ai rapporti di lavoro pubblici delle leggi a tutela dei diritti dei lavoratori, tra cui la legge 20 maggio 1970, n. 300, come più volte riferito, sono previste norme a tutela della libertà e dell'attività sindacale sui luoghi di lavoro, nonché norme dirette a tutelare da atti discriminatori i lavoratori che svolgono attività sindacale.

E' da evidenziare, altresì, che, oltre alle prerogative ivi indicate, vengono riconosciute alle organizzazioni sindacali ed ai rappresentanti sindacali, ai fini e per gli effetti di cui all'art. 6 della Convenzione in oggetto e conformemente all'Accordo Collettivo Nazionale Quadro del 7 agosto 1998 e successive modifiche ed integrazioni, apposite modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi, unitamente ad altre prerogative sindacali.

Tra le agevolazioni riconosciute si citano *il diritto di indire assemblee, il diritto di utilizzare, come già menzionato, i locali dell'amministrazione per attività sindacale, il diritto di affissione in appositi spazi riservati all'amministrazione ed il diritto di utilizzare mezzi tecnici ivi compresi anche quelli informatici per la celerità ed uniformità delle comunicazioni.*

Con un ulteriore Accordo Collettivo Nazionale Quadro della stessa data di quello su citato sono state previste le modalità di costituzione delle RSU (Rappresentanze Sindacali Unitarie) nel posto di lavoro, le loro titolarità e le attribuzioni. E' opportuno segnalare che la costituzione delle RSU nel pubblico impiego fa parte del processo di unificazione con il lavoro privato e si distingue rispetto alle analoghe RSU private unicamente per il fatto che esse sono totalmente elette da parte dei lavoratori dell'ente, senza alcuna riserva di posti per le organizzazioni sindacali rappresentative.

Ai sensi dell'art. 42, comma 3 *bis*², ai fini della costituzione degli organismi di rappresentanza unitaria di cui sopra, viene garantita anche la partecipazione del personale in servizio presso le *rappresentanze diplomatiche e consolari*, nonché presso gli istituti italiani di cultura all'estero, ancorché assunto con contratto regolato dalla legge locale.

Occorre inoltre segnalare che il **decreto legge 24 giugno 2014, n. 90** (in attesa di essere convertito in legge), ha previsto, all'art. 7 (*All.6*), ai fini della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, la riduzione del 50%, dal 1 settembre 2014, per ciascuna associazione sindacale, dei contingenti complessivi dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali, già attribuiti al personale delle pubbliche amministrazioni.

- Articolo 7

Come noto, l'intero sistema del lavoro pubblico, è contrattualizzato, salvo alcuni settori specifici, prima indicati.

Tuttavia, va evidenziato, rispetto al passato, il rapporto tra legge e contrattazione collettiva è profondamente mutato e meglio definito, a seguito del D.gs n. 150/2009 e più recentemente ad opera anche di taluni provvedimenti dei Governi precedenti (**art. 2, co.17, D.L.6 luglio 2012, n. 95**, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n. 135) - *All.5*.

Infatti con l'entrata in vigore del d.lgs 150/2009 ed, in particolare, con la modifica dell'art. 40, comma 1, del d.lgs n. 165/2001 (da leggere in combinato disposto con l'art. 5 comma 2), alla contrattazione collettiva è demandata la regolamentazione dei diritti e degli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché delle materie riguardanti le relazioni

² Comma inserito dall'art. 1, comma 1 della legge 22 marzo 2012, n. 38

sindacali, secondo le modalità definite, in generale, dal Titolo III del D.lgs n. 165/2001 (articoli 40-50 bis) come modificato e a cui si rimanda.

Sono escluse, in particolare, dalla contrattazione collettiva, le materie attinenti *all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali.*

In relazione agli istituti riguardanti l'organizzazione degli uffici e la gestione dei rapporti di lavoro è consentita ai sindacati esclusivamente l'informazione.

Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge.

Di contro, rientrano in particolare, nell'esercizio dei poteri del dirigente, quale rappresentante del datore di lavoro pubblico, le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.

Lo stesso Governo non è parte contrattuale nella negoziazione (tranne che entro certi limiti per le categorie non privatizzate), ma, come già riferito, delega un'Agenzia avente autonomia giuridica ed economica, l'ARAN, a stipulare i contratti dopo aver fornito a quest'ultima i relativi indirizzi.

L'ARAN è l'Agenzia di rappresentanza degli interessi nella contrattazione collettiva, non solo delle amministrazioni dello Stato (Ministeri), ma di tutte le altre amministrazioni pubbliche, che forniscono all'Agenzia gli indirizzi relativi alla contrattazione attraverso i Comitati di settore³.

L'attività di contrattazione collettiva nazionale dell'ARAN consiste nello stipulare e sottoscrivere i contratti di lavoro relativi ai comparti e alle aree della dirigenza privatizzati. L'ARAN esercita le funzioni relative alla contrattazione collettiva nazionale sulla base degli atti di indirizzo formulati dai Comitati di settore prima di ogni rinnovo contrattuale, con l'autonomia dettata dall'esigenza di garantire una corretta e funzionale dinamica negoziale. Ricevuto l'atto di indirizzo, l'ARAN avvia la trattativa negoziale, convocando le confederazioni e le organizzazioni sindacali riconosciute rappresentative nel comparto o nell'area dirigenziale, informando costantemente i Comitati di settore ed il Governo sull'andamento del negoziato; la trattativa si conclude con un'ipotesi di accordo.

La procedura termina con la pubblicazione del CCNL, sottoscritto per finalità informative in Gazzetta Ufficiale, sul sito web dell'ARAN e sul sito web delle amministrazioni interessate (cfr. art. 47 del d.lgs n. 165/2001).

L'ARAN effettua altresì il monitoraggio sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali e sulla contrattazione collettiva integrativa e presenta annualmente al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze, nonché ai comitati di settore, un rapporto in cui verifica l'effettività e la congruenza della ripartizione fra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione nazionale e quelle di competenza dei contratti integrativi nonché le principali criticità emerse in sede di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa.

³ Organismi collegiali costituiti per rappresentare categorie omogenee di amministrazioni.

Premesso quanto sopra, occorre evidenziare che, allo stato attuale, il sistema delle relazioni sindacali nel pubblico impiego si è modificato.

Infatti, in base ai novellati artt. 5 e 40 del T.U. 165/2001 le predette relazioni, oltre alla tradizionale forma della **contrattazione collettiva**, prevedono il modello relazionale della **partecipazione** che, a sua volta, si articola nelle forme dell'informazione e dell'esame congiunto.

La contrattazione collettiva si articola su due livelli: **il contratto collettivo nazionale di lavoro e la contrattazione integrativa (di secondo livello)**, di amministrazione o alternativamente territoriale, nell'ambito di specifici comparti o aree.

a) **Contrattazione collettiva nazionale** (art. 40, comma 1, d.lgs 165/2001):

- ha una durata triennale, tanto per la parte economica che normativa;
- garantisce la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del comparto/area, ovunque impiegati nel territorio nazionale.

b) **Contrattazione collettiva integrativa** (cfr. art. 40, comma 3 bis, d.lgs 165/2001).

La contrattazione di secondo livello si esercita per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria e dalla legge. Nell'assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, la contrattazione collettiva incentiva l'impegno e la qualità della performance, destinando al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato.

c) **Partecipazione** (cfr. artt. 5 e 6 del D.lgs 165/2001), normalmente articolata in:

Informazione, preventiva o successiva.

L'informazione preventiva, di regola, riguarda materie sottratte alla contrattazione e riservate dalla legge al potere datoriale dell'Amministrazione.

L'informazione successiva, di norma, riguarda materie le cui determinazioni sono riservate unicamente al potere unilaterale dell'Amministrazione, ma che vengono portate a conoscenza dei sindacati dopo la loro adozione, in forza dei principi di correttezza dei comportamenti e di reciproca collaborazione.

L'esame congiunto, che è una diversa modalità di partecipazione prevista dall'art. 5, comma 2, del D.lgs 165/2001, si svolge, ove previsto dalla contrattazione collettiva, su taluni aspetti dell'organizzazione del lavoro.

- Articolo 8

Come noto, la trasposizione della materia dal campo del diritto pubblico a quello del diritto privato ha comportato lo spostamento della giurisdizione dal giudice amministrativo al giudice ordinario, competente "per materia" a conoscere delle cause di lavoro pubblico. Le controversie di lavoro pubblico sono, infatti, demandate alla giurisdizione del giudice ordinario, lo stesso giudice delle controversie di lavoro privato.

Il trasferimento della giurisdizione ha richiesto l'approntamento di idonei strumenti preposti alla deflazione del contenzioso (procedure obbligatorie di conciliazione e di

arbitrato volontario, nonché procedure di accertamento pregiudiziale per l'interpretazione delle clausole controverse dei contratti collettivi).

Con riferimento a queste ultime procedure, va evidenziata la disposizione di cui all'art. 49 del d.lgs 165/01, come modificato dal d.gs n.150/2009 secondo cui: “ 1. *Quando insorgano controversie sull'interpretazione dei contratti collettivi, le parti che li hanno sottoscritti si incontrano per definire consensualmente il significato delle clausole controverse.* 2. *L'eventuale accordo di interpretazione autentica....sostituisce la clausola in questione sin dall'inizio della vigenza del contratto. Qualora tale accordo non comporti oneri aggiuntivi e non vi sia divergenza sulla valutazione degli stessi, il parere del Presidente del Consiglio dei Ministri è espresso tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.*”

Il contenuto di questo articolo è stato recepito in tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti, consentendo una notevole deflazione del contenzioso.

Occorre inoltre evidenziare, con riguardo alle procedure di conciliazione e di arbitrato in materia di pubblico impiego (oltre che in quello privato), le rilevanti novità apportate dalla **legge n.183 del 4 novembre 2010** (cd. *collegato lavoro*).

Tali novità introdotte dalla precitata legge (in particolare, art. 31 - *All.4*) configurano un nuovo approccio del legislatore nei confronti del contenzioso lavoro, in base a cui viene meno il principio di centralità del giudice ordinario quale presidio necessario ed irrinunciabile di tutela del rapporto di lavoro, a favore di un nuovo ed articolato regime di alternative al ricorso al giudice, che si snoda attraverso diversi meccanismi facoltativi di conciliazione e procedimenti arbitrali.

Il nuovo testo dell'art. 31 del collegato lavoro rubricato “conciliazione ed arbitrato” nel ridefinire il tentativo di conciliazione, apporta modifiche agli artt. 410, 411, 412 e 420 codice di procedura civile ed abroga gli articoli 410 bis e 412 bis c.p.c, equiparando di fatto il pubblico impiego contrattualizzato al settore privato.

Infatti il comma 9 del precitato articolo afferma esplicitamente che le disposizioni degli articoli 410, 411, 412, 412 ter e 412 quater del c.p.c. si applicano anche alle controversie relative al rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici previste dall'art. 63, comma 1, del d.lgs n.165/2001⁴.

Viene abbandonato il principio “dell'obbligatorietà” del tentativo di conciliazione, introdotto, come in precedenza riferito, con il d.lgs n. 80/1998, a favore della sua “facoltatività”.

Il tentativo di conciliazione diventa così “meramente eventuale” e non costituisce più “condizione di procedibilità” della domanda giudiziale.

⁴ Art. 63.

Controversie relative ai rapporti di lavoro.

1. Sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ad eccezione di quelle relative ai rapporti di lavoro di cui al comma 4, incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale, nonché quelle concernenti le indennità di fine rapporto, comunque denominate e corrisposte, ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti. Quando questi ultimi siano rilevanti ai fini della decisione, il giudice li disapplica, se illegittimi. L'impugnazione davanti al giudice amministrativo dell'atto amministrativo rilevante nella controversia non è causa di sospensione del processo.

Particolare rilevanza assume anche l'arbitrato, elemento centrale della riforma in materia di strumenti stragiudiziali, ancora in sperimentazione in riferimento alle materie del pubblico impiego.

Per quanto riguarda, in particolare, questo aspetto si prevede che il lavoratore, anche del settore del pubblico impiego, possa ricorrere all'arbitrato secondo diverse modalità:

1. durante o al termine del tentativo di conciliazione non riuscito, davanti le commissioni di conciliazione istituite presso le Direzioni Territoriali del lavoro -DTL (*cfr.* art. 412 c.p.c, come modificato dall'art. 31 *All.* 4);
2. presso le sedi e con le modalità previste dalla contrattazione collettiva (*cfr.* art. 412 *ter* c.p.c. *All.* 4); a tal proposito, si ricorda, l'accordo quadro del 23 gennaio 2001 sull'arbitrato e conciliazione per il pubblico impiego, che ha previsto la figura monocratica dell'arbitro con funzioni conciliative ed arbitrali.
3. presso un collegio istituito *ad hoc* composto, su istanza delle parti, da un rappresentante di ciascuna di esse e da un terzo membro, in funzione di presidente - qui la novità - scelto di comune accordo dagli arbitri di parte, tra i professori universitari di materie giuridiche e gli avvocati cassazionisti. Tale collegio (*collegio di conciliazione*) svolge funzioni sia conciliative che arbitrali, cioè di decisione in ordine alla controversia (*cfr.* art. 412 quater c.p.c. – *All.*4), ;
4. attraverso la pattuizione di clausole compromissorie di cui all'art. 808 c.p.c, qualora prevista nei contratti collettivi o accordi interconfederali, approvate dagli organi di certificazione; tale procedura non può riguardare controversie relative alla risoluzione del contratto di lavoro (licenziamenti);
5. dinanzi le camere arbitrali eventualmente istituite presso le sedi di certificazione dei contratti di lavoro (*cfr.* art. 31 commi 12 e 13 legge 183/2010).

In relazione all'istituto della conciliazione, la scelta del legislatore è stata quella di ritenere quale strumento ordinario e preferenziale per la sua attivazione, la richiesta davanti alla commissione di conciliazione "stabile" e in pratica quella precostituita presso la Direzione Territoriale del Lavoro (DTL) ai sensi dell'art. 410 c.p.c. novellato.

Questa scelta appare evidente in considerazione del fatto che, abrogando esplicitamente gli artt. 65 e 66 del D.Lgs. n. 165/2001, ad opera dell'art. 31, c. 9, L. n. 183/2010, il legislatore ha voluto abbandonare il modello collegiale di conciliazione adottato nel pubblico impiego contrattualizzato sin dal 1993 con il D.Lgs n. 29/1993, modello sopravvissuto alla riforma di stampo privatistico degli anni 1996-98 che ne aveva trasformato la natura e gli effetti (obbligatorietà della conciliazione).

Di particolare interesse risulta la composizione della precitata Commissione di conciliazione (istituita presso la DTL), atteso che la norma aggiunge, tra i soggetti designabili come presidenti, accanto a quella del Direttore dell'Ufficio del lavoro o di un suo delegato, la figura del magistrato collocato a riposo, stabilendo altresì che i componenti dei lavoratori - altra novità - siano ora designati dalle rispettive organizzazioni sindacali

maggiormente rappresentative a livello territoriale (dunque non più a livello nazionale come nella vecchia formulazione)⁵.

Le commissioni, quando se ne ravvisi la necessità, affidano il tentativo di conciliazione a proprie sottocommissioni, presiedute dal direttore della Direzione Territoriale del lavoro o da un suo delegato, che rispecchino la composizione prevista per la commissione di conciliazione.

In ogni caso per la validità della riunione è necessaria la presenza del Presidente e di almeno un rappresentante dei datori di lavoro e almeno un rappresentante dei lavoratori.

Si fa presente inoltre, che, in qualunque fase del tentativo di conciliazione, anche al termine in caso di esito negativo, le parti possono accordarsi per risolvere in via “arbitrale” la controversia, affidando alla medesima commissione di conciliazione il relativo mandato. E’ dunque evidente che, se da un lato la conciliazione della commissione diventa facoltativa, dall’altra si estendono le possibilità di ricorso alla stessa.

Se invece, all’esito del tentativo di conciliazione, le parti non raggiungono l’accordo, la nuova norma – mossa dalla concreta esigenza di rendere maggiormente incisivo lo strumento conciliativo - riprende quanto già prevedeva il d.gs n. 165/2001, e impone alla Commissione di formulare una **proposta per la bonaria definizione della controversia** (cfr art. 411 c.p.c.).

A tale proposito, si è previsto che la non accettazione della proposta bonaria di definizione della controversia formulata dalla Commissione, oltre a dover essere riassunta nel verbale con indicazione delle valutazioni espresse dalle parti, abbia effetti probatori nel successivo giudizio del lavoro, atteso che il giudice infatti terrà conto in sede di giudizio degli esiti della proposta formulata dalla Commissione e non accettata senza adeguata motivazione.

Si ricorda infine che le procedure conciliative in esame sono facoltative sia per il dipendente che per il datore di lavoro e che l’arbitrato, una volta attivato, è alternativo al ricorso al giudice del lavoro.

Il lodo arbitrale ha efficacia di un accordo tra le parti con titolo esecutivo sottoscritto dagli arbitri e autenticato e le rinunce e le transazioni in esso contenute non sono impugnabili.

- Articolo 9

Come già riferito nei paragrafi precedenti, nelle pubbliche amministrazioni la libertà e l’attività sindacale sono tutelate nelle forme previste dalla legge 20 maggio 1970 n. 300 (Statuto dei lavoratori), che è la legge fondamentale di tutela della libertà e dei diritti dei lavoratori.

Anche lo stesso decreto legislativo n. 165/2001 ha previsto una serie di disposizioni (artt. 47 e seguenti) volte a garantire lo svolgimento delle attività sindacali, la rappresentanza

⁵. La commissione è composta dal direttore dell’ufficio stesso o da un suo delegato o da un magistrato collocato a riposo, in qualità di presidente, da quattro rappresentanti effettivi e da quattro supplenti dei datori di lavoro e da quattro rappresentanti effettivi e da quattro supplenti dei lavoratori, designati dalle rispettive organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello territoriale.

sindacale a livello nazionale e decentrato, l'elezione di organismi di rappresentanza unitaria del personale in ciascuna amministrazione.

Per alcune categorie di dipendenti pubblici è prevista una limitazione del diritto di sciopero e dell'iscrizione a partiti politici e ad organizzazioni sindacali.

Tali categorie, come già riportato, in particolare nella risposta di cui all'art. 1, sono le forze di polizia (solo limitazione del diritto di sciopero), le forze armate, la magistratura. Gli interessi dei dipendenti appartenenti a tali categorie sono tuttavia tutelati attraverso sistemi di concertazione per forze armate e forze di polizia ad ordinamento militare e di autogoverno (Consiglio Superiore della Magistratura) per la magistratura.

Il presente rapporto è stato inviato alle organizzazioni datoriali e sindacali di cui all'elenco allegato.

ALLEGATI

- 1 **Testo unico sul Pubblico Impiego.** Decreto legislativo, testo coordinato 30 marzo 2001, n.165, aggiornato con le modifiche apportate dal D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla L. 2 maggio 2014, n. 68;
- 2 **Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150** -“Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni;
- 3 **Circolare 13 maggio 2010, n. 7 - Presidenza del Consiglio dei Ministri -** Dipartimento della Funzione pubblica - Contrattazione integrativa. Indirizzi applicativi del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;
- 4 **Art. 31 Legge 4 novembre 2010, n. 183** - “Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro”;
- 5 **Art. 2 del Decreto Legge 6 luglio 2012, n.95** convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135 - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini;
- 6 **Art. 7 Decreto legge 24 giugno 2014, n. 90** – Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari;
- 7 **Elenco delle organizzazioni datoriali e sindacali alle quali è stato inviato il presente rapporto.**