

alan newsletter

4/2005

AGENZIA
PER LA RAPPRESENTANZA
NEGOZIALE
DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI
LUGLIO / AGOSTO 2005

REDAZIONE
VIA DEL CORSO 476
00186 ROMA

COMMENTI

**TRA PUBBLICO E PRIVATO:
LA RIFORMA
DEL SISTEMA PREVIDENZIALE,
L'ARMONIZZAZIONE E LA NECESSITÀ
DI AVVIARE I FONDI
DI PREVIDENZA
COMPLEMENTARE**

OSSERVATORIO AUTONOMIE LOCALI

**SISTEMI DI CLASSIFICAZIONE
DEL COMPARTO
REGIONI-AUTONOMIE LOCALI
E GIURISPRUDENZA**

OSSERVATORIO UNIONE EUROPEA

**IL SEMESTRE DI BLAIR
L'ANNO DELLA MOBILITÀ**





DIRETTORE

Guido Fantoni

DIRETTORE RESPONSABILE

Anna Maria Gaibisso

**COMITATO
TECNICO-SCIENTIFICO**

Silvana Dragonetti
Sergio Gasparrini
Antonio Guida
Massimo Massella Ducci Teri
Vincenzo Nastasi
Pasquale Palmiero
Arturo Parisi
Mario Ricciardi
Gianfranco Rucco
Renato Ruffini

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Tiziana De Florio

**PROGETTO GRAFICO
E IMPAGINAZIONE**

Angelo Molaioli

REDAZIONE

Telefono 0632483265
Fax 0632483252
e-mail: deflorio@aranagenzia.it

STAMPA

Agenzia **D** snc

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

ANNO X N. 4
LUGLIO AGOSTO 2005

COMMENTI

Tra pubblico e privato:
la riforma del sistema previdenziale,
l'armonizzazione e la necessità
di avviare i Fondi di previdenza
complementare

di Michele De Giacomo

2

OSSERVATORIO AUTONOMIE LOCALI

a cura di Gianfranco Rucco e Rosario Soloperto

Perché un Osservatorio?

di Gianfranco Rucco

26

Sistemi di classificazione
del Comparto Regioni-Autonomie locali
e Giurisprudenza

di Rosario Soloperto

26

OSSERVATORIO UNIONE EUROPEA

Il semestre di Blair
L'anno della mobilità

a cura di Arturo Parisi

26

FLASH NOTIZIE

a cura di Alessia Moroni e Barbara Paradisi

Attività svolta dall'Aran

28

LEGISLAZIONE

di Tiziana De Florio e Rosario Soloperto

Provvedimenti pubblicati
ed attività parlamentare

35

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA

a cura del Servizio Studi Aran

37

INDICE

COMMENTI

TRA PUBBLICO E PRIVATO: LA RIFORMA DEL SISTEMA PREVIDENZIALE, L'ARMONIZZAZIONE E LA NECESSITÀ DI AVVIARE I FONDI DI PREVIDENZA COMPLEMENTARE

Con l'entrata in vigore della Legge n. 243 del 23 agosto 2004 (G.U. 223 del 21 settembre 2004) il sistema pensionistico italiano è sottoposto alla quarta revisione in poco più di un decennio. Tutte le riforme sinora adottate hanno presentato come comune punto di convergenza un generale inasprimento delle condizioni di accesso alle prestazioni pubbliche¹ rispetto al quale lo schema previdenziale appena introdotto non fa eccezione. Oltre questo elemento ricorrente, però, la legge di delega introduce nuove regole per la previdenza complementare rivisitando lo schema del D.Lgs. n. 124/93.

In tale ambito colpisce per evidenza la formale equiparazione delle varie forme integrative finalizzate al completamento della sufficienza retributiva garantita dall'art. 36 della Costituzione.

L'Assicurazione Generale Obbligatoria, infatti, garantirà nei prossimi decenni un rapporto reddito/pensione (cd. tasso di sostituzione) molto più modesto di quello attuale, attribuendo agli strumenti finanziari del secondo pilastro il compito di integrare il livello reddituale individuale (tab. 1).

Il ritardo nel completamento dei fondi

di previdenza complementare rischia di gravare con forza crescente sulle condizioni economiche e sulle aspettative dei futuri pensionati che, perdendo progressivamente quote di trattamento pensionistico obbligatorio e non potendo integrare la loro base previdenziale, si troveranno, a causa della contemporanea adozione del sistema contributivo, a percepire rendite eccezionalmente ridimensionate.

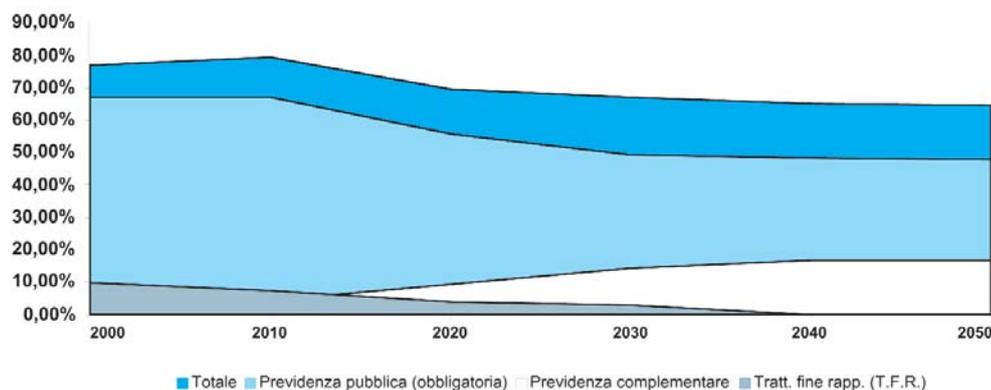
Occorre considerare che il tasso di sostituzione del settore pubblico presenterà un andamento sensibilmente inferiore a quello medio nazionale appena riportato, a causa degli sviluppi differenti delle carriere e dell'ingresso mediamente più ritardato nell'ambito lavorativo. Inoltre, l'integrazione garantita dai fondi negoziali della P.A. è meno efficace della tutela pensionistica complementare dei dipendenti del settore privato, in quanto la retribuzione utile alla contribuzione non comprende tutte le somme corrisposte in dipendenza del rapporto di lavoro ma solo una parte di esse (ad esempio ne è esclusa la retribuzione accessoria che non concorre a definire la base di calcolo sia del TFR che della contribuzione al fondo). Per tutti questi motivi le aspettative sulla previdenza complementare sono maggiormente accentuate in dipendenza di un rapporto di lavoro instaurato con una amministrazione pubblica, richiedendo un immediato e concreto

TAB. 1 TASSO DI SOSTITUZIONE
(RAPPORTO PENSIONE / ULTIMO REDDITO DA LAVORO)

Dipendente, 60 anni di età, 35 anni di contribuzione

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Previdenza pubblica (obbligatoria)	67,30%	67,10%	56,00%	49,60%	48,50%	48,10%
Tratt. fine rapp. (TFR)	9,80%	7,70%	4,20%	3,10%	0	0
Previdenza complementare	0	4,70%	9,40%	14,50%	16,70%	16,70%
Totale	77,10%	79,50%	69,60%	67,20%	65,20%	64,80%

FIG. 1 - TASSO DI SOSTITUZIONE
(RAPPORTO PENSIONE/ULTIMO REDDITO DA LAVORO)
DIPENDENTE, 60 ANNI DI ETÀ, 35 ANNI DI CONTRIBUZIONE



impegno comune nel completamento del percorso appena avviato con la costituzione del fondo della scuola Espero ed il tentativo di dar vita a quello dei comparti e delle aree delle Regioni ed Enti locali e della Sanità. Le teorie con maggiori finalità di sostegno al secondo pilastro previdenziale muovono dal criterio di uguaglianza, sostanziale e formale, del rapporto di lavoro dipendente con tentativi di superamento delle peculiarità sussistenti in ambito pubblico.

Purtroppo, la riforma ex Legge n. 243/2004, non imponendosi come cornice normativa generale, rinvia a specifiche norme delegate non solo i criteri di applicazione ma anche la scelta di disciplinare o di astenersi dal farlo.

Così facendo potrebbe crearsi una sostanziale differenziazione tra gli ordinamenti dei due settori con il rischio di generare disparità di trattamento difficilmente recuperabili. L'applicabilità è subordinata a successive necessarie armonizzazioni da definire previo confronto con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei datori e dei prestatori di lavoro, con le regioni, gli enti locali e le autonomie funzionali, secondo un modello già tracciato dalla riforma del rapporto di lavoro derivante

dalla legge Biagi (L. n. 30/2003). Prima di quel momento la revisione del sistema previdenziale non introdurrà i nuovi meccanismi di adesione (silenzio-assenso), di portabilità e di trasferibilità della contribuzione e della prestazione pensionistica complementare nell'ambito del pubblico impiego, permanendo per il settore in parola una sostanziale ultrattività delle norme emendate per i dipendenti di imprese private. Infatti, il rinvio al confronto con le organizzazioni sindacali, operato dall'art. 1, comma 2, lett. p) della legge di delega, rimanda, alla definizione dell'iter concertativo adottato, l'applicabilità dei primi due commi della norma e le disposizioni relative agli incentivi per la permanenza in servizio oltre termine minimo di acquisizione del diritto al pensionamento (cd. bonus). Al di là di eventuali limiti particolari all'applicazione dei vari istituti normativi introdotti, e relativi alle peculiarità tuttora sussistenti nel rapporto di lavoro pubblico, certamente le ipotesi di armonizzazione sono sostanzialmente circoscritte a causa della permanenza del sistema figurativo-contabile (cd. virtuale) di accantonamento del trattamento di fine rapporto (TFR). Il TFR è stato introdotto nel pubblico impiego con un Accordo Quadro Nazionale sottoscritto dall'ARAN e dalle OO.SS. il 29 luglio 1999 (G.U. n. 201 del 27 agosto 1999) le cui previsioni sono state successivamente supportate dal DPCM 20 dicembre 1999 (G.U. n. 11 del 15 maggio 2000). La natura del TFR è quella di una parte differita della retribuzione accumulata e rivalutata annualmente.

Per accelerarne l'implementazione, in un periodo di scarsità di risorse economiche disponibili, la fase dell'accantonamento reale è stata sostituita da un complesso meccanismo di calcolo e di contabilizzazione figurativa ad opera dell'INPDAP. Questo meccanismo, da molti impropriamente definito "virtuale", ha rallentato per anni il processo di avvio della previdenza complementare nel settore pubblico, comprimendo anche l'esercizio di alcuni diritti normalmente riconosciuti ai dipendenti; primo fra tutti quello di poter disporre di anticipazioni sul totale maturato. Il tentativo di aggirare questa tara originaria del trattamento retributivo differito ha sortito effetti parziali con l'utilizzo di un congegno analogo anche per le contribuzioni ai fondi che, oltre a complicare enormemente il sistema di finanziamento, ha ridimensionato le potenzialità degli afflussi economici alle gestioni previdenziali complementari. La necessità di spingere verso un'armonizzazione completa della normativa dei settori pubblico e privato induce all'elaborazione di alcune ipotesi di studio che, limitando il ricorso a finanziamenti pubblici esorbitanti, consentano di disporre di un TFR utilizzabile per finalità socialmente rilevanti in favore dei dipendenti titolari². Le motivazioni che inducono ad un ripensamento del sistema finanziario dei Fondi di previdenza complementare del pubblico impiego sono ravvisabili anche nell'aggravio eccessivo per i bilanci delle P.A. determinato dal sistema di rivalutazione delle somme figurativamente accumulate. A tal proposito l'esempio riportato in tabella 2 è particolarmente significativo: il criterio di capitalizzazione attualmente utilizzato determina livelli finali di interesse tanto elevati da incidere fortemente sull'onere

TAB. 2 - ONERI TFR FIGURATIVO
(DIPENDENTE PUBBLICO 35 ANNI DI CONTRIBUZIONE)

anno	quota TFR (1)	inflazione programmata (2)	tasso nominale annuo (3)	tasso effettivo annuo (4)
1	100	2	3	3
2	102	1,6	2,7	5,535
3	103,6	1,5	2,625	8,1672938
4	105,1	1,4	2,55	10,681116
5	106,5	1,4	2,55	13,460968
6	107,9	1,4	2,55	16,283305
7	109,3	1,4	2,55	19,142424
8	110,7	1,4	2,55	22,038182
9	112,1	1,4	2,55	24,970574
10	113,5	1,4	2,55	27,9396
11	114,9	1,4	2,55	30,94526
12	116,3	1,4	2,55	33,987554
13	117,7	1,4	2,55	37,066483
14	119,1	1,4	2,55	40,182045
15	120,5	1,4	2,55	43,334242
16	121,9	1,4	2,55	46,523073
17	123,3	1,4	2,55	49,748538
18	124,7	1,4	2,55	53,010638
19	126,1	1,4	2,55	56,309371
20	127,5	1,4	2,55	59,644739
21	128,9	1,4	2,55	63,016741
22	130,3	1,4	2,55	66,425377
23	131,7	1,4	2,55	69,870647
24	133,1	1,4	2,55	73,352552
25	134,5	1,4	2,55	76,87109
26	135,9	1,4	2,55	80,426263
27	137,3	1,4	2,55	84,01807
28	138,7	1,4	2,55	87,646511
29	140,1	1,4	2,55	91,311586
30	141,5	1,4	2,55	95,013295
31	142,9	1,4	2,55	98,751639
32	144,3	1,4	2,55	102,52662
33	145,7	1,4	2,55	106,33823
34	147,1	1,4	2,55	110,18647
35	148,5	1,4	2,55	114,07136
quota capitale	4363,2		quota interessi	1921,7969
sul montante	69,42%		sul montante	30,58%

Montante = 6284,997

- 1 quota annua di TFR posta pari a 100 nel primo anno e rivalutata nei periodi seguenti secondo l'inflazione dell'anno precedente.
- 2 inflazione programmata stimata fino al V anno (Dpef 29 luglio 2004), ed ipotizzata costante dal VI anno.
- 3 tasso nominale annuo pari all'1,5%+il 75% dell'indice ISTAT.
- 4 interesse effettivo calcolato sul montante (quote capitale+quote interessi) maturato.



complessivo. Nell'ipotesi adottata si evidenzia un valore contenuto, pari al 30,58% del montante maturato, solo in considerazione di un'inflazione programmata supposta stabile a partire dal quarto anno (1,4%) e quote di TFR rivalutate esclusivamente in base all'inflazione del precedente esercizio (non considerando quindi eventuali integrazioni della base di calcolo, revisioni contrattuali degli elementi fissi e delle voci accessorie della retribuzione utili al computo, ecc.). In condizioni normali l'incidenza delle quote di interesse sarebbe ancora più elevata, gravando le

amministrazioni pubbliche di costi ingiustificabili sul piano dell'economicità gestionale. Resta la necessità di sviluppare una cultura previdenziale, soprattutto nei giovani che saranno coinvolti nel profondo mutamento di rotta del sistema di welfare che "deve incoraggiare gli sforzi individuali per conseguire un livello di vita superiore ai livelli minimi garantiti dalla previdenza sociale"³.

Michele De Giacomo
Esperto ARAN

NOTE

¹ La prima riforma risale alla **Legge 23 ottobre 1992 n. 421 (legge Amato)** ed ai successivi decreti delegati che hanno innalzato i requisiti contributivi per il diritto alla pensione di vecchiaia, accresciuto l'età pensionabile (gradualità: a 60 anni le donne e 65 gli uomini), innalzato gradualmente a dieci anni il periodo di riferimento per la determinazione della retribuzione, perequato le pensioni legate esclusivamente al costo della vita, avviato il riordino del sistema previdenziale prefigurando un unico regime per tutti i lavoratori dipendenti, disciplinato le forme pensionistiche complementari; la seconda revisione viene portata a termine con la **Legge 8 agosto 1995 n. 335 (legge Dini)** con la quale, tra l'altro, si introduce il sistema di calcolo contributivo per i lavoratori entrati nel mercato del lavoro e assicurati dal 1 gennaio 1996, si armonizza la normativa fra settore pubblico e privato, si modifica la disciplina per l'accesso ai pensionamenti anticipati, si istituisce presso l'INPS la gestione separata (ex lavoro parasubordinato); la terza e più recente è contenuta nella **Legge 27 dicembre 1997 n. 449 (legge finanziaria per l'anno 1998 - Prodi)** che modifica i requisiti di accesso al pensionamento di anzianità ed effettua una prima separazione tra previdenza ed assistenza.

² Si richiama in proposito De Giacomo M., *La riforma del sistema previdenziale italiano: note applicative al pubblico impiego*, Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni (LPA), Giuffrè editore, 2005.

³ Lord William Beveridge (1879 –1963).

PERCHÉ UN OSSERVATORIO?

Con questo numero della rivista Arannewsletter prende il via una rubrica dedicata specificamente alle Autonomie locali; l'iniziativa è nata con la finalità di rappresentare la peculiarità di tale rilevante e delicato settore della pubblica amministrazione e di porre all'attenzione dei lettori le dinamiche del lavoro e della sua organizzazione in un comparto che, storicamente, ha sempre costituito l'"apripista" di tutti i grandi processi di riforma istituzionale del Paese.

Relativamente al quindicennio trascorso dalla riforma delle Autonomie locali operata dalla Legge n. 142/90, infatti, si possono agevolmente individuare le linee-guida della considerevole trasformazione ed innovazione che ha interessato la struttura stessa dell'organizzazione dei Comuni e degli altri Enti locali traguardando le dinamiche della contrattazione collettiva di lavoro.

Già in epoca precedente i D.P.R. recettivi degli accordi sindacali previsti dalla legge-quadro sul pubblico impiego avevano, nel settore degli Enti locali, accompagnato e talvolta indotto processi di modernizzazione i quali, con tutte le insufficienze e le contraddizioni che ne hanno caratterizzato l'attuazione, hanno tuttavia rappresentato un indicatore evidente della particolare sensibilità del settore al cambiamento delle esigenze della configurazione dell'assetto delle "macchine" amministrative.

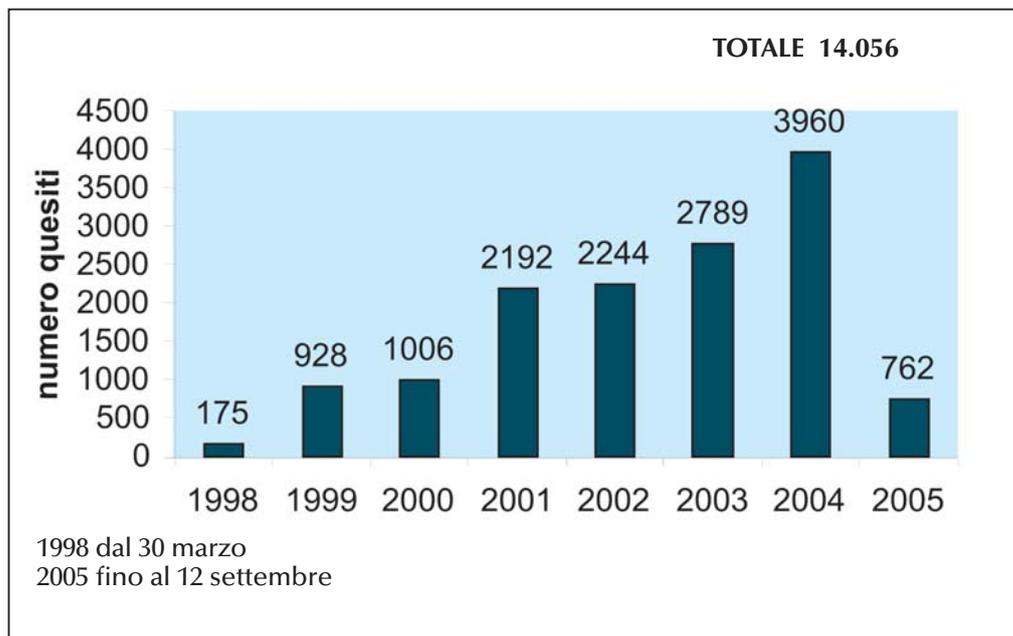
Si può tranquillamente affermare che non vi sia stato tema di rilievo indotto dalle riforme che non sia stato immediatamente sostenuto da scelte

di politica negoziale, molte delle quali ampiamente "di frontiera"; per tutti, si pensi, ad esempio, alla flessibilità nel rapporto di lavoro dirigenziale nei suoi momenti più qualificanti quali il conferimento e la revoca dell'incarico o la disciplina del recesso, flessibilità certamente sconosciuta in altri comparti di contrattazione pubblica.

Senza soffermarsi eccessivamente sugli esempi, moltissimi, che potrebbero essere individuati, giova soffermarsi anche sul dato della sostanziale "tenuta" delle soluzioni contrattuali collettive, anche di quelle più avanzate, al vaglio giurisdizionale: valga per tutte la vicenda della modifica dell'ordinamento professionale, trasformato in un vero e proprio sistema di classificazione che, a differenza di quello di altri importanti settori del lavoro pubblico, è passato praticamente indenne attraverso la tempesta giudiziaria di questi ultimi due anni, senza innescare negli Enti locali un diffuso e pesante contenzioso.

Alla luce di questa esperienza, l'ARAN che, come è noto, oltre a rappresentare le pubbliche amministrazioni nei negoziati per la stipulazione dei contratti collettivi nazionali, svolge anche funzioni di assistenza alle pubbliche amministrazioni sull'applicazione dei contratti sottoscritti, finalizzata all'uniforme

OSSERVATORIO AUTONOMIE LOCALI



applicazione dei contratti collettivi nazionali, ha deciso di aprire, attraverso questa rubrica, un canale di informazione specializzato sulle più rilevanti problematiche concernenti il lavoro negli Enti locali.

L'ARAN, infatti, in questi anni ha avuto modo, grazie alla sua attività di orientamento agli Enti che ha consentito la trattazione di una casistica che ammonta ad oggi ad oltre 14.000 quesiti risolti, di acquisire un patrimonio di conoscenza ed esperienza specifiche i cui più rilevanti aspetti è opportuno che siano condivisi, in modo critico e ragionato, con il pubblico, attento e qualificato, della sua rivista.

La tabella consente di comprendere l'ampiezza del fenomeno del ricorso al contributo interpretativo dell'ARAN, il quale assume, ovviamente, dimensioni considerevoli negli anni "caldi" delle forti innovazioni contrattuali e meno vistose negli anni nei quali la disciplina contrattuale è più "sedimentata"; inoltre, il riassetto della banca-dati dei quesiti operato nel corso di quest'anno in vista di una più ampia e razionale accessibilità, sta determinando, come era nelle intenzioni, una diminuzione

della richiesta di pareri, attesa la maggiore facilità per gli Enti di rinvenire autonomamente soluzioni congruenti alle loro problematiche.

Questa rubrica vuole costituire un altro momento significativo nel trasferimento agli Enti di "saper fare" ed un contributo, ci si augura utile e gradito, nella direzione della crescita negli Enti stessi di una vera cultura datoriale e delle professionalità necessarie per svolgere quello che oggi è divenuto un vero e proprio "mestiere", delicato e difficile, quale è quello della gestione del personale.

Gli argomenti proposti saranno di volta in volta selezionati sulla base della loro attualità e rilevanza generale sempre, naturalmente, da un punto di vista datoriale, secondo la missione istituzionale dell'ARAN e tenendo conto degli sviluppi giurisprudenziali; l'apparente contraddizione tra la natura "di parte" dell'ARAN e la sua investitura legale dell'ufficio di garantire l'uniforme applicazione dei contratti si risolve immediatamente ove si tenga presente la distinzione tra interpretazione autentica, esplicitamente vincolante e specificamente proceduralizzata, ed interpretazione ufficiale, (nel senso di espressione di un dovere di ufficio) non dotata della medesima efficacia giuridica della precedente e ciò non di meno qualificata per i soggetti rappresentati dall'Agenzia.

Gianfranco Rucco
Direttore generale ARAN

SISTEMA DI CLASSIFICAZIONE DEL COMPARTO REGIONI - AUTONOMIE E GIURISPRUDENZA

Un equivoco da chiarire: le posizioni B3 e D3 non hanno una valenza esclusivamente economica

(Commento alla sentenza del TAR per la Puglia, sede di Bari, sez. II, n. 2116/2004 del 10 maggio 2004)

Dopo più di sei anni dalla sua introduzione ad opera del CCNL del 31.3.1999, il nuovo sistema di classificazione del personale del Comparto Regioni-Autonomie locali, lungi dal potersi considerare ormai definitivamente acquisito e consolidato, forma ancora oggetto di letture interpretative da parte di esperti e commentatori, non sempre coerenti con la *ratio* che ne è alla base e con le regole e gli istituti che effettivamente lo caratterizzano. Su di un piano più generale, con riferimento cioè ai diversi sistemi di classificazione del personale applicabili ai vari comparti del lavoro pubblico, ivi compreso quello del Comparto Regioni-Autonomie locali, occorre rilevare anche che la stessa giurisprudenza lavoristica di merito, in relazione ai vari istituti (ad es. in materia di riconoscimento della categoria dei "quadri" oppure di applicazione della disciplina contrattuale in materia di equivalenza delle mansioni o di progressioni orizzontali) non solo non ha sempre assunto orientamenti uniformi, ma spesso si è pronunciata anche in contrasto con quella che era la volontà delle parti negoziali come

formalmente risultante dalle clausole. Ciò può trovare spiegazione in diversi fattori concorrenti: le rilevanti novità introdotte, rispetto ai passati e più semplici modelli di ordinamento del personale; la non sempre lineare formulazione dei testi contrattuali e, soprattutto, la difficoltà del giudice ordinario ad affrontare, ricostruire ed applicare le regole proprie del rapporto di lavoro pubblico, che sotto diversi aspetti non coincidono esattamente con quelle proprie del lavoro privato. In molti casi, proprio la delicatezza e complessità della materia della classificazione del personale ha indotto, spesso, i giudici a richiedere l'interpretazione autentica delle clausole contrattuali, secondo la particolare procedura dell'art. 64 del D.Lgs. n. 165/2001.

Si tratta, come è noto, di un particolare strumento che il legislatore ha introdotto per consentire al giudice, in casi particolarmente complessi, di acquisire, attraverso l'interpretazione autentica, ai fini della decisione della controversia sottoposta al suo esame, l'effettiva volontà delle parti negoziali in relazione alla disciplina della materia che ha determinato l'insorgenza del contenzioso. In tal modo si è tentata la via di ridurre al minimo i casi di ridefinizione

OSSERVATORIO AUTONOMIE LOCALI

giudiziale della portata applicativa delle regole contrattuali, fenomeno questo che aveva abbondantemente caratterizzato la precedente esperienza della Legge quadro n. 93/83.

Infatti, in presenza di una pronuncia giurisprudenziale "innovativa" o "creativa", rispetto agli effettivi contenuti della disciplina contrattuale, il maggiore rischio che ne consegue è che essa finisca, inevitabilmente, per divenire una sorta di modello, con conseguente spinta emulativa di carattere generale e successivo, inevitabile, contenzioso, che, nel lavoro pubblico, si è sempre manifestato in termini più ampi e diffusi rispetto al mondo del lavoro privato.

È evidente che tale rischio è sicuramente maggiore ove la pronuncia giurisprudenziale non investa solo i profili applicativi della disciplina di un determinato istituto ma le stesse regole generali e fondamentali dello stesso.

Proprio alla luce di tali valutazioni, non possono non esprimersi perplessità su alcuni contenuti della recente sentenza n. 2116/2004 del 10 maggio 2004 del TAR per la Puglia, sede di Bari, che, pure riguardando in modo specifico un problema di accesso alla dirigenza e la legittimità del regolamento concorsuale in materia di un comune, pone a fondamento della decisione adottata una particolare interpretazione di un delicato profilo della stessa struttura del sistema di classificazione del personale del Comparto Regioni-Autonomie Locali e cioè la previsione e la collocazione, all'interno delle Categorie B e D, di quei profili particolari, per i quali viene previsto, in relazione ai loro contenuti di maggiore rilievo, rispetto agli altri pure inseriti nelle medesime categorie,

un trattamento economico di attività più elevato del livello economico iniziale di categoria, corrispondente rispettivamente alle posizioni economiche B3 e D3, e per i quali anche l'accesso, sia dall'esterno che dall'interno, avviene solo in relazione a tale più elevato trattamento economico. Fermo restando il necessario e pieno rispetto per l'autonomia di valutazione e decisione dell'autorità giudicante, si deve comunque evidenziare come l'interpretazione sistematica proposta non corrisponde pienamente ai contenuti delle clausole contrattuali concernenti il sistema di classificazione.

IL "CASO GIUDIZIALE"

Con la suddetta sentenza n. 2116/2004, il TAR per la Puglia, sede di Bari (sez. II), ha affermato che nel sistema di classificazione del personale del Comparto Regioni ed Autonomie locali delineato dal CCNL del 31 marzo 1999, la posizione D3 non costituisce una autonoma categoria giuridica (o sottocategoria) ma ha una valenza esclusivamente economica. Nel caso sottoposto all'attenzione del giudice amministrativo, un dipendente comunale era stato escluso da un concorso per dirigente. L'esclusione era stata disposta in quanto il bando, riprendendo una clausola del regolamento comunale dei concorsi, ammetteva a concorrere i dipendenti di ruolo muniti di laurea ed in possesso di una anzianità minima di 5 anni nella categoria D3: il dipendente in questione, invece, era in possesso della sola posizione economica D3, ma non di un profilo professionale per il quale il sistema di classificazione prevede il più elevato stipendio tabellare iniziale corrispondente alla posizione economica D3. Il TAR per la Puglia ha accolto il ricorso presentato dal dipendente ed ha annullato la clausola del regolamento sui concorsi e quella del bando, ritenendo che illegittimamente esse abbiano attribuito autonoma rilevanza

giuridica alla posizione economica D3: l'interpretazione del testo contrattuale, infatti, non consentirebbe di definire la posizione D3 come una "categoria" in senso proprio.

Punto di partenza dell'*iter* argomentativo del giudicante è la constatazione che dal sistema emergerebbe "fin troppo chiaramente che nessuna autonomia giuridica compete alle posizioni interne" alle quattro categorie individuate dal contratto e denominate A, B, C e D. Infatti: ognuna delle quattro categorie è individuata unitariamente sulla base dei profili professionali corrispondenti alle attività lavorative assegnate al personale inquadrato in ciascuna di esse; ogni area si ripartisce in posizioni economiche; "all'interno di ciascuna categoria è ontologicamente concepibile solo una progressione economica".

È vero che "dagli artt. 3, 4, 13 emerge che la posizione D3 acquista, in quanto corrispondente ai particolari profili professionali individuati nell'allegato A, una dignità specifica" riassumibile in due punti:

1. il combinato disposto degli artt. 3, c. 7, e 13, c. 1, consente l'attribuzione ab initio del trattamento economico previsto per la posizione D3 al personale da inquadrare nella categoria D in possesso di uno dei profili professionali che l'allegato A del contratto individua in quelli già ascrivibili all'VIII qualifica funzionale del DPR 347/83 (come integrato dal DPR 333/90). Le tabelle B e B-bis considerano poi autonomamente la posizione D3 ai fini del calcolo della retribuzione.
2. il combinato disposto degli artt. 3 e 4 rende possibile l'accesso alla posizione D3 tramite procedura selettiva, ossia una forma di progressione verticale all'interno della categoria.

Ma, secondo il giudice, le due menzionate peculiarità non fanno venire meno la valenza puramente economica

della posizione D3, in quanto:

1. l'identificazione dei profili professionali che consentono l'accesso immediato alla posizione D3 (quelli corrispondenti alla ex ottava qualifica funzionale), sarebbe fatta al "palese scopo di assicurare la continuità del trattamento economico in sede di reinquadramento. D'altronde in nessuna delle disposizioni e delle tabelle citate la posizione D3 riceve altro attributo che quello di 'economica'".
2. in secondo luogo, "l'esistenza di una progressione verticale all'interno della categoria non è elemento sufficiente a configurare una frattura tra le diverse posizioni al suo interno. È ben vero che, prevedendo la selezione come modello di passaggio da un profilo professionale ad un altro si introduce un profilo di differenziazione giuridica tra i medesimi, ma ciò appare diretto esclusivamente, ancora una volta, all'acquisizione della relativa posizione economica. Il dato decisivo è, infatti, che la progressione economica tra i due livelli (D1 e D3) resta possibile secondo l'ordinario meccanismo di cui all'art. 5".

Quindi, il passaggio diretto dal profilo professionale D1 a quello dirigenziale non darebbe luogo ad un concorso *per saltum* rispetto alla posizione D3 che è sfornita di autonomia giuridica. "Né l'inammissibilità del passaggio diretto da D1 a dirigente può essere argomentata dall'art. 4, che riguarda la progressione verticale nel sistema di classificazione regolato dal CNNL, al cui campo di applicazione è estraneo

il rapporto di lavoro dei dirigenti, comprese ovviamente le procedure di accesso”.

Inoltre, la separazione a fini concorsuali tra posizione economica D3, di cui il ricorrente è titolare in virtù di progressione orizzontale, e profilo professionale D3, di cui il ricorrente non è in possesso, penalizzerebbe “irragionevolmente il meccanismo di progressione orizzontale su quello selettivo all'interno della medesima categoria”.

In definitiva, sempre ad avviso del giudice il contratto avrebbe ricondotto determinati profili professionali alla posizione D3 esclusivamente ad un fine: *quello di riconoscere in maniera immediata, ai lavoratori in possesso di quei profili, il trattamento economico della posizione D3, trattamento altrimenti acquisibile per progressione orizzontale o verticale.*

.....

LA DISCIPLINA CONTRATTUALE

In relazione a quanto affermato dal TAR per la Puglia, si ritiene opportuno ricostruire la complessiva disciplina del sistema di classificazione del Comparto Regioni-Autonomie locali, in modo da evidenziare i diversi elementi regolativi della fonte contrattuale (il CCNL del 31.3.1999) che non consentono, in alcun modo, di attribuire alle posizioni B3 e D3 una valenza esclusivamente economica.

In base all'art.3 del CCNL del 31.3.1999, il sistema di classificazione del personale del Comparto Regioni-Autonomie locali, si articola in sole 4 categorie (denominate A, B, C e D) nelle quali sono confluite le otto qualifiche funzionali che caratterizzavano il precedente ordinamento professionale del personale, nella vigenza della Legge quadro n. 93/83.

Le regole per l'inquadramento del personale (attribuzione della categoria e della posizione economica corrispondente alla qualifica funzionale ed al trattamento fondamentale in godimento nel precedente ordinamento) sono contenute nell'art. 7 del medesimo CCNL del 31.3.1999.

Ogni categoria è *unica* e non si articola, quindi, in alcun modo in sottocategorie. Per ciascuna di esse, a conferma dell'unicità, è prevista una sola e specifica declaratoria professionale contenente l'indicazione dei requisiti, delle competenze, delle conoscenze e capacità necessarie per l'inquadramento dei lavoratori.

Tuttavia, all'interno delle categorie B e D, come si è avuto modo di accennare, sono previsti (art.3, comma 7, del CCNL del 31.3.1999 ed Allegato A al medesimo CCNL) alcuni specifici profili per i quali, in considerazione della maggiore rilevanza e complessità delle mansioni che li caratterizzano, il trattamento economico stipendiale iniziale, di accesso (dall'interno e dall'esterno), è stato fissato non in relazione alla posizione economica iniziale delle categorie B e D, e cioè in B1 e D1, come avviene in relazione alla generalità degli altri profili delle suddette categorie B e D, ma in corrispondenza alla più elevata posizione economica B3 e D3.

Con riferimento specifico alla categoria D, tali profili non sono solo quelli che erano già previsti nell'ambito della ex VIII q.f., e che quindi dovevano essere trasposti nel nuovo sistema di classificazione, ma anche quelli che avrebbero potuto essere individuati ex novo dagli enti del comparto. Nel nuovo sistema, infatti, spetta ai singoli enti, nell'ambito della loro autonomia organizzativa, individuare i profili professionali necessari a soddisfare le proprie esigenze operative e funzionali, con l'unico vincolo del rispetto dei contenuti delle declaratorie di ciascuna categoria e tenendo conto delle esemplificazioni contenute nell'allegato A al CCNL

del 31.3.1999. Pertanto, gli enti avrebbero potuto, e possono, individuare *ex novo* altri profili "speciali" con trattamento stipendiale iniziale in B3 e in D3, attenendosi alle indicazioni contenute nell'ultimo periodo dell'allegato A, che a tal fine fa riferimento alle caratteristiche dei profili che nel precedente ordinamento erano collocati nella ex VIII q.f.

Conseguentemente, proprio perché gli enti possono ancora avvalersi della facoltà di istituire nuovi profili aventi caratteristiche contenutistiche tali da collocarli in B3 e D3, si deve senz'altro escludere che la previsione dell'art.3, comma 7, del CCNL del 31.3.1999 abbia avuto la sola finalità di salvaguardia della più elevata retribuzione di cui beneficiava precedentemente il personale della ex VIII q.f. in sede di trasposizione nel nuovo sistema di classificazione. Del resto se questa fosse stata la finalità perseguita dalle parti negoziali, la clausola contrattuale sarebbe stata formulata in termini diversi, prevedendosi più semplicemente, come generalmente avviene in questi casi:

- il riconoscimento di assegni ad personam a favore del personale che era in possesso dei profili di cui si tratta (per la garanzia del maggior trattamento in godimento), fermo restando l'inquadramento nei profili di base del nuovo sistema di classificazione;
- oppure la conservazione di tali profili *ad esaurimento*.

Già da queste prime indicazioni emerge che le posizioni B3 e D3 non possono considerarsi dotate di una valenza esclusivamente economica.

Infatti, relativamente ai profili per i quali queste rappresentano lo stipendio tabellare iniziale, le posizioni B3 e D3, proprio perché costituiscono il trattamento economico ordinario di attività (a tal fine è sufficiente la lettura delle clausole contrattuali degli artt. 3, comma 7, 13, comma 1,

e delle declaratorie relative alle categorie B e D, dell'allegato A, del CCNL del 31.3.1999 che espressamente considerano le posizioni B3 e D3 come trattamento tabellare iniziale dei profili di cui si parla), non possono non collegarsi alla diversità delle mansioni, l'unico elemento che giustifica e legittima, all'interno della unica categoria di inquadramento, un diverso e più elevato livello retributivo.

A conferma di quanto detto, deve rilevarsi che, proprio perché per tali profili è previsto uno specifico e più elevato trattamento stipendiale iniziale (e, quindi, un maggiore onere a carico degli enti) all'interno delle categorie B e D, per la determinazione della dotazione organica (che rappresenta ancora lo strumento fondamentale per l'assunzione e la gestione del pubblici dipendenti) di ciascuna di esse, gli enti devono procedere all'individuazione di una doppia dotazione organica: una per i profili con trattamento stipendiale iniziale rispettivamente in B1 e D1 ed una per i profili con trattamento stipendiale iniziale rispettivamente in B3 e D3.

Per le posizioni di mero sviluppo economico, previste nell'ambito della progressione economica orizzontale (art.5 del CCNL del 31.3.1999), al contrario, non è prevista invece alcuna considerazione in sede di determinazione della dotazione organica.

Infatti, solo queste hanno una valenza esclusivamente economica in quanto preconstituiscono un percorso puramente retributivo volto a premiare il merito e la professionalità del lavoratore, ma sempre all'interno della categoria e del profilo di appartenenza e, quindi, sempre con riferimento allo stesso posto, della relativa dotazione organica,

occupato dal lavoratore.

Il lavoratore inquadrato in profili della categoria D, con trattamento stipendiale iniziale in D1, anche se perviene alla posizione economica di sviluppo D5, per meriti professionali, continua sempre a svolgere le mansioni del suddetto profilo, che, come detto, sono diverse da quelle dei profili con trattamento stipendiale iniziale in D3. Quanto sopra detto non confligge né con il principio dell'unicità della categoria né con quello della equivalenza e della esigibilità delle mansioni all'interno della medesima. Sotto il primo profilo, si deve ribadire che la particolare disciplina dei profili con trattamento tabellare iniziale in B3 e D3 non ha inteso dare vita a sottocategorie all'interno dell'unica categoria.

Infatti, le parti negoziali hanno solo voluto privilegiare, con un diverso e più elevato trattamento stipendiale iniziale, determinati profili, in considerazione delle mansioni specifiche che li caratterizzano, fermo restando le caratteristiche generali ed i requisiti della categoria (B o D) in cui si vanno a collocare.

In sostanza, si tratta semplicemente di un meccanismo di valorizzazione del differenziale professionale che può sicuramente esistere, con riferimento ai contenuti dei singoli profili in esse inseriti, all'interno di ciascuna delle categorie B e D, ma che non mette in alcun modo in discussione l'unicità delle stesse (a titolo di mera esemplificazione, si può richiamare la differenza, di sicura evidenza, tra il profilo di istruttore amministrativo, collocato tra quelli con stipendio tabellare iniziale corrispondente alla posizione economica D1, e quello di avvocato, rientrante tra i profili con stipendio tabellare iniziale

corrispondente alla posizione economica D3, che si caratterizza non solo per una maggiore ricchezza dei requisiti richiesti per l'accesso - l'abilitazione professionale - ma anche per una maggiore autonomia e responsabilità delle mansioni e delle attività ad esso ricondotte).

Del resto anche i sistemi di inquadramento del personale propri del lavoro privato prevedono, pure all'interno della medesima categoria di inquadramento, l'erogazione di più elevati trattamenti economici a favore del personale in possesso di determinati profili professionali.

Pertanto, con riferimento ai profili con trattamento stipendiale iniziale in B3 e D3 si può affermare solo che:

1. essi sono diversi, per contenuti (si tratta di mestieri particolari e diversi), da quelli con trattamento tabellare iniziale in B1 e D1;
2. per tale diversità ad essi è riconosciuto un più elevato trattamento economico stipendiale iniziale (determinato attraverso il riferimento ai valori delle posizioni economiche B3 e D3).
3. risolvendosi la vera differenza tra i profili con trattamento stipendiale iniziale in B1 e D1 e quelli con trattamento stipendiale iniziale in B3 e D3, solo in una distinzione tra mestieri professionalmente diversi, ma sempre all'interno dell'unica categoria di inquadramento (B o D), essa non riguarda in alcun modo la importanza del profilo stesso, nel senso che non comporta in alcun modo la creazione di un rapporto di gerarchia tra le due tipologie di profilo all'interno della medesima categoria di collocazione.

La diversità dei contenuti dei profili (che giustifica il più elevato trattamento economico), secondo quanto sopra detto, emerge con evidenza ove si consideri che, secondo il CCNL del 31.3.1999, ad es. con riferimento alla categoria D, il trattamento

stipendiale iniziale corrispondente alla posizione economica D1, dovrebbe collegarsi a profili di portata più ampia e generica, come l'istruttore amministrativo o lo specialista dell'area di vigilanza e assimilati; quello corrispondente alla posizione economica D3 riguarda invece profili professionali specialistici o caratterizzati da particolare professionalità, richiedenti anche determinate abilitazioni, come quelli di ingegnere, architetto, avvocato, ecc. o anche profili amministrativi, purché di elevata specializzazione.

Con riferimento al principio dell'equivalenza e della piena esigibilità della mansioni all'interno della categoria di inquadramento (B o D) sancito sia, in generale, nell'art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001, sia, con specifico riferimento al sistema di classificazione del Comparto Regioni-Autonomie locali, nell'art. 3, comma 2, del CCNL del 31.3.1999, neppure può ritenersi che esso possa costituire un presupposto per affermare la valenza solo economica delle posizioni B3 e D3. Infatti, la disciplina legale (art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001) ha rinviato alla contrattazione collettiva il compito di specificare ed aggiornare l'effettiva portata applicativa del principio dell'equivalenza con riferimento ai contenuti del sistema di classificazione adottato da ciascun comparto. L'art. 3, comma 2, del CCNL del 31.3.1999 ha dato attuazione a tale precetto, limitandosi ad affermare che: "...tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, in quanto professionalmente equivalenti, sono esigibili..." Pertanto, la suddetta clausola contrattuale non afferma, come regola generale, che tutte le mansioni di una categoria, e per il solo fatto di essere collocate all'interno di una medesima categoria, sono da ritenersi sempre equivalenti. L'espressione utilizzata - "in quanto equivalenti" - non rappresenta, infatti, un giudizio di valore già espresso dalle parti negoziali, ma riafferma,

piuttosto, l'esigenza di procedere, nel caso di spostamento del lavoratore ad altre mansioni all'interno della categoria, alla verifica concreta della effettiva equivalenza delle nuove mansioni a quelle di precedente assegnazione.

Si tratta cioè di una condizione e non di una semplice affermazione. Pertanto, sulla base della disciplina contrattuale, il principio della equivalenza può essere applicato (e l'assegnazione del lavoratore ad altre mansioni realizzata) solo se le mansioni interessate (precedenti e nuove) possono essere considerate equivalenti, secondo i consolidati indirizzi interpretativi forniti dalla più recente giurisprudenza della Cassazione. Conseguentemente, deve sicuramente ammettersi che, all'interno della medesima categoria di inquadramento, possano essere previste ed esistere mansioni non equivalenti, per le quali sia stabilito un diverso e più elevato trattamento economico, come avviene anche nei sistemi di classificazione del personale del lavoro privato. Con riferimento alla specifica situazione delle categorie B e D, si avrà pertanto che, per esse, la mobilità orizzontale del personale e la esigibilità (o fungibilità) delle mansioni all'interno della categoria saranno possibili, sempre nel rispetto del principio dell'equivalenza delle mansioni, solo tra i profili aventi lo stesso trattamento stipendiale iniziale (tutti profili con trattamento economico fissato in D1 oppure tutti profili con trattamento economico in D3). Infatti, proprio la circostanza che, in base alla disciplina contrattuale, si tratti di mansioni inquadrate nella medesima categoria professionale e che per esse sia previsto un medesimo

trattamento economico rappresenta uno degli indici più significativi utilizzati dalla giurisprudenza per ritenere equivalenti le mansioni stesse, in caso di mobilità orizzontale del lavoratore ossia di assegnazione dello stesso a mansioni nuove e diverse da quelle di assunzione.

Nel caso di assegnazione ad un lavoratore inquadrato in profili con trattamento stipendiale iniziale in D1 (anche se, per effetto di progressione economica orizzontale, abbia raggiunto una più elevata posizione economica di sviluppo ad es. D5) allo svolgimento di mansioni proprie di profili con trattamento stipendiale iniziale in D3, trattandosi di mansioni diverse e non equivalenti, questi ha diritto a percepire il più elevato trattamento economico per queste previsto, con l'applicazione delle regole previste nell'art. 8 del CCNL del 14.9.2000 in materia di mansioni superiori.

Infatti, anche se tra i profili con trattamento stipendiale rispettivamente in D1 e D3, come detto, non vi è alcuna forma di supremazia gerarchica, nel particolare caso ipotizzato, vengono pur sempre in considerazione mansioni non equivalenti, che devono considerarsi comunque superiori perché al loro svolgimento è legato contrattualmente la corresponsione di un più elevato trattamento economico.

In tal senso, con riferimento al mondo del lavoro privato, è consolidato l'orientamento della giurisprudenza lavoristica, di merito e di legittimità.

Al contrario, ad un lavoratore inquadrato in profili con trattamento stipendiale iniziale in D3 non possono essere richieste mansioni di profili con trattamento stipendiale iniziale in D1, in quanto queste verrebbero a configurarsi come mansioni non equivalenti, ma questa volta inferiori

e, come tali, proibite dalla vigente normativa legale e contrattuale in materia di mansioni.

LA PROGRESSIONE ECONOMICA ORIZZONTALE

Tale istituto, come è noto, rappresenta una forma di "carriera" di carattere esclusivamente retributivo del dipendente, che si sostanzia nella previsione, all'interno di ciascuna categoria, di una serie di posizioni economiche che il dipendente può, successivamente, acquisire sulla base delle risultanze di un adeguato sistema di valutazione delle prestazioni e dei risultati dallo stesso conseguiti nell'anno di riferimento, predisposto da ciascun ente tenendo conto dei criteri dettati a tal fine nell'art. 5 del CCNL del 31.3.1999.

Si tratta, quindi, di un istituto rapportabile in un certo senso al *superminimo* proprio del lavoro privato, in quanto finalizzato a consentire un adeguato riconoscimento della maggiore professionalità acquisita e dimostrata dal lavoratore nello svolgimento delle mansioni del profilo di appartenenza in termini esclusivamente economici, sulla base di criteri selettivi e meritocratici, senza alcun mutamento della sua condizione giuridica e professionale. In sostanza, viene premiato, attraverso l'acquisizione (in sequenza e con cadenza annuale) delle diverse posizioni economiche previste all'interno di ciascuna categoria che si aggiungono allo stipendio in godimento, il lavoratore che, nello svolgimento delle mansioni del profilo di appartenenza, abbia dimostrato di rendere prestazioni qualitativamente e quantitativamente superiori a quelle del restante personale in possesso del medesimo profilo ed adibito, quindi, alle medesime mansioni.

Poiché nelle categorie B e D esistono profili professionali con trattamento stipendiale iniziale diversificato, che

rappresentano il punto di partenza, per ciascuna delle stesse, in base alla disciplina contrattuale, si hanno due distinti percorsi di progressione economica orizzontale:

PER LA CATEGORIA D

5 incrementi retributivi, da D1 a D6, per il personale in possesso di un profilo caratterizzato da un trattamento stipendiale iniziale collocato nella posizione economica D1;

3 incrementi economici, da D3 a D5, per il personale con profilo professionale caratterizzato da un trattamento stipendiale iniziale collocato nella posizione economica D3;

PER LA CATEGORIA B

6 incrementi economici, da B1 a B7, per il personale in possesso di un profilo caratterizzato da un trattamento stipendiale iniziale nella posizione economica B1;

4 incrementi economici, da B3 a B7, per il personale in possesso di un profilo caratterizzato da un trattamento stipendiale iniziale nella posizione economica B3.

Anche da tale regolamentazione emerge con evidenza la differenziazione che caratterizza i profili con trattamento tabellare stipendiale iniziale in B3 e D3 rispetto agli altri collocati nella medesima categoria.

Tale diversità emergeva con maggiore evidenza nella vigenza dell'art. 12, comma 3, del CCNL del 31.3.1999 (venuto meno per effetto della scadenza del termine ivi previsto), in virtù del quale, fino al 31.12.2001, la progressione economica del personale con trattamento stipendiale iniziale collocato in B1 e D1 poteva svilupparsi solo fino alle posizioni rispettivamente B4 e D3, laddove per il personale dei profili con trattamento iniziale in B3 e D3 non era prevista alcuna limitazione. Considerando, invece, le posizioni B3 e D3, come mere posizioni

economiche, come logica conseguenza, si sarebbe dovuto pervenire alla conclusione, del tutto inverosimile, per cui il personale inquadrato in profili con trattamento iniziale in B3 e D3 sarebbe rientrato anch'esso nella medesima regola stabilita per gli altri profili delle due categorie (essendo B3 e D3 solo forme di sviluppo economico), per cui il personale inquadrato in profili collocati in B3 (ex V q.f.), fino al 31.12.2001, sarebbe potuto pervenire solo fino alla posizione B4, mentre quello inquadrato in profili con trattamento stipendiale iniziale in D3, sempre fino al 31.12.2001, non avrebbe fruito di nessuna possibilità di progressione orizzontale.

Alla luce della ricostruzione fatta, appare evidente che la medesima posizione economica D3 (ma lo stesso vale anche per la B3) può assumere due distinte valenze:

- può essere soltanto un mero incremento economico, conseguito per effetto della progressione economica orizzontale di cui all'art. 5 del CCNL del 31.3.1999, per il personale assunto in profili con trattamento stipendiale collocato in posizione D1; in tal caso il lavoratore interessato conserva sempre lo stesso profilo professionale, con lo svolgimento delle medesime mansioni in esso ricomprese, e continua ad occupare lo stesso posto di dotazione organica;
- può assumere anche una diversa valenza giuridica e professionale, se viene in considerazione il caso del lavoratore che accede per selezione interna, ai sensi dell'art. 4 del CCNL del 31.3.1999, ad uno dei profili per i quali è previsto

un trattamento economico iniziale corrispondente alla posizione economica D3 (ma lo stesso vale anche per la B3); infatti, in tale ipotesi, il lavoratore acquisisce un diverso profilo professionale, rispetto a quello precedentemente posseduto, ed occupa anche un diverso posto in organico.

Ancora una volta, pertanto, viene evidenziata la sostanziale differenziazione dei contenuti dei profili con trattamento stipendiale iniziale in D1 e B1 rispetto a quelli con trattamento stipendiale iniziale in B3 e D3, che non consente di ritenere né che la posizione economica D3 (o B3) abbia una valenza esclusivamente economica né che, conseguentemente, essa possa essere conseguita dal personale indifferentemente, sia con la progressione orizzontale sia con quella verticale né, infine, che quest'ultima sia finalizzata all'acquisizione di una posizione economica.

In proposito, infatti, occorre ancora una volta ribadire che i profili con trattamento stipendiale in D3 e B3 attengono a mansioni diverse da quelle dei restanti profili delle categorie B e D e che, quindi, il lavoratore che voglia accedervi, con il conseguente mutamento di mansioni, può farlo solo attraverso il sistema della progressione verticale. Con la progressione orizzontale, invece, come detto, il lavoratore continua a svolgere le medesime mansioni del profilo posseduto ma per i meriti dimostrati guadagna di più.

Per effetto di quanto detto, il lavoratore inquadrato in profili con trattamento stipendiale in D1, anche se successivamente abbia conseguito la posizione economica D5, nell'ambito del suo percorso di progressione

economica orizzontale (di cui sopra si è detto), non può, per ciò solo, chiedere; né il datore di lavoro pubblico può pretendere lo svolgimento di mansioni proprie dei profili con trattamento stipendiale in D3, in quanto la maggiore retribuzione gli viene riconosciuta sempre in relazione alle mansioni del profilo posseduto (che non è cambiato per effetto della progressione economica orizzontale) e non vale a legittimare anche l'esercizio di mansioni da considerarsi comunque superiori, in quanto connesse ad un profilo per il quale il sistema di classificazione prevede un trattamento stipendiale diverso e più elevato.

.....
LA PROGRESSIONE VERTICALE

Ulteriori indicazioni che confermano che le posizioni economiche B3 e D3, in quanto collegate a specifici profili professionali, non hanno una valenza esclusivamente economica ma anche giuridica, sia pure senza dare vita a specifiche sottocategorie nell'ambito delle categorie B e D, si riscontrano nelle previsioni contrattuali concernenti la progressione verticale. Questa, come è noto, rappresenta (art. 4 del CCNL del 31.3.1999) la nuova forma di carriera del personale del Comparto Regioni – Autonomie locali e si concretizza nel passaggio del dipendente da un profilo (e dalle relative mansioni) di una categoria ad altro profilo di una categoria immediatamente superiore (con conseguente modifica delle mansioni di assegnazione). L'art. 4, comma 1, ultimo periodo, del CCNL del 31.3.1999, nell'ambito della disciplina della materia, prevede espressamente che la medesima procedura, in genere prevista per il passaggio tra categorie, trovi applicazione anche per la copertura dei posti vacanti dei profili per i quali sia previsto un trattamento stipendiale iniziale corrispondente alle posizioni economiche B3 e D3.

Ciò non vuol dire che tali profili

costituiscono una specifica sottocategoria all'interno della categoria di collocazione, ma solo che le parti negoziali hanno preso atto che gli stessi rappresentano mansioni e, quindi, mestieri diversi e più qualificati (e maggiormente retribuiti) ma sempre all'interno dell'unica categoria B o D e che, pertanto, la copertura dei posti vacanti della dotazione organica ad essi relativi non poteva non avvenire che attraverso lo strumento della progressione verticale.

Infatti, occorre ricordare che in base all'art. 35, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 165/2001 le procedure selettive, anche per la progressione verticale, devono essere finalizzate all'effettivo accertamento del possesso da parte del lavoratore della professionalità richiesta dal posto vacante da ricoprire. Tale regola non poteva non trovare applicazione anche nel caso della copertura dei posti relativi a profili con un trattamento stipendiale iniziale corrispondente alle posizioni economiche B3 e D3, dato che, come detto, essi rappresentano profili diversi dagli altri pure collocati nelle due categorie B e D e, quindi, non poteva prescindere dall'accertamento dell'effettiva sussistenza, negli aspiranti, della necessaria capacità e competenza professionale richieste per l'espletamento delle nuove mansioni.

Inoltre, a conferma ulteriore della differenza contenutistica (e quindi anche giuridica) esistente tra i profili con trattamento stipendiale iniziale corrispondente alle posizioni economiche B3 e D3 rispetto agli altri, la stessa clausola contrattuale espressamente prevedeva, nell'ambito delle procedure selettive interne per la copertura dei posti vacanti corrispondenti ai suddetti profili "speciali", la riserva a favore del personale degli altri profili professionali delle medesime categorie B e D (e cioè quelli con trattamento stipendiale iniziale corrispondente alle posizioni economiche B1 e D1). Il ricorso alle procedure selettive

della progressione verticale e la riserva a favore del personale in possesso di profili professionali delle medesime categorie B e D ma con trattamento stipendiale iniziale corrispondente alle posizioni economiche B1 e D1 non sarebbe stato certo necessario se le posizioni B3 e D3 avessero avuto una valenza esclusivamente economica (come sopra detto anche a seguito della progressiva acquisizione delle successive posizioni della progressione economica orizzontale, il lavoratore continua a svolgere sempre e soltanto le medesime mansioni correlate al profilo posseduto occupando sempre lo stesso posto della dotazione organica)

Significativo, poi, è il riferimento contenuto nell'art. 4, comma 1, ultimo periodo del CCNL del 31.3.1999 alla: "...copertura dei posti vacanti dei profili delle categorie B e D di cui all'art. 3, comma 7,....".

Infatti, questo richiamo ai posti vacanti della dotazione organica relativi ai profili con trattamento stipendiale iniziale in B3 e D3, chiaramente, dimostra che vengono considerati profili autonomi rispetto agli altri delle due categorie e che, dato il maggiore costo che comportano (più elevato trattamento stipendiale iniziale), per essi devono essere previsti specifici posti nell'ambito dell'unica dotazione organica di categoria.

Una valenza esclusivamente economica delle posizioni B3 e D3 avrebbe reso del tutto superflua ed inutile una tale previsione (come avviene in generale nell'ambito della progressione economica, in cui, venendo in considerazione un incremento di carattere esclusivamente retributivo corrisposto in relazione alle mansioni proprie della categoria e del profilo di appartenenza, quindi anche con

riferimento al medesimo posto della relativa dotazione organica, non si pone in alcun modo un problema di determinazione della dotazione organica per ciascuna delle posizioni economiche in cui si articola la stessa progressione orizzontale).

Infine, non può non richiamarsi la disciplina dell'art. 15, comma 2, del CCNL del 31.3.1999 secondo a quale, in caso di passaggio verticale tra categorie del personale o di acquisizione da parte di questo di uno dei profili per i quali sia stabilito un trattamento stipendiale iniziale corrispondente alle posizioni economiche B3 e D3, qualora il trattamento economico in godimento del personale suddetto, per effetto degli incrementi derivanti dalla progressione economica orizzontale conseguiti nella precedente categoria o profilo, sia superiore a quello stabilito in relazione alla nuova categoria o al nuovo profilo (B3 o D3), il personale conserva a titolo personale la differenza, che però è riassorbibile nella successiva progressione economica.

Pertanto, l'equiparazione, anche a questi fini, dell'acquisizione di uno dei profili con trattamento stipendiale iniziale in B3 e D3 alla progressione verticale dimostra, ancora una volta, che le parti negoziali non hanno in alcun modo voluto considerare le posizioni B3 e D3 in chiave esclusivamente economica. Infatti, una valenza solo economica delle posizioni B3 e D3 avrebbe reso inutile ed inapplicabile la previsione dell'art. 15, comma 2, del CCNL del 31.3.1999 in quanto un lavoratore inquadrato in profili professionali con trattamento stipendiale iniziale in D1 e pervenuto per effetto di progressione economica orizzontale alla posizione economica D4 non potrebbe mai avere interesse pratico

o professionale a conseguire una posizione economica più bassa (D3), secondo la regola ivi contenuta, in quanto il maggiore importo salvaguardato sarebbe comunque mantenuto solo *ad personam* e sarebbe riassorbibile per effetto delle successive progressioni orizzontali.

CONCLUSIONI

Tirando le fila del discorso fin qua fatto, con riferimento alla sentenza in commento, si possono fare le seguenti considerazioni.

Innanzitutto si può, anzi si deve, certamente, condividere il contenuto di merito della decisione del giudice amministrativo in relazione alla fattispecie che formava l'oggetto principale della controversia. Infatti, non vi sono nel sistema di classificazione del Comparto Regioni-Autonomie locali, di cui al CCNL del 31.3.1999, elementi giuridici idonei a giustificare una disciplina delle modalità di accesso alla qualifica dirigenziale, sia nella forma del concorso pubblico con riserva a favore degli interni, sia in quella della procedura selettiva riservata esclusivamente al personale interno all'ente (su quest'ultimo aspetto si ritiene necessario richiamare l'attenzione anche sulla circostanza che esistono autorevoli pronunce giurisprudenziali e amministrative di organi istituzionali che escludono la possibilità di selezioni per l'accesso alla dirigenza riservate solo al personale interno) e che limiti la partecipazione solo ai dipendenti inquadrati in profili professionali con stipendio tabellare iniziale corrispondente alla posizione economica D3. Pertanto, a sostegno della sentenza adottata sarebbe stato sufficiente la semplice considerazione e riaffermazione dell'indiscutibile carattere unitario di ciascuna delle quattro categorie che compongono il vigente sistema di classificazione del Comparto Regioni-Autonomie locali.

Si tratta di un elemento che emerge con chiarezza dalla disciplina contrattuale.

A tal fine, il primo e fondamentale profilo da considerare è che il CCNL del 31.3.1999, come esattamente rilevato dal TAR per la Puglia, nell'allegato A, prevede un'unica e generale declaratoria professionale per la categoria D, con la previsione di identici requisiti culturali, di competenze e capacità professionali per tutti i profili in essa ricompresi, riconducibili sia a quelli con stipendio tabellare iniziale in D1 che a quelli con stipendio tabellare iniziale in D3 (salvo la possibilità per questi ultimi di richiedere anche un "*quid aggiuntivo*", come l'abilitazione professionale per gli avvocati, gli ingegneri, ecc., che rientra pur sempre tra i requisiti generali ed eventuali.).

Un'ulteriore conferma del principio dell'unicità della categoria si riscontra nella disciplina dell'area delle posizioni organizzative, di cui agli artt. 8-11 del CCNL del 31.3.1999.

Infatti, questa espressamente prevede (art. 8, comma 2, ed art. 9, comma 2, del CCNL del 31.3.1999) che la titolarità di una posizione organizzativa può essere conferita indifferentemente a personale inquadrato sia in profili con trattamento stipendiale iniziale in D1 che in quelli con trattamento stipendiale iniziale in D3.

È evidente che una tale regola non avrebbe avuto senso e giustificazione ove il contratto avesse voluto stabilire, in relazione alle due tipologie di profili, due distinte sottocategorie.

Quello che rileva, invece, ai fini dell'applicazione della disciplina in materia di incarichi di posizione organizzativa, è che il personale sia dell'una che dell'altra tipologia di profili sia individuato nel rispetto dei criteri oggettivi (requisiti culturali, competenze, attitudini professionali, caratteristiche dei progetti da realizzare), stabiliti dal medesimo art. 9, comma 2, del CCNL del 31.3.1999.

Infine, sempre a conferma dell'unicità della categoria, si deve richiamare l'attenzione anche sui contenuti

della dichiarazione congiunta n. 5, allegata al CCNL del 14.9.2000, che demanda all'autonomia regolamentare degli enti la definizione delle modalità di accesso dall'interno a posti relativi a profili di categoria B con stipendio tabellare iniziale in B3 e a posti relativi a profili di categoria D con stipendio tabellare iniziale in D3 da parte di personale collocato rispettivamente nella categoria A e nella categoria C, purché in possesso dei necessari requisiti. Solo perché le categorie B e D sono uniche, è possibile che un dipendente inquadrato in A o in C possa partecipare alle selezioni per la copertura di posti relativi a profili di categoria B, con stipendio tabellare iniziale in B3, e a posti relativi a profili di categoria D, con stipendio tabellare iniziale in D3. Invece, considerando le posizioni B3 e D3 come vere sottocategorie, il contenuto della dichiarazione congiunta n. 5 si sarebbe posto in inevitabile conflitto con il principio generale, sancito nell'art. 4 del CCNL del 31.3.1999, secondo il quale la progressione verticale è finalizzata, in via esclusiva, al passaggio della categoria immediatamente superiore. Né si può ritenere che la suddetta dichiarazione congiunta n. 5 abbia inteso modificare la disciplina dell'art. 4 del CCNL del 31.3.1999, dato che, come è noto, la dichiarazione congiunta non può essere equiparata ad una clausola contrattuale in senso proprio, in grado cioè di modificare o abrogare i contenuti di altre e precedenti clausole contrattuali. Invece, sicuramente, non si possono condividere sia l'interpretazione del giudice amministrativo in ordine alla valenza esclusivamente economica della posizione D3 sia le ulteriori indicazioni, poste a giustificazione della stessa, fornite con riferimento a elementi del sistema di classificazione.

Si tratta, infatti, di un'interpretazione e di indicazioni che, non solo, non trovano alcun adeguato sostegno nella disciplina contrattuale del sistema di classificazione del Comparto Regioni-Autonomie locali e nelle caratteristiche e finalità dei diversi istituti in cui esso si articola, come sopra illustrati, ma che, riportati al di fuori dell'alveo della materia oggetto della pronuncia, possono anche indurre a comportamenti applicativi non coerenti con la disciplina contrattuale (sovrapposizione tra progressioni economiche e verticali, con conseguente confusione delle fonti di finanziamento delle une e delle altre, dato che le prime sono finanziate a carico delle risorse stabili destinate alla contrattazione decentrata, mentre le seconde trovano il loro finanziamento a carico del bilancio dell'ente).

Del resto se il CCNL avesse voluto attribuire una valenza esclusivamente economica alle posizioni B3 e D3, questa avrebbe trovato diretto ed immediato riscontro negli innumerevoli orientamenti applicativi predisposti in materia dall'ARAN che, invece, come è possibile verificare sul sito istituzionale www.aranagenzia.it, (Comparto Regioni-Autonomie Locali, Raccolta sistematica, Sistema di classificazione), si pronunciano in senso assolutamente contrario. Né, su questo punto, risulta che le Organizzazioni Sindacali, nel loro ruolo di controparti negoziali, abbiano mai contestato la tesi interpretativa dell'ARAN, riaffermando la valenza puramente economica delle posizioni B3 e D3.

Anzi, nell'ambito del CCNL del 22.1.2004 relativo al Comparto Regioni-Autonomie locali, è stata prevista (art. 12) la costituzione di una specifica Commissione paritetica

per la revisione di alcuni punti del vigente sistema di classificazione del personale.

Ebbene, uno dei profili che dovrà formare oggetto del lavoro della Commissione è appunto "perfezionare la clausola sulle selezioni verticali tra categorie e chiarire i punti intermedi di accesso sulle posizioni B3 e D3".

La formulazione della clausola contrattuale, con il preciso riferimento ai "punti intermedi di accesso sulle posizioni B3 e D3", indica chiaramente che le parti negoziali (e quindi anche le OO.SS.) attribuiscono alle suddette posizioni D3 e B3, anche una precisa valenza giuridica (nel senso sopra evidenziato). Infatti, il termine "accesso", nella terminologia propria del lavoro pubblico, sta ad indicare, come è noto, non solo la fase propria dell'assunzione del dipendente ma anche quella del suo inquadramento in una categoria superiore (in tal senso, Corte di Cassazione, sentenza 1543/03, che considera le selezioni verticali pur sempre come forme di accesso, sia pure dall'interno, con conseguente riserva delle controversie in materia alla giurisdizione del giudice amministrativo).

Il riferimento della clausola contrattuale all'"accesso", relativamente alle posizioni B3 e D3, si giustifica, come è evidente, solo in quanto entrambe le parti riconoscano alle stesse anche una precisa valenza giuridica.

In conclusione, quindi, si ritiene necessario ribadire che, anche dopo la sentenza del TAR per la Puglia, sede di Bari, sez. II, n. 2116/2004 del 10 maggio 2004, le succitate posizioni B3 e D3, come dimostrato dalla ricostruzione sopra effettuata della vigente normativa contrattuale, hanno una valenza sia giuridica che economica e che solo un espresso e specifico intervento negoziale potrà attribuire alle stesse un diverso significato e valore.

Rosario Soloperto

Dirigente ARAN

IL SEMESTRE DI BLAIR L'ANNO DELLA MOBILITÀ

Ritengo utile portare a conoscenza dei lettori della nostra "rubrica" due avvenimenti che a mio avviso hanno tenuto desta l'attenzione nel recente passato o la terranno nell'immediato futuro.

Alludo, per un verso alle Dichiarazioni del Primo Ministro Blair con le quali, il 23 giugno 2005, è stato illustrato il programma semestrale di attività della Presidenza britannica; per altro verso alla proclamazione del 2006 "Anno europeo della mobilità professionale".

Di seguito vengono – come di consueto – indicate le fonti (www.europa.eu.it) dalle quali sono state attinte le notizie nella loro essenzialità.

Chiunque volesse ampliare le proprie conoscenze può ricorrere al sito sopra indicato.

SEMESTRE BRITANNICO: DICHIARAZIONI DEL PRIMO MINISTRO

Tony BLAIR ha esordito dicendosi onorato di essere presente al Parlamento e ha preso l'impegno a tornarvi dopo ogni Vertice per informare i deputati dei risultati nonché a consultarlo prima delle delibere del Consiglio. Il momento, ha proseguito, è importante, in ogni crisi vi è un'opportunità che occorre cogliere.

Si è nel mezzo di un dibattito che non deve essere uno «scambio di insulti» e caratterizzato da personalismi, bensì un franco scambio di idee.

Non si tratta di scegliere tra il libero mercato e l'Europa sociale, questa interpretazione, ha spiegato, è un modo per intimidire chi vuole cambiare l'Europa, rappresentandolo come un «traditore» e tacciandolo di antieuropeismo.

Gli ideali, invece, «sopravvivono grazie ai cambiamenti e muoiono per l'inerzia di fronte alle sfide».

Il Primo Ministro britannico ha quindi pronunciato un atto di fede europeista e descritto le posizioni da egli assunte in passato sulle questioni europee, ed ha precisato che dal suo punto di vista l'Unione non può essere solo un mercato comune ma anche uno spazio politico che abbia pure una dimensione sociale.

Non è il momento della divisione, ha affermato, occorre anche parlare del successo politico degli ultimi cinquant'anni di cui bisogna essere fieri: pace, progresso e prosperità.

La cooperazione aumenta la forza individuale e i tempi sono cambiati. Gli USA sono l'unica superpotenza mondiale mentre Cina e India saranno sempre più forti economicamente. Per il Primo Ministro, occorre quindi che l'Europa si rinnovi perché se non si fa fronte alla sfida, se ci si rifugia nelle attuali politiche, l'Europa è destinata a fallire.

OSSERVATORIO UE

Questo rinnovamento, ha spiegato, può essere attuato *«solo se riusciamo a trovare un connubio tra gli ideali europei e il mondo moderno in cui viviamo»*.

È necessario, inoltre, trovare forza e idealismo per ottenere il sostegno della gente che, spesso, *«si trova un passo avanti rispetto ai politici»* perché non è ossessionata dal quotidiano della politica. Il dibattito deve quindi incentrarsi su come far fare all'Europa quello per cui era stata creata: migliorare la vita della gente. Nonostante fosse stata approvata da tutti i governi e sostenuta da tutti i leader politici, i popoli di due Stati membri fondatori hanno respinto la Costituzione.

Ciò, ha spiegato, non è accaduto perché hanno letto il testo e si sono trovati in disaccordo, ma piuttosto perché hanno voluto esprimere il loro scontento sull'Europa votando contro la sua Costituzione.

Non si tratta, però, di una crisi delle Istituzioni, si è di fronte a una crisi di *leadership* politica.

Di fronte ad un mondo irriconoscibile rispetto a 20 o 30 anni fa, ha ammonito il Primo Ministro, occorre che siano i moderati a rispondere alle attese dei cittadini e non gli estremisti.

Siamo riusciti a raggiungere gli obiettivi fissati a Laeken o a Lisbona? si è poi chiesto Tony Blair. È il momento della verifica, ha affermato, la gente ha lanciato un allarme e occorre ascoltarla, *«la nostra leadership è parte della soluzione, non del problema»*.

L'adozione del Bilancio doveva ridare credibilità all'Unione, ma i suoi contenuti dovevano anche essere giusti, ha esclamato il futuro Presidente del Consiglio UE. Egli ha quindi negato quanto affermato da alcuni circa il rifiuto britannico di accettare il compromesso sullo «sconto», mettendo la questione della Pac sul tavolo negoziale all'ultimo minuto.

Non è neanche vero che è stato chiesto lo smantellamento della politica agricola. Le prospettive finanziarie, ha spiegato, sono un processo che deve portare a un bilancio più razionale e permettere le riforme necessarie prima del 2013. Il Regno Unito, ha aggiunto, resterà comunque il secondo contributore netto al bilancio. Il Primo Ministro ha anche negato l'intenzione di smantellare il modello sociale europeo. Tuttavia, si è chiesto, che modello sociale è quello che vede 20 milioni di disoccupati, tassi di produttività nettamente inferiori agli USA, un numero di diplomati in diminuzione e una riduzione degli sforzi sulla ricerca e l'innovazione. Lo scopo del modello sociale, ha spiegato, dev'essere di aumentare la capacità concorrenziale per far fronte alla globalizzazione, al fine di avere un'Europa sociale che funzioni. In proposito, Blair ha citato la relazione di Wim Kok che pone l'accento su ricerca, innovazione, aiuti alle PMI e, parallelamente, ha criticato quel tipo di regolamentazione europea che, per salvare alcuni posti di lavoro oggi, pregiudica quelli più numerosi del futuro. Il Primo Ministro ha poi voluto respingere il luogo comune secondo cui il Regno Unito è chiuso in una filosofia antisociale descrivendo una serie di misure prese dal suo governo a favore dell'occupazione e dei meno abbienti.

Egli ha poi indicato nei contenuti della relazione Sapir *«quello che sarebbe un bilancio moderno»*, affermando che tra dieci anni non sarà più possibile destinare il 40% delle risorse alla Pac. Il Primo Ministro ha quindi accennato alle priorità della Presidenza: Agenda di Lisbona, quadro macroeconomico disciplinato e flessibile, lotta alla criminalità e al traffico di droga, immigrazione e traffico di esseri umani, lotta al terrorismo.

In merito alla politica estera e di difesa ha sottolineato la necessità di adottare misure volte a aumentare le capacità di difesa dell'Unione per condurre, assieme alla NATO, le missioni di pace.

La spesa per questo settore, inoltre, è ritenuta insufficiente per far fronte alle necessità.

L'Unione, poi, deve contare di più nel mondo e gli sforzi supplementari che ha fatto per l'Africa vanno nella giusta direzione. Occorre infine concludere i negoziati in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio, dare impulso alla politica sui cambiamenti climatici, intervenire nel processo di pace nei Balcani e rafforzare il partenariato con gli USA. Un'Unione con un'economia moderna, che garantisce la sicurezza interna ed esterna, ha quindi affermato, è un'Unione fiduciosa che non vede l'allargamento come una minaccia ma come un'opportunità storica per costruire un'Europa più grande e più potente. Un'Europa chiusa, invece, darebbe adito ai nazionalismi e alla xenofobia. Combinare l'apertura, anche economica, con la riduzione della legislazione e della burocrazia, per avvicinare l'Unione ai cittadini. La gente vuole *leadership*, ha concluso, ed «è giunto il momento di *dargliela*».

2006, ANNO EUROPEO PER LA MOBILITÀ DEI LAVORATORI

La mobilità occupazionale e geografica dei lavoratori è stata specificamente indicata come uno degli strumenti fondamentali per attuare la Strategia di Lisbona e creare un effettivo mercato del lavoro europeo.

La Commissione europea ha scelto di dedicare il 2006 alla mobilità dei lavoratori, al fine di aumentare la consapevolezza e la comprensione dei benefici di lavorare all'estero e della mobilità occupazionale. È il primo anno europeo che combina la questione della mobilità con quella dei lavoratori.

Lavorare in paesi o in settori nuovi offre la possibilità di acquisire nuove abilità ed esperienze ed è inoltre un vantaggio sia per i lavoratori che per i datori di lavoro. Tuttavia le statistiche attuali indicano che pochi europei sono occupati all'estero. La percentuale

di cittadini che risiedono in un paese Ue diverso dal proprio è intorno all'1,5%, dato rimasto costantemente invariato per gli ultimi 30 anni. Inoltre, in 9 paesi dell'Ue, il 40% dei lavoratori hanno fatto lo stesso lavoro per oltre 10 anni. Vladimír Špidla, commissario europeo per occupazione, affari sociali e pari opportunità, ha indicato alcune delle ragioni che spiegano la bassa mobilità nell'Unione europea: "Ci sono ancora ostacoli legali, amministrativi e linguistici alla mobilità dei lavoratori, se poi si aggiunge la mancanza di conoscenza circa le informazioni disponibili e l'assistenza, molti lavoratori rimangono scettici sui vantaggi di lavorare in un altro paese o settore". Nel budget Ue per l'anno 2006, circa 4,3 milioni di euro saranno destinati a rafforzare la consapevolezza sui progetti di "mobilità", il resto sarà speso per eventi importanti, come il congresso del giugno prossimo a Vienna sulla mobilità, o ancora per la conferenza del prossimo settembre con titolo "Europa - Fiera del lavoro", che si svolgerà in più di 100 città europee. Sono anche in programma la realizzazione di numerosi studi sull'effetto della mobilità e verranno inoltre migliorati e aggiornati i dati statistici. Un premio verrà offerto a coloro che maggiormente avranno contribuito alla mobilità dei lavoratori. Il 2006 sarà anche l'anno in cui alcuni vecchi Stati membri dovranno decidere se mantenere le disposizioni transitorie circa la libera circolazione dei lavoratori rispetto ai dieci nuovi paesi. L'inaugurazione ufficiale dell'anno europeo per la mobilità dei lavoratori avverrà nel febbraio 2006, in presenza del Presidente della Commissione Jose Manuel Barroso e di numerosi commissari (1 luglio 2005).

a cura di Arturo Parisi
Esperto ARAN

FLASH NOTIZIE

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

14 luglio 2005
Dirigenza Sanità Area IV
(medica e veterinaria)

Verbale della riunione
 per l'interpretazione
 autentica dell'art. 20
 del CCNL
 5 dicembre 1996

L'interpretazione autentica è stata richiesta dal tribunale di Bari – Sezione lavoro. La questione concerne la non equiparabilità fra riposo settimanale e riposo compensativo nei casi di turno festivo di pronta disponibilità, circostanza questa che limiterebbe la funzione costituzionalmente garantita del riposo settimanale di reintegrazione delle energie psicofisiche, non essendo la indennità prevista per i turni di pronta disponibilità, che è uguale sia se cade in giorni festivi o feriali, sufficiente a compensare il disagio della perdita del pieno riposo settimanale. Considerato che con nota la FP CGIL ha dichiarato la propria indisponibilità, in linea di principio e per tutti i comparti, a partecipare alle trattative per le interpretazioni autentiche e che tale presa di posizione costituisce di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica in questione, in considerazione del fatto che il Consiglio di Stato, nel parere n. 955/2001, ha ritenuto che i suindicati accordi interpretativi, ai fini della loro validità, devono essere sottoscritti all'unanimità da tutte le parti che hanno a suo tempo stipulato il contratto collettivo da interpretare. Le parti hanno preso atto dell'impossibilità di pervenire al richiesto accordo di interpretazione autentica.

14 luglio 2005
- Dirigenza Sanità Area IV
(medica e veterinaria)
- Dirigenza Sanità Area III
(amministrativa,
sanitaria, tecnica
e professionale)

Ipotesi di CCNL
 delle aree III e IV
 del Servizio Sanitario
 Nazionale parte
 normativa quadriennio
 2002-2005 e parte
 economica biennio
 2002-2003.

Le presenti ipotesi costituiscono il punto di arrivo delle trattative inerenti il quadriennio di parte normativa 2002-2005 ed il biennio di parte economica 2002-2003. Le trattative hanno riguardato circa 114 mila medici e veterinari e 21 mila dirigenti del ruolo sanitario, professionale, tecnico, amministrativo e delle professioni sanitarie, che hanno ottenuto incrementi economici mensili a regime rispettivamente di ? 283,45 e di ? 254,29. Tali aumenti sono stati resi possibili con l'utilizzo delle risorse finanziarie del 5,66% messe a disposizione a livello nazionale per i rinnovi contrattuali del biennio 2002-2003, alle quali si aggiungereanno le risorse regionali pari allo 0,32% per un complessivo di risorse pari a 5,98%. Punti importanti sono quelli di aver meglio definito, nell'ambito dell'assetto organizzativo delle aziende, le modalità della presenza in servizio della dirigenza sempre più orientata ad una maggiore flessibilità. In tema di orario di servizio, significativa appare la norma che consente alle aziende di poter

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

utilizzare, in forma cumulata, 30 minuti settimanali delle quattro ore dell'orario settimanale attualmente destinate all'aggiornamento professionale, finalizzate alla riduzione delle liste di attesa o al perseguimento di obiettivi assistenziali e di prevenzione.

È stata inoltre resa possibile l'assicurazione dei servizi eccedenti gli obiettivi prestazionali con il ricorso all'attività libero professionale. Particolare attenzione è stata posta per i sistemi di valutazione dei dirigenti diretta alla verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati e delle professionalità. Infine, si è anche proceduto al rafforzamento del sistema del coordinamento regionale, già previsto dal precedente CCNL dell'8 giugno 2000.

**14 luglio 2005
Dirigenza Sanità Area III
(amministrativa,
sanitaria, tecnica e
professionale)**

CCNL per la formulazione delle tabelle di equiparazione del personale dirigente delle Arpa a quello appartenente all'area III della dirigenza dei ruoli amministrativo, sanitario, tecnico e professionale del Servizio Sanitario Nazionale

In attuazione della Legge n. 61/94 emanata a seguito dell'esito del referendum del 18 aprile 1993, che ha sottratto alle UU.SS.LL. la competenza in materia di prevenzione e controllo ambientale, sono state istituite le Agenzie per la protezione ambientale.

La legge citata, oltre all'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA), ha delegato alle Regioni ed alle Province autonome l'istituzione di Agenzie Regionali per la protezione dell'Ambiente (ARPA), la cui maggioranza di personale proviene dal Servizio Sanitario Nazionale (83,1%).

Il 2 giugno 1998, l'ARAN, nel definire i comparti di contrattazione in vista dell'apertura della stagione contrattuale 1998-2001, ha sottoscritto con le Confederazioni sindacali rappresentative un CCNQ, dove all'art. 6, comma 2, si precisa che al personale delle ARPA si applicano i contratti collettivi del Comparto Sanità e sino all'inquadramento definitivo nelle Agenzie, continuano ad applicarsi i contratti collettivi dei comparti di provenienza.

Il 27 gennaio 2000 le parti hanno sottoscritto il CCNL per la formulazione delle tabelle di equiparazione del personale confluito nelle ARPA a quello del Comparto Sanità.

Al fine di poter definire anche le tabelle di equiparazione del personale dirigenziale delle ARPA a quello del SSN, nei CCNL dell'8 giugno 2000, e precisamente negli artt. 1, comma 2, e 62, comma 2, dell'area della dirigenza medico - veterinaria e negli artt. 1, comma 2, e 63, comma 2, dell'area della dirigenza sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa, era prevista la stipula di un apposito contratto entro il 30 giugno 2000 in cui si sarebbe dovuto tenere conto dei due

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

seguenti criteri:

- contratti collettivi attualmente applicati
- qualifica di provenienza del personale.

La trattativa si è protratta sino al 22 aprile 2002 data nella quale le parti hanno siglato l'ipotesi d'accordo. Successivamente è stato sottoscritto un verbale, il 13 gennaio 2005, in cui le parti hanno preso atto del parere del Governo, che pur esprimendo parere favorevole, ha ritenuto necessarie alcune precisazioni circa l'art. 3, comma 4, dell'ipotesi, le parti hanno così proceduto sostituendo la clausola citata.

In data 21 luglio 2005 è stato sottoscritto il CCNL in esame, del quale, di seguito, si commentano i punti salienti:

- individuazione del personale dirigente destinatario, che appartiene alla terza area di contrattazione riferita ai dirigenti dei ruoli sanitario, professionale, tecnico ed amministrativo del SSN;
- individuazione dei criteri in base ai quali sono state formulate le tabelle di equiparazione;
- definizione delle struttura della retribuzione del personale dirigente confluito nelle ARPA;
- individuazione del momento dal quale si producono gli effetti economici delle tabelle di equiparazione;
- istituzione, a decorrere dal quadriennio 2002 – 2005, di un nuovo profilo professionale, quello del "Dirigente Ambientale", il cui trattamento economico, che in via transitoria appartiene al ruolo tecnico, verrà stabilito in via definitiva nel CCNL per il quadriennio 2002 – 2005;
- regolazione del sistema degli incarichi dirigenziali;
- equiparazione del servizio svolto dal personale dirigenziale presso i settori, gli enti e le aziende di provenienza al servizio svolto presso le ARPA, ai fini delle procedure selettive e concorsuali.

**26 luglio 2005
Accordi quadro
Tutto il personale**

Protocollo per la definizione del calendario delle votazioni per la costituzione della rappresentanza sindacale unitaria del personale del cnipa, tempistica delle procedure elettorali

Nel protocollo del 26 luglio 2005 le parti hanno definito il calendario, individuato nel periodo 8 - 11 novembre 2005, e la tempistica per la elezione della RSU del personale del comparto del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA).

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

27 luglio 2005
Enti pubblici non economici
Personale dei livelli

CCNL relativo al personale non dirigente del Comparto degli Enti pubblici non economici stipulato ai sensi dell' art. 9, comma 2, del CCNL sottoscritto il 9 ottobre 2003

Le parti hanno sottoscritto, ai sensi dell'art. 9, comma 2 del CCNL stipulato il 9 ottobre 2003, il CCNL in cui viene sostituito il secondo alinea dell'art. 9, comma 1, lett. b), del CCNL del 16 febbraio 1999, con il seguente "delle organizzazioni sindacali rappresentative ammesse alla contrattazione nazionale, la cui rappresentatività sia stata accertata ai sensi dell'art. 43, del D.Lgs. n. 165/2001".

28 luglio 2005
Comparto Scuola

Interpretazione autentica chiesta dal Giudice del lavoro di Padova dott.ssa Balletti nella causa di lavoro 1222/2003 – Orlando Domenico c/ Convitto statale "Magarotto" -ud. 16.09/05

L'interpretazione autentica è stata richiesta, ai sensi dell'art. 64 del D.Lgs. n. 165/2001, dal Tribunale Civile di Padova - Sezione Lavoro, per accertare se la definizione di orario di lavoro notturno festivo dalle ore 22 del giorno festivo alle ore 6 del giorno successivo, dettata per il personale ATA, sia applicabile anche al personale educativo al fine del riconoscimento dell'indennità di lavoro notturno festivo di cui alla tabella retributiva D2. Le Parti rilevano che il predetto art. 52 del CCNL trae a sua volta legittimazione e fondamento dalla previsione di cui all'art. 33 del CCNL 26 maggio 1999 e unanimemente concordano che la disciplina in esso prevista in via generale e demandata in dettaglio al successivo CCNL (l'art. 52 in questione) concerne tanto il personale ATA delle Istituzioni scolastiche che il personale educativo dei Convitti. A quanto sopra le parti aggiungono un'ulteriore considerazione. La presenza di personale ATA impegnato in turni di notte trova giustificazione proprio dalla presenza di alunni che dormono nel Convitto, alunni alla cui sorveglianza e assistenza è preposto appunto il personale educativo. Non avrebbe, pertanto, senso riconoscere l'indennità di turnazione notturna e festiva al solo personale ATA che, nella fattispecie, svolge un ruolo di supporto all'attività convittuale notturna in cui è impegnato anche il personale educativo. Infine, le parti concordano che debba essere considerato turno notturno festivo anche quello che decorre dalle ore 22 della domenica alle ore 6 del successivo lunedì, come esplicitamente indicato dall'art. 52, comma 1, lettera c), ultimo punto, del CCNL 24.07.2003.

14 settembre 2005
Intercompartimentale
Ipotesi di accordo

É stata sottoscritta l'ipotesi di accordo quadro sull'ulteriore superamento del termine di opzione per il passaggio dal TFS al TFR con contestuale

EVENTO

CONTENUTO/NOTE

quadro relativo al personale dei livelli e a tutte le aree della dirigenza sul termine di opzione per il passaggio dal TFS al TFR

iscrizione ai Fondi di previdenza complementare (vedi art. 2, comma 3, AQN 29 luglio 1999). L'accordo riguarderà tutti i dipendenti assunti prima del 1° gennaio 2001.

22 settembre 2005
Comparto Scuola
Personale dei livelli
 Ipotesi di accordo relativo al CCNL per il secondo biennio economico 2004-2005 del personale del Comparto Scuola

È stata firmata da tutte le sigle sindacali l'ipotesi di contratto per il biennio 2004-2005 del personale della Scuola che riguarda circa 881 mila docenti e circa 253 mila appartenenti al personale amministrativo-tecnico-ausiliario (ATA). L'aumento medio mensile di comparto è pari a 90 euro di tabellare e 14 euro mensili medi di incremento dei Fondi d'Istituto. Gli incrementi suddetti decorreranno per una prima tranche dal 1° gennaio 2004 e per una seconda tranche dal 1° febbraio 2005. L'intesa prevede inoltre che a decorrere dal 1° gennaio 2006 i Fondi d'Istituto siano aumentati di un importo pari allo 0,7% del monte salari complessivo a condizione che la prossima finanziaria preveda, sulla base delle intese raggiunte con il protocollo Governo-Sindacati del 27 maggio 2005, lo stanziamento di uguale importo. Per l'utilizzazione di specifiche risorse derivanti da economie di sistema certificate dal Governo, sarà incrementata di 14 euro mensili medi a regime la "retribuzione professionale docenti" e per il personale ATA è stata data applicazione ad una norma del contratto quadriennale che prevede progressioni orizzontali per il personale chiamato a svolgere specifici compiti. Riepilogando: per il personale docente saranno erogati 97 euro medi mensili a regime di retribuzione tabellare e 14 euro per la "retribuzione professionale docenti", oltre a circa 15 euro da destinare al fondo per la contrattazione integrativa e quindi per l'incremento della produttività. Per il personale ATA, gli aumenti medi mensili a regime sullo stipendio tabellare sono pari a circa 66 euro; per la contrattazione integrativa sono stati stanziati ulteriori 11 euro circa. L'ipotesi di accordo firmata consente di recuperare il tempo trascorso e di allineare le retribuzioni alla scadenza contrattuale del 31 dicembre 2005

PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

PERIODO ESAMINATO: 5 LUGLIO - 21 SETTEMBRE

Circolare 28 giugno 2005 (Ministero dell'economia e delle finanze)

"Legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante: - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005) - Circolare esplicativa".

(G.U. 5 luglio 2005 n. 154)

Ripubblicazione del testo del decreto-legge 26 aprile 2005, n. 63 (in G.U. - serie generale - n. 96 del 27 aprile 2005), coordinato con la legge di conversione 25 giugno 2005, n. 109 (in G.U. - serie generale - n. 146 del 25 giugno 2005), recante:

"Disposizioni urgenti per lo sviluppo e la coesione territoriale, nonché per la tutela del diritto d'autore. Disposizioni concernenti l'adozione di testi unici in materia di previdenza obbligatoria e di previdenza complementare, e altre misure urgenti".

(G.U. 6 luglio 2005 n. 155)

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 maggio 2005

"Autorizzazione alla Scuola superiore della pubblica amministrazione, ad indire un corso-concorso di formazione dirigenziale, ai sensi dell'articolo 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni ed integrazioni, e dell'articolo 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica del 24 settembre 2004, n. 272".

(G.U. 12 luglio 2005 n. 160)

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 aprile 2005

"Adeguamento annuale della retribuzione dei docenti e dei ricercatori universitari, del personale dirigente della Polizia di Stato e gradi di qualifiche corrispondenti, dei Corpi di Polizia civili e militari, dei colonnelli e generali delle Forze armate".

(G.U. 20 luglio 2005 n. 167)

Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 145

"Attuazione della direttiva 2002/CE in materia di parità di trattamento tra gli uomini e le donne, per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro".

(G.U. 27 luglio 2005 n. 173)

Legge 26 luglio 2005, n. 152

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2005, n. 90, recante disposizioni urgenti in materia di protezione civile".

(G.U. 30 luglio 2005 n.176)

Legge 27 luglio 2005, n. 154

"Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria".

(G.U. 1° agosto 2005 n. 177)

LEGISLAZIONE

ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

“Contratto collettivo nazionale di lavoro per la formulazione delle tabelle di equiparazione del personale dirigente delle ARPA a quello appartenente all’area della dirigenza dei ruoli sanitario, tecnico, professionale ed amministrativo del servizio sanitario nazionale”.

(G.U. 2 agosto 2005 n. 178)

ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

Interpretazione autentica chiesta dal giudice del lavoro di Padova nella causa di lavoro 1222/2003 Orlando Domenico contro convitto statale “Magarotto” - udienza 16 settembre 2005.

(G.U. 5 agosto 2005 n. 181)

ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

“Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale non dirigente del comparto degli enti pubblici non economici stipulato ai sensi dell’articolo 9, comma 2, del CCNL sottoscritto il 9 ottobre 2003”.

(G.U. 5 agosto 2005 n. 181)

Legge 17 agosto 2005, n. 168

“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione. Disposizioni in materia di organico del personale della carriera diplomatica, delega al Governo per l’attuazione della direttiva 2000/53/CE in materia di veicoli fuori uso e proroghe di termini per l’esercizio di deleghe legislative”.

(G.U. 22 agosto 2005 n. 194)

Testo del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, coordinato con la legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168, recante:

“Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione. Disposizioni in materia di organico del personale della carriera diplomatica, delega al Governo per l’attuazione della direttiva 2000/53/CE in materia di veicoli fuori uso e proroghe di termini per l’esercizio di deleghe legislative”.

(G.U. 22 agosto 2005 n. 194)

Decreto del Presidente della Repubblica 19 luglio 2005

“Autorizzazione al Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca a trattenere in servizio 175 unità di personale dirigente delle istituzioni scolastiche ai sensi dell’articolo 1-quater del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, e dell’articolo 1, comma 99, della legge 30 dicembre 2004, n. 311”.

(G.U. 31 agosto 2005 n. 202)

Centro nazionale per l’informatica nella pubblica amministrazione

“Avviso per la selezione dei soggetti ammessi a presentare progetti finalizzati all’erogazione di servizi in forma associata per i piccoli comuni”.

(G.U. 13 settembre 2005 n. 213)

Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 26 luglio 2005

“Autorizzazione a bandire procedure di reclutamento a favore del Ministero degli affari esteri, ai sensi dell’articolo 1, comma 104, della legge 30 dicembre 2004, n. 311”.

(G.U. 16 settembre 2005 n. 216)

ATTIVITÀ PARLAMENTARE

SITUAZIONE AL 26 SETTEMBRE

Riforma delle professioni intellettuali

(A.C. 5940)

Assegnato alle Commissioni riunite Giustizia (II), Attività produttive, Commercio e Turismo (X) in sede referente non ancora in esame

Istituzione della retribuzione sociale

(A.C. 872)

All'esame dell'Assemblea

Misure per l'incremento dell'occupazione femminile nel Mezzogiorno

(A.S. 3548)

Assegnato alla Commissione Finanze e tesoro (VI) in sede referente non ancora in esame

Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale

(A.S. 3533)

Assegnato alla Commissione Bilancio (V) in sede referente non ancora in esame

Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario

(A.S. 3525)

All'esame della Commissione Bilancio (V) in sede referente

Norme per la tutela dei lavoratori addetti ad unità video

(A.S. 3517)

Assegnato alla Commissione Lavoro, Previdenza sociale (XI) in sede referente non ancora in esame

Norme per la tutela e la promozione del telelavoro

(A.S. 3516)

Assegnato alla Commissione Lavoro, Previdenza sociale (XI) in sede referente non ancora in esame

Istituzione del Parco nazionale della cellulosa

(A.S. 3483)

Assegnato alla Commissione Territorio, Ambiente, Beni ambientali (XIII) in sede referente non ancora in esame

Disposizioni in materia di professioni sanitarie non mediche e delega al Governo per l'istituzione dei relativi Ordini professionali

(A.S. 3236)

In stato di relazione

Nuove norme per la conversione delle borse di studio dei medici specializzandi in contratti di lavoro subordinato

(A.S. 2589)

Assegnato alla Commissione Igiene e Sanità (XII) in sede referente non ancora in esame

LEGISLAZIONE

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA

.....
CORTE COSTITUZIONALE
.....

SENTENZA N. 50 DEL 28 GENNAIO 2005

Legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 276/03 (c.d. legge Biagi)

La sentenza, molto importante per i principi che in essa vengono affermati o riaffermati dalla Corte, nasce dai ricorsi presentati da alcune regioni contro la legittimità costituzionale di numerosi articoli della Legge delega n. 30/2003, sulla base della quale è stato poi emanato il D.Lgs. n. 276/2003 (c.d. legge Biagi) che interviene in particolare sulle forme flessibili del lavoro.

Le norme contestate ed i motivi di doglianza sono molteplici, a cominciare dalla contestazione, in via generale, sull'utilizzo dello strumento della delega legislativa per stabilire i principi fondamentali su materie oggetto di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

Infatti, le disposizioni emanate in attuazione dei principi contenuti nella legge delega non potrebbero avere ad oggetto l'emanazione di norme contenenti i principi fondamentali sulla materia, come dovrebbe avvenire in casi di legislazione concorrente, ma sarebbero invece norme di dettaglio, in contrasto quindi con quanto prevede l'art. 117 della Costituzione.

La Corte respinge tale argomentazione ribadendo quanto da essa stessa già detto in precedenza e cioè che: *"La nozione di principio fondamentale che costituisce il discrimine nelle materie di competenza concorrente... non ha e non può avere carattere di universalità e di rigidità perché le materie hanno diversi livelli di definizione che possono mutare*

nel tempo. È il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni".

La Corte quindi ribadisce quanto già detto in precedenti pronunce e cioè che con legge delegata possono essere stabiliti i principi fondamentali di una materia, infatti: *"La lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall'uso, di per sé, della delega, ma può conseguire sia dall'aver il legislatore delegante formulato principi e criteri direttivi che tali non sono, per concretizzarsi invece in norme di dettaglio, sia dall'aver il legislatore delegato esorbitato dall'oggetto della delega, non limitandosi a determinare i principi fondamentali".*

Come detto le questioni di illegittimità costituzionale sollevate dalle regioni sono molteplici e riguardano numerosi articoli sia della Legge delega n. 30/03 che del conseguente D.Lgs. n. 276/03. In questo contesto non verranno esaminati i motivi di doglianza sui singoli articoli ma verranno riportati i principi importanti che la Corte ha stabilito o ribadito con la sentenza e che sono rilevanti per la materia del lavoro pubblico.

La Corte inizia lo specifico esame relativo alla supposta incostituzionalità dei vari articoli facendo una premessa: la normativa contenuta nella Legge 30 contiene un intreccio tra sfere di competenza statale e sfere di competenza regionale che deve prima di tutto essere chiarito per poter procedere ad un esame articolo per articolo.

Bisogna innanzi tutto individuare l'oggetto della delega, che è contenuto nel comma 1 dell'art. 1 e si riferisce ai servizi per l'impiego ed in particolare al collocamento ed alla somministrazione di manodopera, materie che il legislatore ritiene rientranti nella tutela e sicurezza del lavoro, oggetto di tutela concorrente; spetta pertanto

allo Stato determinarne i principi fondamentali.

Ma la cosa non è così lineare nella sua analisi perché se è ben vero che la materia della tutela e sicurezza del lavoro rientra tra le materie concorrenti, per le quali lo Stato può determinare solo i principi fondamentali, ci sono aspetti che vanno considerati più approfonditamente quali ad esempio, per la somministrazione, i rapporti intersoggettivi che nascono dalla somministrazione (competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117 comma 2 lett. l), o ancora: *“essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117 comma 2 lettera m) Cost, come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello stato per la tutela della concorrenza (art. 117 comma 2 lett. e) Cost)”*.

Questo sta a significare che nella materia esaminata si possono verificare numerose “incursioni” della disciplina statale in quella regionale senza che il principio della competenza concorrente e le competenze regionali siano per questo non rispettate. Diverso è il caso della delega attribuita con l'art. 2 perché essa riguarda la revisione e razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo. In questo caso la delega non è limitata all'emanazione dei principi fondamentali in quanto: *“... i contratti a contenuto formativo, tradizionalmente definiti a causa mista, rientrano pur sempre nell'ampia categoria dei contratti di lavoro, la cui disciplina fa parte dell'ordinamento civile e spetta alla competenza esclusiva dello Stato”*.

In questo modo la Corte ribadisce quanto già detto in relazione ai rapporti di lavoro con la sua precedente sentenza n. 359/2003. Ugualmente per quanto riguarda

il lavoro a tempo parziale rientrante anche questo, per la Corte, nella competenza esclusiva dello Stato, in quanto la disciplina che regola i rapporti tra soggetti, in qualsiasi rapporto di lavoro, rientra nel campo dell'ordinamento civile.

Tra le competenze di esclusiva attribuzione statale rientrano poi quelle indicate nell'art. 1, comma 2 lettera c) e cioè il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime, nonché alla risoluzione delle controversie collettive di rilevanza pluriregionale. Infatti non sono fondati i motivi di impugnazione che lamentano l'attribuzione allo Stato dell'intera disciplina, mentre, trattandosi di materia di competenza concorrente, allo Stato dovrebbe spettare solo l'emanazione dei principi fondamentali, con l'esclusione delle funzioni amministrative.

Tali premesse non sono condivisibili dice la Corte: *“Infatti la conciliazione delle controversie di lavoro, rispetto alle quali le funzioni amministrative sono strettamente strumentali, non rientrano nella materia della tutela e sicurezza del lavoro, bensì in quella dell'ordinamento civile, in quanto concernente la definizione transattiva delle controversie stesse, ed in quella della giurisdizione e norme processuali per l'incidenza che la previsione e la regolamentazione del tentativo di componimento bonario delle liti possono avere sullo svolgimento del processo”*.

Accoglie invece il motivo di ricorso della Regione Emilia Romagna per quanto riguarda l'art. 22, comma 6, del D.Lgs. n. 276/03, l'articolo infatti prevede che la disciplina relativa alle assunzioni obbligatorie e la riserva dell'art. 4 bis del D.Lgs. 181/2000

non si applichi per la somministrazione di lavoro, facendo sì che i lavoratori somministrati non si computino ai fini dell'obbligo di assunzione di una percentuale di disabili sul totale dei lavoratori, determinando una minore tutela offerta alla categoria dei disabili ed una deroga, a un principio generale statale, in una materia di competenza della regione. Procedendo nell'esame dei rilievi di incostituzionalità mossi alla Legge 30 la Corte passa poi ad esaminare i principi ed i criteri direttivi in relazione alla delega per la revisione e razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo e di conseguenza ad esaminare le norme del D.Lgs. 276 su tali materie. Per quanto riguarda le norme sull'apprendistato (artt. 47 e ss) la Corte stabilisce un importante principio in relazione alle rispettive competenze tra Stato e regioni.

“La competenza esclusiva delle regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole regioni possono approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi. La disciplina della istruzione e della formazione professionale che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai loro dipendenti, (e qui la Corte sottolinea l'esclusione dalla disciplina dettata dalla Legge 30 in materia dei dipendenti pubblici), da ritenere essenziale con riguardo alla causa mista propria dei contratti a contenuto formativo, di per sé non è compresa nell'ambito della su indicata competenza né in altre competenze regionali. La formazione aziendale

rientra invece nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia ordinamentale”. La Corte sottolinea che in quasi tutte le norme del decreto vi è una compresenza di competenze regionali residuali (formazione professionale), statali esclusive (ordinamento civile) e concorrenti (tutela del lavoro ed istruzione), ma ritiene che in nessuna di esse, pur in presenza di forte commistione di materie, vi siano stati sconfinamenti in ambiti di competenze regionali. Proseguendo poi con l'esame anche degli altri articoli del decreto legislativo, fino all'art.74, accoglie un solo motivo di incostituzionalità relativo all'art. 60. Tale articolo, infatti, detta la disciplina dei tirocini estivi di orientamento ma “la disciplina dei tirocini estivi di orientamento dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni, attiene alla formazione professionale di competenza esclusiva delle Regioni”.

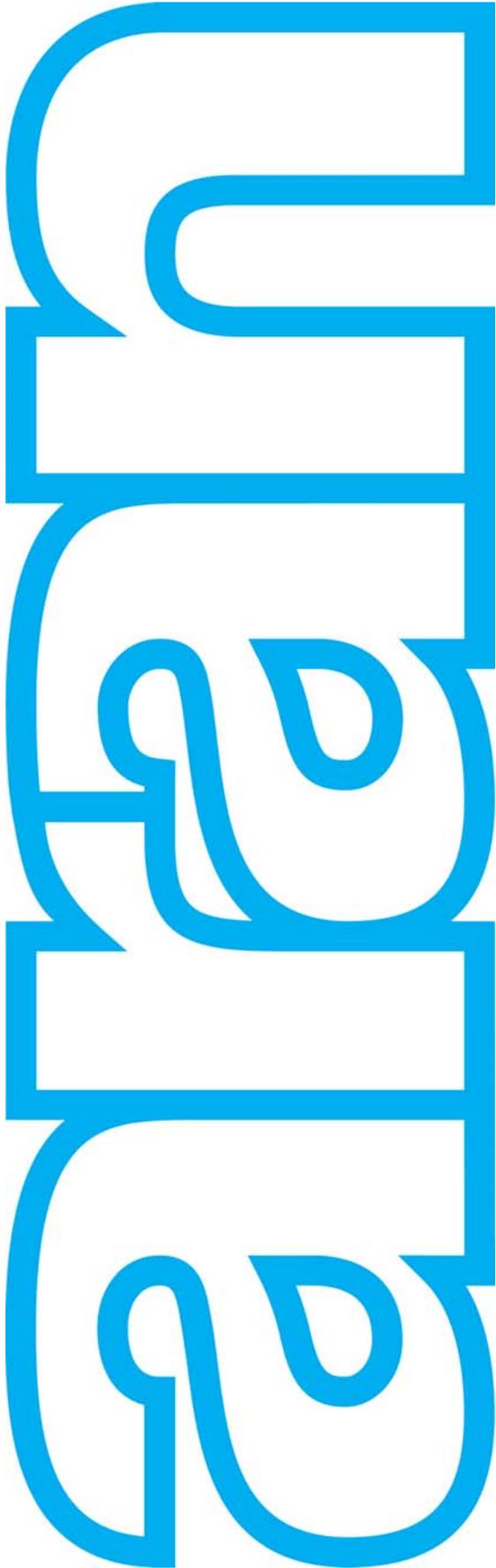
In conclusione quindi la Corte respinge quasi tutti i motivi di ricorso presentati dalle regioni stabilendo solamente l'illegittimità costituzionale degli artt. 22 e 60 del D.Lgs. n. 276/03 per violazione degli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione.

.....
SENTENZA N. 51 DEL 28 GENNAIO 2005

Formazione professionale – competenza residuale delle regioni

La Regione Emilia Romagna ha impugnato per illegittimità costituzionale in relazione agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, gli articoli 47, commi 1 e 2, e 48 della Legge n. 289/2002 (legge finanziaria per l'anno 2003).

L'art. 47, comma 1, in particolare reca: “Finanziamento di interventi per la formazione professionale” ed l'art. 48 disciplina i fondi interprofessionali destinati dalle parti sociali alla formazione continua. Le norme richiamate disciplinano



interventi, anche finanziari, destinati alla formazione professionale ed attribuiscono al ministro il potere di definire i criteri di destinazione degli stessi, violando così, in una materia di competenza residuale della regione, la potestà finanziaria, legislativa e amministrativa delle regioni. La Corte ritiene fondati i motivi di ricorso relativamente all'art.47, comma 1, in quanto la formazione professionale, come già precedentemente stabilito con sentenza n.13/04, rientra nella competenza residuale delle regioni non essendo inclusa né tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, né tra le materie di competenza concorrente, essendo stata esplicitamente esclusa dall'ambito della potestà concorrente in materia di istruzione. Ribadendo quanto già detto in precedenti sentenze la Corte stabilisce: *"L'art. 119 della Costituzione pone sin da ora al legislatore statale precisi limiti in tema di finanziamento di funzioni spettanti al sistema delle autonomie (sentenza n. 423/04). Anzitutto non è consentita l'erogazione di nuovi finanziamenti a destinazione vincolata in materie spettanti alla competenza legislativa esclusiva o concorrente delle regioni (sentenze nn. 16/04 e 370/03)".* Inoltre: *"Questa Corte ha ripetutamente chiarito che il tipo di ripartizione delle materie tra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost. vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze".* Ugualmente incostituzionale deve ritenersi l'art. 48 che si occupa dei fondi professionali per la formazione

continua in quanto *“la normativa impugnata è strutturata come se dovesse disciplinare una materia integralmente devoluta alla competenza esclusiva dello Stato”* mentre così non è, anche se alcune parti della normativa rientrano nella legislazione esclusiva dello Stato. Stabilisce quindi la Corte: *“Pertanto il legislatore statale – qualora ritenga, nella sua discrezionalità, di prevedere che le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale possano istituire fondi interprofessionali di formazione continua a carattere nazionale – ben potrà regolare la loro natura giuridica, i poteri su di essi spettanti ad autorità amministrative statali e i contributi ad essi affluenti. Ma dovrà articolare siffatta normativa in modo da rispettare la competenza legislativa delle Regioni a disciplinare il concreto svolgimento sul loro territorio delle attività di formazione professionale, e in particolare prevedere strumenti idonei a garantire al riguardo una leale collaborazione fra Stato e Regioni. La norma impugnata quindi deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede strumenti idonei a garantire una leale collaborazione tra Stato e Regioni”*

Anche il comma 2, dell'art. 47, che prevede una quota di finanziamento per le attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato, è oggetto di contestazione in quanto la Regione ricorrente ritiene che esso violi la sua competenza legislativa residuale in materia di formazione professionale nonché la relativa potestà amministrativa e finanziaria.

Si tratta in questo caso, come dice la Corte, delle iniziative di formazione esterne all'azienda, previste dai

contratti collettivi nazionali di lavoro, che l'amministrazione pubblica competente propone all'impresa ed i cui contenuti formativi sono definiti con decreto del Ministro del lavoro, sentite le Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, le associazioni di categoria dei datori di lavoro e le Regioni.

La questione in questo caso non è fondata in quanto, come già detto anche nella precedente sentenza n. 50: *“nell'attuale assetto del mercato del lavoro la disciplina dell'apprendistato si colloca all'incrocio di una pluralità di competenze esclusive dello Stato (ordinamento civile), residuali delle regioni (formazione professionale), concorrenti di Stato e Regioni (formazione professionale). E dunque – poiché le molteplici interferenze di materie diverse non consentono la soluzione delle questioni sulla base di criteri rigidi – la riserva alla competenza legislativa regionale della materia formazione professionale non può escludere la competenza dello Stato a disciplinare l'apprendistato per i profili inerenti a materie di sua competenza”*. Ma a questo punto la Corte aggiunge un ulteriore importante principio: *“Beninteso un tale intervento legislativo dello Stato – proprio perché incidente su plurime competenze tra loro inestricabilmente correlate – deve prevedere strumenti idonei a garantire una leale collaborazione con le Regioni”*. In sostanza, dice la Corte, in mancanza di limiti chiari che non possono esistere in alcune materie, stante lo stretto intreccio tra le varie competenze, l'obiettivo primario di una composizione *“pacifica”* tra i soggetti titolari delle stesse, può essere raggiunto attraverso il fondamentale principio della *“leale collaborazione”* tra Stato e Regioni. Principio che si concretizza nel prevedere ed usare gli strumenti idonei per realizzare tale collaborazione ed in primis, ovviamente, attraverso il raggiungimento di intese tra Stato e Regioni.

.....

ORDINANZA N. 116 DEL 7 MARZO 2005

C.S.M. – procedimento penale a carico del dipendente pubblico – assoluzione con formula piena – diritto al ripristino o prolungamento del rapporto d’impiego

Il Consiglio Superiore della Magistratura ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Governo in relazione alle disposizioni contenute nell’art. 3, comma 57, della Legge n. 350/2003 (Legge finanziaria per il 2004) come modificato dall’art. 1 e dall’art. 2, comma 3, della Legge 126/2004 (Conversione in legge del decreto legge recante interventi urgenti per i dipendenti pubblici sospesi o dimessisi dall’impiego a causa del procedimento penale, successivamente conclusosi con proscioglimento).

L’art. 3, comma 57, della citata Legge 350 prevede, a seguito della modifica contestata, che il dipendente sospeso dall’impiego o dimessosi a causa di procedimento penale, successivamente prosciolto con formula assolutoria piena, abbia un diritto pieno al ripristino o al prolungamento del rapporto d’impiego, senza che all’amministrazione sia riconosciuto alcun potere valutativo o discrezionale in merito.

Diversa è invece l’ipotesi prevista nel comma 57 bis della medesima disposizione legislativa (comma non contestato dal CSM) dove, a fronte di una formula assolutoria diversa dall’assoluzione piena, all’amministrazione è riconosciuta una discrezionalità circa il reintegro, anche a seguito di valutazione dell’amministrazione stessa sull’esistenza o meno di profili disciplinari nella fattispecie.

Il CSM innanzi tutto si duole del fatto che il Governo sia intervenuto con un provvedimento d’urgenza su una materia che riguarda le prerogative che la legge sulla costituzione

ed il funzionamento del CSM attribuisce, anche ai sensi dell’art 105 cost, specificamente a tale organo, violando così il principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato che avrebbe reso necessaria la richiesta di un parere all’organo cui la legge attribuisce (art.10 L.195/157 “Norme sulla costituzione ed il funzionamento del CSM”) la competenza a deliberare “sulle assunzioni in magistratura, assegnazioni di sedi e di funzioni, trasferimenti e promozioni e su ogni altro provvedimento sullo stato dei magistrati”.

In secondo luogo, relativamente alle modalità del ripristino del rapporto di impiego, specificamente previste per i magistrati dal comma 3, dell’art. 2 della legge, queste comporterebbero l’attribuzione di una funzione superiore (nel caso di anzianità non inferiore a dodici anni nell’ultima funzione esercitata.) addirittura anche in soprannumero, o una funzione di uguale livello che, a domanda, dovrebbe essere obbligatoriamente attribuita in base unicamente all’anzianità di ruolo del magistrato, senza che il CSM abbia più la possibilità di fare valutazioni circa la idoneità del magistrato a rivestire le funzioni relative al posto richiesto.

In base all’art. 37, Legge n. 87/53 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale) in caso di ricorso per conflitto di attribuzioni la Corte emette in camera di consiglio una preventiva ordinanza relativa alla ammissibilità o meno del ricorso.

Con la presente ordinanza la Corte ha ritenuto esistente, in questa fase preliminare e così come prospettato, il conflitto di attribuzione tra organi e pertanto ha dichiarato ammissibile il ricorso, disponendone la notifica agli organi interessati e riservandosi

di adottare una decisione definitiva solo in seguito alla piena esplicazione del contraddittorio.

Al di là della specificità del comma 3, art. 2, Legge n. 126/04, quello che può interessare in via più generale è il rilievo relativo all'art. 1 di tale legge e cioè al comma 57, Legge 350/03 che prevede una generica riassunzione obbligatoria per le amministrazioni in caso di assoluzione con formula piena, senza che alle stesse sia resa possibile alcuna valutazione circa l'esistenza o meno di responsabilità disciplinare del dipendente.

Bisognerà attendere la fase successiva della procedura per vedere come le parti si costituiscono ma l'ambito della domanda del CSM ricorrente è chiaro ed investe appunto anche il comma 57 di cui sopra.

Sarà pertanto interessante vedere come la Corte deciderà in relazione a questo punto che interessa in via più generale tutte le amministrazioni, anche se non è escluso che la Corte limiti la sua decisione esclusivamente alle competenze del CSM lasciando inalterata la norma per tutti gli altri soggetti destinatari.

Con successiva sentenza n. 284 del 15 luglio 2005 ed a seguito della piena instaurazione del contraddittorio avvenuta con la costituzione delle parti resistenti, la Corte ha ritenuto inammissibile il conflitto di attribuzioni sollevato dal C.S.M. per uno specifico motivo di ordine "procedurale".

La Corte non accoglie la tesi dei resistenti in base alla quale non possono essere impugnati, per conflitto di attribuzione, atti aventi natura legislativa, ma ribadisce quanto già detto in precedenti decisioni.

Nella sentenza n. 457/99, infatti, la Corte ha stabilito che l'ammissibilità del conflitto tra i poteri dello Stato non

può essere negata sulla sola base della natura legislativa degli atti ai quali venga ascritta dal ricorrente la lesione delle attribuzioni costituzionali, ma tuttavia deve "escludersi, nella normalità dei casi, l'esperibilità del conflitto tutte le volte che la legge, dalla quale in ipotesi deriva la lesione delle competenze, sia denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale". In sostanza, il ricorso diretto per conflitto di attribuzione deve essere considerato una eccezione, esperibile laddove non vi siano altre vie per adire la Corte. Principi questi ribaditi anche nella sentenza n. 221/02 e nella ordinanza n. 343/03 laddove, dice la Corte, si è riconosciuto che il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato è configurabile anche in relazione ad atti di rango legislativo "ove da essi possano derivare lesioni dirette all'ordine costituzionale delle competenze, ma solo nel caso in cui non esista un giudizio nel quale questi debbano trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione di legittimità costituzionale in via incidentale". Nel caso esaminato, invece, ben potranno essere attivati dagli interessati (es. magistrati che contestano, in base alla legge di cui si tratta, provvedimenti del CSM) giudizi comuni all'interno dei quali eccepire, in via incidentale, l'illegittimità costituzionale della norma asserita come lesiva delle proprie attribuzioni.

Conclude la Corte: "La possibilità che le disposizioni contestate siano scrutinate in via incidentale nel corso di simili giudizi, nei quali il CSM può far valere le proprie ragioni, comporta, pertanto, la dichiarazione di inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione". Quindi non un rigetto sul merito della domanda del CSM, ma una improponibilità che potremmo definire "procedurale".

.....

SENTENZA N. 26 DEL 12 GENNAIO 2005

Competenza esclusiva dello Stato in materia di reclutamento dei dipendenti degli enti pubblici nazionali – competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali

Il presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 1 e 2 della Legge della Regione Toscana n. 42/03 con i quali viene modificato il T.U. della normativa della regione in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro. In tali articoli viene disciplinato il reclutamento del personale e si indica, tra i destinatari della legge, anche "le sedi centrali e gli uffici periferici di amministrazioni ed enti pubblici a carattere nazionale o pluriregionale presenti sul territorio nazionale.

Le norme sarebbero illegittime per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera g) della Costituzione che assegna alla legislazione esclusiva dello Stato la materia relativa all'ordinamento e alla organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali, inoltre nelle norme contestate è prevista anche l'emanazione di un regolamento che "in quanto destinato all'attuazione della disciplina legislativa anche nella materia di legislazione esclusiva statale, violerebbe l'art. 117, sesto comma della Costituzione".

Inoltre, se il ricorso non fosse accolto si avrebbe come conseguenza che per tutte le pubbliche amministrazioni dello Stato indicate nell'art. 2, comma 1, del D.Lgs. n.165/2001 (art. cui fa riferimento la norma regionale per l'individuazione delle amministrazioni cui la stessa si applica), l'organizzazione e le modalità di accesso al pubblico impiego potrebbero essere diverse da regione a regione in base alla collocazione territoriale degli uffici

a cui dovrebbero accedere e questo in violazione palese dell'art. 3 della Costituzione.

La Regione Toscana si è costituita sostenendo che, contrariamente a quanto esposto nel ricorso, la materia di cui trattasi rientra nella disciplina del mercato del lavoro e delle politiche attive del lavoro, in particolare nella tutela e sicurezza del lavoro che spetta alla potestà legislativa concorrente della regione in base al disposto dell'art. 117, terzo comma della Costituzione che non consente distinzione tra mercato del lavoro nazionale e regionale.

Ad ulteriore sostegno della propria tesi la regione cita anche l'art. 35 del D.Lgs. n.165/01 che prevede espressamente il principio del decentramento delle procedure di reclutamento.

La Corte, nel ritenere fondato il ricorso ribadisce che "per individuare i contenuti delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione, utili elementi possono trarsi anche dalla normativa precedente la modifica stessa e che la disciplina del reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni è oggetto dell'art. 35 del D.Lgs. n. 165/01, il cui comma 1 lettera b) riguarda proprio il personale per il quale è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo" (caso specifico di cui si è occupata la legge regionale). Partendo dall'osservazione che anche il recente D.Lgs. 276/2003 che contiene la nuova disciplina dei servizi per l'impiego e del collocamento, non si applica, per esclusione esplicita, alle pubbliche amministrazioni, la Corte ribadisce che "la formazione dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni costituisce quindi – come regola generale – oggetto di disciplina autonoma" e poiché la norma impugnata incide direttamente

sui modi di reclutamento e, tramite regolamento, sui contenuti e sugli effetti di tale reclutamento, la norma deve essere dichiarata illegittima nella parte in cui include tra i destinatari suoi e del regolamento previsto le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali presenti sul territorio regionale”.

In risposta, poi, all’osservazione della regione per cui il contenuto della norma contestata sarebbe identico all’art. 35, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 165, con le uniche modifiche relative alla recente sostituzione delle liste di collocamento con gli elenchi anagrafici, la Corte specifica che la novazione della fonte (che in tal modo passerebbe da statale a regionale per i lavoratori dipendenti da enti pubblici nazionali che si trovano a lavorare nella regione) *“con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale costituisce causa di illegittimità della norma”.*

.....

SENTENZA N. 172 DEL 4 MAGGIO 2005

Dipendente pubblico condannato con sentenza di primo grado – legittimità del suo trasferimento ad altra sede o ad altro incarico – tutela dell’immagine e della credibilità della Pubblica Amministrazione

Si tratta di un ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della Legge regionale Veneto n. 4/04 che prevede che il dipendente regionale condannato con sentenza di primo grado per reati contro la pubblica amministrazione sia immediatamente trasferito ad altra sede o sia assegnato ad altro incarico. Il ricorrente ritiene che la norma sia lesiva dell’art. 117, comma 2, lett. l) della Costituzione, che affida alla competenza legislativa

esclusiva dello Stato le materie relative all’ordinamento civile e penale.

La norma infatti stabilirebbe effetti del processo penale sul rapporto d’impiego e come tale atterrebbe al diritto penale, inoltre, sostiene il ricorrente, la fattispecie è già stata ampiamente normata con la Legge n. 97/01 che all’art. 3 prevede, in caso di rinvio a giudizio per taluni reati contro la pubblica amministrazione, il trasferimento del dipendente ad altra amministrazione.

La Regione si è costituita eccependo che non si tratta, nel caso di specie, di un provvedimento che va ad influire sul rapporto di impiego, ma di un provvedimento di mobilità: *“a tutela dell’assetto organizzativo dell’apparato regionale, finalizzato ad assicurare i principi di buon andamento e di imparzialità dell’amministrazione”.*

Pertanto la norma impugnata sarebbe relativa esclusivamente alla disciplina dell’ordinamento degli uffici, disciplina di esclusiva competenza regionale. Inoltre, sottolinea la resistente, la norma non contrasta né si sovrappone alla Legge n. 97/01 in quanto laddove siano stati commessi i reati previsti dalla Legge 97, si applica ovviamente la legge stessa, ma laddove ci si trovi in presenza di reati contro la pubblica amministrazione non rientranti tra quelli indicati nella legge statale, si procederà, in presenza di una condanna di primo grado, all’applicazione della legge regionale, trasferendo o assegnando il dipendente ad altro incarico.

La Corte ritiene non fondato il ricorso del Presidente del Consiglio, riconosce in primis che non vi è sovrapposizione tra le due leggi in quanto l’art. 3 della L.R. n. 4 contiene una clausola espressa di salvaguardia delle leggi vigenti e nelle motivazioni stabilisce un importante principio.

I giudici ricordano infatti che la Corte ha sempre ritenuto che: *“la sospensione cautelare obbligatoria dal servizio prevista dall’art. 15 della Legge n. 55/90, nei confronti di pubblici dipendenti*

che abbiano riportato condanna, anche non definitiva, per delitti di criminalità organizzata o per determinati delitti contro la pubblica amministrazione, tale misura non ha natura sanzionatoria, bensì meramente cautelare, essendo collegata alla pendenza di un'accusa penale nei confronti di un dipendente pubblico, che di per sé espone l'amministrazione ad un pregiudizio direttamente derivante dalla permanenza dell'impiegato nell'ufficio e risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio" (vedi anche sentenza n. 206/99).

Conseguentemente a ciò non si può certo pensare che una misura come il trasferimento ad altra sede o ad altro incarico, certamente meno incisiva della sospensione, possa configurarsi come effetto del processo penale sul rapporto di lavoro.

In questi casi, sottolinea con molta decisione la Corte, quello che va tutelato è il buon andamento degli uffici pubblici, la trasparenza della pubblica amministrazione nonché l'immagine e la credibilità che essa deve godere presso i cittadini.

La tutela dell'immagine della pubblica amministrazione rispetto al discredito che una sentenza di condanna, anche se in primo grado, può recare all'immagine del corretto funzionamento dei pubblici uffici, prevale, dice la Corte, sull'interesse individuale del dipendente alla permanenza nella medesima sede o nel medesimo ufficio.

Scrivono i giudici nella sentenza: *"Le finalità che la norma intende perseguire, significativamente inserita in una legge intitolata - Norme per la trasparenza dell'attività amministrativa regionale - sono ravvisabili nell'esigenza di tutelare l'immagine, la credibilità e appunto la trasparenza dell'amministrazione regionale; interessi che, anche prima di una sentenza definitiva di condanna, possono risultare pregiudicati dalla permanenza nell'ufficio del dipendente che abbia commesso, nell'esercizio delle sue*

funzioni, un reato contro la pubblica amministrazione".

.....
SENTENZA N. 190 DEL 5 MAGGIO 2005

Reclutamento del personale del pubblico impiego – concorso come forma generale ed ordinaria del reclutamento.

In questa sentenza la Corte ribadisce quanto già detto in altre precedenti sentenze in relazione al concorso come forma generale ed ordinaria di reclutamento di personale nel pubblico impiego.

Con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri vengono impugnati gli articoli 1, 2 e 3 della Legge n. 4/2004 della Regione Marche.

Tale legge prevede l'inserimento, nei ruoli regionali del Servizio sanitario nazionale, di personale già assunto con contratto a tempo indeterminato da unità operative o strutture sanitarie private, che risulti in esubero a seguito dei processi di riconversione, disattivazione o soppressione delle predette unità e strutture, determinati dall'attuazione del piano sanitario regionale. L'inserimento avverrebbe con procedura riservata (cioè senza concorso pubblico) e con la determinazione che, in caso di carenza di organico, si debba provvedere alla rideterminazione del fabbisogno, predisponendo anche un aumento dell'organico in caso di sua insufficienza per l'inserimento del personale in esubero che abbia superato la procedura selettiva.

La Corte ritiene fondato il ricorso presentato avverso la legge regionale per i motivi riportati di seguito.

In primis i giudici ribadiscono come sia costante la giurisprudenza della Corte nel ritenere che: *"il concorso rappresenta la forma generale ed ordinaria di reclutamento di personale nel pubblico*

impiego, in quanto meccanismo idoneo a garantire il canone di efficienza dell'azione amministrativa".

In relazione poi alla sentenza costituzionale n. 274/03 richiamata dalla resistente e nella quale la Corte ha affermato che sarebbe possibile apportare deroghe al metodo del pubblico concorso, qualora ricorrano particolari situazioni che le rendano non irragionevoli: "Questa Corte ha inoltre ritenuto (nella sentenza richiamata ndr) che una deroga a siffatto principio sia possibile soltanto in presenza di peculiari situazioni giustificatrici individuate dal legislatore nell'esercizio di una discrezionalità non irragionevole, che trovi il proprio limite specifico nella necessità di meglio garantire il buon andamento della pubblica amministrazione".

L'impossibilità, per la legge regionale, di derogare al principio, non deriva solo dal fatto che non basta, per evitare il concorso, indicare la valorizzazione delle specifiche professionalità acquisite dal personale che la regione vorrebbe assumere - indicazione generica di ragioni giustificative - ma soprattutto dal fatto che nel caso specifico non si tratta di "consentire il consolidamento di pregresse esperienze maturate nella stessa amministrazione", principio contenuto nella sentenza n. 205/04 come ragione che potrebbe giustificare assunzioni senza concorso.

.....

ORDINANZA N. 213 DEL 26 MAGGIO 2005

Trasferimento della giurisdizione da giudice amministrativo a giudice ordinario

Il tribunale amministrativo della Regione Calabria e quello della Regione Friuli-Venezia Giulia, con alcune ordinanze, riunite dalla Corte, hanno sollevato

la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del D.Lgs. n. 165/01 nella parte in cui stabilisce il termine di decadenza del 15 settembre 2000 per la proposizione, davanti al giudice amministrativo, delle controversie riguardanti rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, purché relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore alla data del 30 giugno 1998. La norma violerebbe gli artt. 3, 24, 113, 76 e 77 della Costituzione in quanto:

a) viola la norma delegante che non consentiva l'introduzione di un termine di decadenza;

b) rende più gravoso al pubblico dipendente, per meri motivi organizzativi, far valere i propri diritti patrimoniali se sorti antecedentemente al 30 giugno 1998;

c) detta una disciplina irragionevolmente differenziata e vessatoria per i dipendenti i cui diritti sono sorti prima di quella data rispetto agli altri dipendenti.

La questione nasce nel corso di un giudizio amministrativo promosso nei confronti di una azienda ospedaliera, per ottenere l'accertamento di crediti retributivi derivanti da un rapporto di pubblico impiego cessato a dicembre del 1997 (a tale ricorso è stato poi riunito, come detto, un analogo ricorso promosso davanti al TAR della Calabria).

La ricorrente ha introdotto il giudizio con un ricorso notificato il 13 settembre 2000 (quindi due giorni prima del previsto termine del 15 settembre), ma depositato nella segreteria del tribunale adito il 10 ottobre 2000 quindi, sostiene il giudice, poiché per giurisprudenza consolidata il giudizio amministrativo si instaura non già con la notificazione del ricorso bensì con il deposito nella segreteria del tribunale del ricorso notificato, la controversia deve ritenersi proposta dopo la scadenza del 15 settembre e pertanto non di competenza del giudice amministrativo.

Nel ritenere inammissibili ed infondate

tutte le questioni di legittimità proposte, la Corte ribadisce una serie di principi già contenuti in precedenti sentenze.

Innanzitutto, dicono i giudici costituzionali, il termine del 15 settembre 2000, lungi dal configurare un confine tra giurisdizione amministrativa e ordinaria, deve invece essere interpretato, sulla base di una giurisprudenza assolutamente dominante, sia delle Sezioni unite della Corte di Cassazione che del Consiglio di Stato, come termine per la decadenza del diritto di azione, pertanto la controversia deve ritenersi proposta con la notifica del ricorso, che impedisce ogni decadenza.

La norma, inoltre, non viola il principio di uguaglianza contenuto nell'art. 3 della Costituzione, in quanto la previsione di un termine di decadenza serve a contenere in parte l'impatto che il sovraccarico di contenzioso, dovuto al trasferimento della competenza al giudice ordinario, avrebbe potuto avere sul regolare svolgimento dell'attività giurisdizionale; inoltre spetta al legislatore, la cui discrezionalità in questo campo può essere limitata solo nel caso di scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie, disciplinare la successione di leggi processuali nel tempo.

Non sussiste neppure violazione dell'art. 76 cost in relazione al rapporto tra legge delega e decreto legislativo in quanto: *“la delega legislativa non fa venire meno ogni discrezionalità del legislatore delegato, che risulta più o meno ampia a seconda del grado di specificità dei principi e criteri direttivi fissati nella legge delega sicché per valutare di volta in volta se il legislatore delegato abbia ecceduto tali – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega, per verificare se la norma delegata sia ad essa rispondente”* e che la disposizione di cui all'art. 76 *“non osta all’emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte*

espresse dal legislatore”.

Pertanto, alla luce di tali principi, il legislatore delegato ha usato correttamente il potere ad esso conferito dal Parlamento, anche introducendo un termine di decadenza come misura “processuale” utile ad evitare il sovraccarico di lavoro. Il fatto che il termine di decadenza produca, se questa si verifica, effetti sul diritto sostanziale (decadenza dal diritto di agire) non ne cambia la natura di misura processuale, rispettosa delle finalità indicate nella legge delega in quanto: *“misura idonea a prevenire il temuto sovraccarico di entrambi i giudici investiti del contenzioso del pubblico impiego ed idonea, altresì, a realizzare tra di essi un ordinato riparto di tale contenzioso, con l’evitare che per la medesima concreta controversia fosse previsto il succedersi, nel tempo, della giurisdizione di un giudice a quella di un altro giudice”.*

.....
SENTENZA N. 234 DEL 16 GIUGNO 2005

Materie relative ai rapporti di lavoro – competenza esclusiva dello Stato

Con questa sentenza la Corte riafferma il principio per cui appartengono alla competenza esclusiva dello Stato le materie relative ai rapporti di lavoro in quanto rientranti nell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, cioè nella materia dell'ordinamento civile. La Corte, infatti, ritiene infondati i rilievi di incostituzionalità mossi dalle province autonome di Trento e Bolzano nei confronti dell'art. 1 bis, Legge n. 383/2001 come modificato dal Decreto-legge n. 210/2002 (Disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale). Secondo le ricorrenti la norma censurata

introdurrebbe una procedura di regolarizzazione del lavoro sommerso che rientrerebbe nella materia "tutela del lavoro" (di competenza regionale) istituendo presso le direzioni provinciali del lavoro i Comitati per il Lavoro e l'Emersione del Sommerso (CLES) ed attribuendo ad essi la decisione sull'adempimento da parte dell'imprenditore degli obblighi fissati dalla legge per l'emersione del lavoro sommerso, violando in questo modo l'autonomia delle province e soprattutto indicando una disciplina di dettaglio in questo caso preclusa al legislatore statale.

Tralasciando di entrare nel dettaglio degli altri motivi di doglianza, interessa, in questa sede, riportare quanto, in materia di rapporti di lavoro, ribadisce la Corte.

Partendo dall'esame di quella che è l'attività dei CLES (valutare le proposte di progressivo adeguamento agli obblighi di legge – formulare eventuali proposte di modifica dei piani individuali di emersione – valutazione della fattibilità tecnica dei piani di emersione – definire modalità di adeguamento per le materie da regolarizzare – verificare la conformità dei piani ai minimi contrattuali – approvare i piani medesimi) i giudici stabiliscono che: *"l'attività svolta dai CLES a livello decentrato...si inserisce in modo determinante in una procedura idonea ad integrare il contratto individuale di lavoro secondo il contenuto dei piani individuali di emersione approvati e, quindi, ad incidere sui tempi e sulle modalità di adempimento degli obblighi previsti dalla legge e dalla contrattazione collettiva, nonché specificamente sul trattamento economico pattuito con il contratto individuale di lavoro. ...*

La speciale disciplina contenuta

nelle norme denunciate, essendo idonea a modificare a fini di uniformità l'originario regolamento contrattuale, attiene dunque – in modo caratterizzante – all'esercizio dell'autonomia negoziale in tema di contratti di lavoro e deve perciò essere ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla materia dell'ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost. e, quindi, all'esclusiva sfera di competenza legislativa dello Stato".

Laura Orsini

Funzionario ARAN

