

RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO SULL'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE N. 151/1978 SUL "RELAZIONI DI LAVORO NEL PUBBLICO IMPIEGO".

In merito all'applicazione, nella legislazione e nella pratica, della Convenzione n. 151/1978, si rappresenta quanto segue.

Risposta relativa al paragrafo I

Ad integrazione di quanto già comunicato con i rapporti trasmessi negli anni precedenti, si fa presente che quale novità normativa di rilievo, intervenuta in materia, dalla stesura dell'ultimo rapporto, va segnalata la recentissima **legge 4 marzo 2009, n. 15**, recante "*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e 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 la quale il Governo è stato delegato a riformare le norme del decreto legislativo n.165/2001, nonché ad introdurre criteri di valutazione e meritocrazia nel lavoro pubblico.

Fra principali obiettivi della legge delega, si individuano quello della convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali; il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva; l'introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture amministrative, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità; la valorizzazione del merito ed il conseguente riconoscimento di meccanismi premiali; la definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici.

In particolare, in materia di contrattazione collettiva, si prevede una precisazione degli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati rispettivamente alla contrattazione collettiva e alla legge, ferma restando la riserva in favore della contrattazione collettiva sulla determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro; il riordino delle procedure di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa, in coerenza con il settore privato e nella salvaguardia delle specificità sussistenti nel settore pubblico; la riforma dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), con particolare riguardo alle competenze, alla struttura ed agli organi della medesima Agenzia; la semplificazione del procedimento di contrattazione anche attraverso l'eliminazione di quei controlli che non sono strettamente funzionali a verificare la compatibilità dei costi degli accordi collettivi. Inoltre, al fine di ridurre il ricorso a contratti di lavoro a termine, a consulenze e a collaborazioni, i decreti delegati dovranno contenere disposizioni dirette ad agevolare i processi di mobilità, anche volontaria, finalizzati a garantire lo svolgimento delle funzioni pubbliche di competenza da parte delle amministrazioni che presentino carenza di organico. Ciò permetterà di perseguire una più razionale distribuzione delle risorse umane utilizzando il personale appartenente ai ruoli di altre amministrazioni ed evitando nel contempo ulteriori spese e la formazione di precariato.

Si riportano, in ogni caso, in riferimento ai vari articoli della Convenzione, le seguenti risposte aggiornate ed integrate.

- Articolo 1

a) Occorre specificare che per "amministrazioni pubbliche" s'intendono, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, "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, 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 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 sono 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 possono aderire, affiliarsi o avere relazioni di carattere organizzativo con altre associazioni sindacali (art.83 della legge 121/81);*
- *le organizzazioni sindacali della Polizia possono associarsi tra loro liberamente attraverso forme di affiliazione o altre aggregazioni sindacali.*

Attualmente, sono in discussione in Parlamento alcuni disegni di legge per riformare le rappresentanze militari con l'obiettivo di ampliarne le competenze e consolidarne il ruolo anche in chiave negoziale.

- Articolo 4

I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono stati contrattualizzati con il DLgs 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 all'art. 51, comma 2, prevede che ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche si applichino conseguentemente 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*".

In particolare vengono, quindi, garantiti dalla legge i diritti di associazione e di attività sindacale e vengono espressamente vietati atti discriminatori nei confronti del lavoratore e/o del rappresentante sindacale derivanti dall'adesione ad associazioni sindacali e atti discriminatori derivanti dalla sua affiliazione o dalla sua attività sindacale ovvero dalla sua partecipazione a scioperi. Vengono ugualmente vietati trattamenti economici discriminatori e la costituzione di sindacati di comodo da parte dei datori di lavoro.

- 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 e che sarà rafforzato in attuazione di una specifica previsione della già citata legge delega n. 15/2009. Non esistono tuttavia, al momento, organismi specifici con poteri in grado vigilare sull'effettività di questo principio, anche se alcuni compiti sono esercitabili dagli organi di controllo ordinari.

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 ed all'art. 43, comma 6, del decreto legislativo del 30-3-2001, n. 165 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 rappresentative...hanno titolo ai permessi, aspettative e distacchi sindacali, in quota proporzionale alla loro rappresentatività"*.

- Articolo 6

Le disposizioni normative relative ai diritti ed alle prerogative sindacali dei pubblici dipendenti nei luoghi di lavoro, contenute nell'art. 47 e segg. del d.lgs. 29/1993, sono state recepite nel testo di cui all'art. 42 e segg. del d.lgs. 165/2001.

E' da evidenziare che, oltre alle prerogative ivi indicate, vengono riconosciuti alle organizzazioni sindacali ed ai rappresentanti sindacali, ai fini e per gli effetti di cui all'art.6 della Convenzione e conformemente all'accordo Collettivo Nazionale Quadro dell'8 agosto 1998, particolari agevolazioni, quali *il diritto di indire assemblee, il diritto di utilizzare, come già detto, 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.

Sono previste una serie di prerogative sindacali: permessi sindacali, distacchi, aspettative sindacali, di cui le organizzazioni sindacali godono in proporzione alla loro rappresentatività. La materia è regolata dall'art. 42 e seguenti del decreto legislativo n.165/2001. 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, sono previste norme a tutela della libertà e dell'attività sindacale sui luoghi di lavoro, nonché norme poste a protezione dei lavoratori che svolgono attività sindacale da atti discriminatori.

- Articolo 7

L'intero sistema del lavoro pubblico è contrattualizzato, salvo alcuni settori specifici, prima indicati. La regolamentazione del rapporto di lavoro è sottratta alla determinazione unilaterale del Governo attraverso atti normativi e demandato interamente alla contrattazione collettiva.

Lo stesso Governo non è parte contrattuale nella negoziazione, ma 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 dei comitati di settore.

L'attività di contrattazione collettiva nazionale dell'ARAN consiste nello stipulare e sottoscrivere i contratti di lavoro relativi ai vari comparti, alle diverse aree della dirigenza, nonché agli altri settori espressamente previsti dall'art. 70, comma 4, del decreto legislativo n.165/2001. Come detto, l'Aran esercita le funzioni relative alla contrattazione collettiva nazionale sulla base degli atti di indirizzo formulati dai Comitati di settore.

Per le amministrazioni e le aziende autonome dello Stato, il Presidente del Consiglio dei Ministri opera come Comitato di settore, tramite il Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, nonché, per il sistema scolastico, di concerto con il Ministro dell'istruzione, università e ricerca scientifica.

Per le altre pubbliche amministrazioni, è prevista la costituzione di uno specifico Comitato di settore per ciascun comparto di contrattazione collettiva.

Per la stipulazione degli accordi che definiscono o modificano i comparti o le aree di contrattazione o che regolano istituti comuni a più comparti, le funzioni di indirizzo e le altre competenze riguardanti la contrattazione collettiva sono esercitate dall'Organismo di coordinamento presieduto dal Ministro per la funzione pubblica.

Gli atti di indirizzo contengono principi ed obiettivi generali dell'azione di governo per la riforma della pubblica amministrazione ed i conseguenti obiettivi fondamentali della specifica disciplina contrattuale di comparto, ivi comprese le disponibilità finanziarie per i contratti da stipulare.

La struttura della contrattazione è articolata su due livelli, costituiti dalla contrattazione nazionale e dalla contrattazione integrativa, la quale ultima si svolge nel quadro dei contratti nazionali.

A garanzia di tale vincolo di interdipendenza, la legge dispone che non possano essere sottoscritti, in sede decentrata, contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Per assicurare la coerenza dei contratti integrativi al contratto nazionale ed a vincoli di bilancio è prevista dal comma 3 dello stesso articolo 40, la sanzione della nullità delle clausole difformi (cosiddetta "nullità reale").

Si è affermato in tutte le amministrazioni pubbliche contrattualizzate un articolato sistema di relazioni sindacali, che nel rispetto delle distinzioni dei ruoli, delle funzioni e delle responsabilità delle amministrazioni, da una parte, e delle organizzazioni sindacali, dall'altra, consente il contemperamento degli interessi dei dipendenti al miglioramento delle condizioni di lavoro e alla crescita professionale con l'esigenza delle amministrazioni di incrementare e mantenere elevate l'efficacia e l'efficienza dei servizi.

In particolare il sistema di relazioni sindacali si articola nei seguenti modelli relazionali:

a) **contrattazione collettiva** (che si articola, come descritto, nei due livelli nazionale ed integrativo);

b) **partecipazione** che, a sua volta, si articola nei seguenti tre istituti:

1) l'informazione: semplice informativa da parte di ciascuna amministrazione sugli atti aventi riflessi sul rapporto di lavoro, nelle materie e ai soggetti indicati nei contratti collettivi nazionali;

2) la concertazione: procedura attivata mediante richiesta scritta, nei termini e sulle materie definite dai contratti collettivi nazionali e comunque entro pochi giorni dal ricevimento dell'informazione. Attraverso tale procedura le parti verificano la possibilità di un accordo mediante un confronto che deve concludersi entro il termine massimo stabilito nei contratti collettivi nazionali (solitamente di trenta giorni dalla sua attivazione); dell'esito della concertazione è redatto verbale dal quale risultano le posizioni delle parti nelle materie oggetto della stessa;

3) la consultazione: consistente nel conseguimento di intese con le organizzazioni sindacali, prima dell'adozione di atti di ristrutturazione organizzativa che influiscono sul rapporto di lavoro.

Altre forme di partecipazione possono essere previste dai contratti Collettivi nazionali. Per esempio il CCNL del comparto Ministeri prevede la costituzione di appositi Comitati composti dai rappresentanti dell'Amministrazione e dalle organizzazioni sindacali aventi titolo. In tali Comitati le parti esaminano e verificano i risultati dell'azione dell'Amministrazione registrano le convergenze sulle linee di indirizzo per la riorganizzazione e la ristrutturazione dell'Amministrazione. Di tale attività, correlata dai dati raccolti sulle predette materie, viene data comunicazione semestrale al Dipartimento della Funzione Pubblica. Inoltre, per l'approfondimento di specifiche problematiche, in particolare concernenti l'organizzazione del lavoro, l'ambiente, l'igiene e sicurezza del lavoro, i servizi sociali, il sistema della partecipazione è completato dalla possibilità di costituire, a richiesta, in relazione alle dimensioni delle amministrazioni e senza oneri aggiuntivi per le stesse, Commissioni bilaterali ovvero Osservatori con il compito di raccogliere dati relativi alle predette materie - che l'amministrazione è tenuta a fornire - e di formulare proposte in ordine ai medesimi temi.

Va tuttavia evidenziato che, **in parte, queste norme saranno modificate in attuazione delle delega contenuta nella legge n. 15/2009 sulla base dei principi dianzi riassunti.**

In particolare, il decreto legislativo, al momento deliberato dal Consiglio dei Ministri, ma ancora all'esame del Parlamento in sede consultiva e della Conferenza unificata Stato-Regioni ed autonomie locali, tenuta ad esprimere un parere, traduce in norme giuridiche vincolanti i principi contenuti nella legge delega 15/2009.

Si ricordano alcuni principi, per quanto qui interessa del medesimo decreto legislativo. L'asse della riforma è l'attribuzione selettiva degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli.

Il decreto fissa in materia una serie di principi nuovi e solo parzialmente derogabili dai contratti collettivi: per esempio che non più del 30 per cento dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà comunque beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto e che a essi sarà in ogni caso erogato il 50 per cento delle risorse destinate alla retribuzione incentivante.

Inoltre vengono previsti premi aggiuntivi per le performances di eccellenza e per i progetti innovativi; criteri meritocratici per le progressioni economiche (che rappresentano nel pubblico l'equivalente dei "superminimi" del privato); l'accesso dei dipendenti migliori a percorsi di alta formazione.

Riguardo alla contrattazione collettiva, nazionale e integrativa, il decreto si propone di dare vita a un processo di convergenza non solo normativo ma anche sostanziale, nel quale la valutazione delle performance individuali e collettive e la trasparenza degli atti, delle valutazioni e

dei risultati sostituiscono la concorrenza di mercato, quale si riscontra nel settore privato, quali efficaci stimoli esterni al miglioramento continuo di processi e servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni

Sempre ai fini di un rafforzamento della convergenza sostanziale con il settore privato, le norme rispondono alla necessità di costituire il dirigente come rappresentante del datore di lavoro pubblico (identificato in modo ampio nei cittadini utenti e nei contribuenti) e quindi alla necessità di ribadire i poteri del dirigente in quanto responsabile della gestione delle risorse umane e della qualità e quantità del prodotto delle pubbliche amministrazioni, indicando chiaramente, in risposta allo specifico principio di delega, quali materie rientrano nell'ambito della contrattazione e quali no.

- Articolo 8

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 previsione di cui all'art. 49 del d.lgs 165/01, secondo cui *"quando insorgano controversie sull'interpretazione dei contratti collettivi, le parti che li hanno sottoscritti si incontrano per definire consensualmente il significato della clausola controversa. L'eventuale accordo.....sostituisce la clausola in questione sin dall'inizio della vigenza del contratto"*.

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

La disciplina generale dell'arbitrato nelle controversie di lavoro è stata introdotta nel nostro ordinamento, (come già riportato), con la riforma del 1998 attraverso i decreti legislativi n. 80/1998 e n. 387/98, che come detto, sono confluiti nel d.lgs n. 165/2001.

L'istituto dell'arbitrato è stato inteso dal legislatore come fattore di decongestione e alleggerimento del circuito giudiziario in grado, di garantire ai lavoratori pubblici e alle amministrazioni una risoluzione celere ed adeguata delle controversie di lavoro, funzionale non solo ad una giustizia realmente efficace, ma anche ad una riduzione dei costi sociali ed economici delle controversie stesse.

In particolare gli artt. 412-ter e 412-quater del codice di procedura civile, introdotti dall'art. 39 del D.lgs 80/1998 e modificati dall'art. 19 del D.lgs n. 387/1998, dettano requisiti e modalità del procedimento arbitrale in materia di lavoro.

In base a tali norme, ed in specie, secondo quanto previsto dall'art. 412-ter c.p.c, le parti (anche tramite l'organizzazione sindacale cui aderiscano o abbiano conferito mandato) hanno facoltà di deferire ad arbitri la risoluzione delle controversie a due condizioni: che il tentativo di conciliazione non si riuscito o siano comunque decorsi i termini per l'espletamento; che i contratti o accordi collettivi nazionali di lavoro prevedono sia la facoltà delle parti dei ricorrere all'arbitrato sia anche determinate regole, criteri e tempi del procedimento.

In specie, i contratti collettivi devono disciplinare *le modalità della richiesta di devoluzione della controversia al collegio arbitrale, il termine entro cui la controparte può aderire, la composizione del collegio arbitrale e la procedura per la nomina, le forme di espletamento dell'istruttoria, il termine di pronuncia del lodo, i criteri per la liquidazione dei compensi degli arbitri.*

La norma prevede, inoltre la possibilità di istituire “collegi” o “camere arbitrali” stabili, rimesse alla contrattazione collettiva.

Il legislatore ha, quindi, tentato di incoraggiare l'utilizzo dello strumento arbitrale quale metodo di risoluzione delle controversie di lavoro, fornendo alle parti maggiori garanzie di certezza nel procedimento, le cui fasi e modalità sono contrattualmente predeterminate.

L'operatività di tale meccanismo nel pubblico impiego non era stata ancora disciplinata da contratti collettivi fino al 23 gennaio 2001, data in cui l'ARAN e le Confederazioni sindacali hanno sottoscritto in via definitiva il *Contratto Collettivo Nazionale Quadro in materia di procedure di conciliazione ed arbitrato*”, che introduce e disciplina gli istituti deflattivi del processo del lavoro.

Il citato contratto (valido esclusivamente per il settore pubblico), prorogato con contratto stipulato il 14 luglio 2003, prevede, tra gli altri, i seguenti punti nodali:

- 1) *l'arbitro è unico;*
- 2) *l'arbitro può svolgere compiti di conciliazione con gli stessi effetti della conciliazione obbligatoria prevista dal decreto legislativo 165/2001;*
- 3) *l'arbitro, in considerazione della particolare natura ed importanza del contratto collettivo di lavoro nel settore pubblico (natura ed importanza diversi dal contratto collettivo in ambito privato), deve giudicare secondo legge e contratto;*
- 4) *ove l'arbitro ritenga che, per decidere, si deve risolvere una questione pregiudiziale interpretativa di una norma contrattuale, sospende il giudizio e informa le parti che, se vogliono continuare la procedura presso l'arbitro, devono dichiarare per iscritto di accettare la decisione arbitrale sul punto controverso. In tal modo quindi, non potranno successivamente impugnare, sullo specifico punto, il lodo arbitrale;*
- 5) *l'arbitro può essere scelto di comune accordo o sorteggiato all'interno di liste arbitrali, gestite da camere arbitrali stabili dislocate presso le Direzioni regionali del lavoro e che ne assicurino la competenza, professionalità ed indipendenza;*
- 6) *l'istituzione di corsi di formazione per arbitri;*
- 7) *l'arbitro può svolgere la sua funzione presso le amministrazioni interessate dalla controversia o presso le camere arbitrali stabili;*
- 8) *le indennità dovute all'arbitro sono a carico del soccombente;*
- 9) *le sanzioni disciplinari sono impugnabili presso questo arbitro oltre che presso collegi arbitrali (già esistenti nel settore pubblico), ma attualmente operanti secondo le medesime regole procedurali dell'arbitro unico;*
- 10) *l'istituzione presso l'ARAN di un gruppo di lavoro permanente in funzione di “cabina di regia”, con il compito di sostenere l'avvio degli istituti definiti nell'accordo, nonché di monitorare tutte le fasi attuative del medesimo, di progettare percorsi formativi e compilare una lista di arbitri per l'utilizzo immediato delle procedure di cui all'accordo.*

Deve essere sottolineato, relativamente alla conciliazione obbligatoria, che, pur in una situazione di notevole carico lavorativo per le Direzioni provinciali del lavoro, essa ha consentito di conseguire rilevanti successi, attraverso modalità di composizione delle controversie molto più rapide, che hanno evitato di dover, inevitabilmente, ricorrere al giudice.

Infatti la procedura di conciliazione obbligatoria si svolge, istituzionalmente, presso la Direzione Provinciale del Lavoro (ufficio decentrato del Ministero del Lavoro), che, in quanto

ufficio terzo rispetto le parti della controversia, è presieduto da un proprio funzionario, da un rappresentante del lavoratore e da un rappresentante dell'amministrazione.

Solo una volta esperito il tentativo di conciliazione con esito negativo, le parti, a maggior garanzia dei propri diritti, possono, in subordine, adire l'autorità giudiziaria.

In riferimento a quanto sopra detto, si può ragionevolmente affermare, che il bilancio dell'esperienza conciliativa ed arbitrale nel pubblico impiego, allo stato attuale, sia da ritenersi, in linea generale, positivo, con la pur crescente consapevolezza dell'importanza di promuovere, ulteriormente, la conoscenza, la diffusione e l'utilizzo di questi importanti strumenti di composizione stragiudiziale delle liti che hanno, già, contribuito a deflazionare tanta parte del contenzioso del lavoro.

Per quanto riguarda i metodi di regolamento delle controversie collettive, oltre alla citata norma del D. lgs. 165/01 (art. 49) per la *"interpretazione autentica dei contratti"* e anche al fine di improntare le relazioni sindacali ai principi di responsabilità, di correttezza e di prevenzione dei conflitti, sono state previste, all'interno dei Contratti collettivi nazionali di tutti i comparti del pubblico impiego, norme che hanno introdotto :

- *"procedure di raffreddamento dei conflitti"* con clausole vincolanti che vietano di assumere iniziative unilaterali e di procedere ad azioni dirette entro il primo mese dei negoziati relativi alla contrattazione integrativa (contrattazione di 2° livello) e durante il periodo in cui si svolge la concertazione o la consultazione su determinate materie ;
- la possibilità di istituire (nell'ambito delle forme di partecipazione) *"Commissioni bilaterali"* ovvero *"Osservatori"* per l'approfondimento di particolari tematiche, in particolare concernenti l'organizzazione del lavoro, l'ambiente, l'igiene e la sicurezza del lavoro, i servizi sociali, dotando le parti di uno strumento che permetta la definizione il più possibile condivisa di tali problematiche e di limitare, conseguentemente, al massimo l'eventuale insorgere di conflitti.

- Articolo 9

Nelle pubbliche amministrazioni sono tutelate la libertà e l'attività sindacale 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. Il 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 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 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.

Si trasmette in allegato:

- **Legge 4 marzo 2009, n. 15**

CF