# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **309/1997** (ECLI:IT:COST:1997:309)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **RUPERTO**
Udienza Pubblica del **17/06/1997**; Decisione del **14/10/1997**
Deposito del **16/10/1997**; Pubblicazione in G. U. **22/10/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23498 23499**
Atti decisi:

N. 309

## SENTENZA 14-16 OTTOBRE 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale); degli artt. 2, commi 2 e 3, 4, comma 1, seconda parte, 45, commi 2, 7 e 9, e 49, comma 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), promosso con ordinanza emessa il 20 marzo 1996 dal tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto dal Sindacato nazionale lavoratori della Scuola (SNALS) contro il Presidente del Consiglio dei Ministri ed altri, iscritta al n. 1234 del

registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visti gli atti di costituzione dello SNALS ed altri e della CGIL, CISL e UIL nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 17 giugno 1997 il giudice relatore Cesare Ruperto;

Uditi gli avvocati Carlo Rienzi e Giuseppe Abbamonte per lo SNALS ed altri, Piergiovanni Alleva e Luigi Fiorillo per la CGIL, CISL e UIL e l'Avvocato dello Stato Gian Paolo Polizzi per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. - Nel corso di un giudizio - in cui i ricorrenti, tra i quali il Sindacato nazionale dei lavoratori della Scuola (SNALS), avevano impugnato il CCNL 4 agosto 1995 relativo al comparto del personale della scuola e tutti gli atti dipendenti, presupposti e conseguenziali - il tribunale amministrativo regionale del Lazio, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), nonché dell'art. 2, commi 2 e 3, e dell'art. 4, comma 1, seconda parte, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), in riferimento all'art. 97 della Costituzione, nella parte in cui dispongono la "privatizzazione" del rapporto d'impiego dei pubblici dipendenti (in particolare del comparto scuola) senza tener conto della diversità strutturale tra pubblico impiego e lavoro subordinato privato;

b) dell'art. 45, commi 2, 7 e 9, e dell'art. 49, comma 2, dello stesso d.lgs. n. 29 del 1993, in riferimento all'art. 39 della Costituzione, nella parte in cui rendono obbligatori erga omnes i CCNL stipulati dalle confederazioni sindacali e dalle organizzazioni maggiormente rappresentative, rispettivamente, sul piano nazionale e nell'àmbito del comparto, senza rispettare le condizioni dettate dall'art. 39 per assicurare tale obbligatorietà.

Il giudice a quo premette una ricognizione del nuovo sistema di contrattazione collettiva per comparti introdotto dal decreto legislativo n. 29 del 1993, allo scopo di qualificare gl'interessi dedotti in giudizio e, con essi, l'ammissibilità del ricorso. Una volta accertato che gli attori, ed in particolare lo SNALS, sono titolari di un interesse legittimo in relazione a quel particolare oggetto pubblicistico del procedimento contrattuale che è l'autorizzazione alla sottoscrizione, e ritenuta altresì l'attualità di tale interesse, il giudice a quo fa proprie le censure dei ricorrenti circa la legittimità costituzionale della privatizzazione del pubblico impiego.

A sostegno della prima questione, il TAR rimettente ripete testualmente le considerazioni a suo tempo svolte dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato in merito al disegno di legge-delega sulla cui base fu emanato il decreto legislativo n. 29 del 1993. Gli argomenti ivi svolti - che portarono a concludere nel senso che il legislatore non avrebbe potuto disporre "del tutto liberamente" la trasformazione del rapporto da pubblico in privato - riguardano in particolare la ritenuta incompatibilità tra l'aspetto economico-privatistico del conseguimento della prestazione, sotteso al rapporto di lavoro privato, e l'esercizio di pubbliche funzioni che può ricorrere nel pubblico impiego, nonché, più in generale ed anche in assenza di queste,

l'assunto per cui il carattere pubblico degl'interessi che la pubblica amministrazione persegue attraverso la propria azione con i discrezionali poteri di organizzarsi di cui essa gode (specialmente nello scegliere, distribuire e trasferire il personale) non sarebbe compatibile anche con le regole di mercato che governano la disciplina privatistica del lavoro.

Con riguardo alla seconda questione, il rimettente osserva che le impugnate disposizioni del decreto legislativo n. 29 del 1993 prevedono l'efficacia erga omnes dei contratti, in assenza delle condizioni dettate dall'art. 39, quarto comma, della Costituzione (registrazione dei sindacati, rappresentanza unitaria in proporzione degli iscritti, ecc...).

2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo nel senso della infondatezza di entrambe le questioni.

In merito alla prima questione, osserva l'Avvocatura che il Consiglio di Stato, nel proprio parere, esprimeva solo dei dubbi sulla possibilità e convenienza della privatizzazione con valutazioni di merito che non sono traducibili in termini d'illegittimità costituzionale. In particolare, poi, l'Avvocatura contesta il presupposto che qualifica in modo peculiare la prestazione lavorativa del dipendente pubblico, e sostiene che viceversa nella sua essenzialità il rapporto di lavoro non assume, nei due settori pubblico e privato, connotazioni diverse che abbiano carattere di necessarietà costituzionale. Inoltre - secondo l'interveniente - con il modello privatistico si persegue una maggior funzionalità superando la incerta nozione di pubblica funzione, di difficile delimitazione anche in àmbito penale e nei fatti anche smentita dalle frequenti ipotesi di attività esclusive della pubblica amministrazione esercitate in forma privata: ciò avviene in particolare nel campo specifico dell'insegnamento, dove la funzione docente non è garantita dalla natura pubblica o privata del rapporto bensì dallo spazio di libertà riconosciuto all'insegnante.

A proposito della seconda questione, l'Avvocatura esclude che vi sia una norma vo'lta a conferire espressamente efficacia erga omnes ai CCNL. Infatti l'art. 45, comma 9, si limiterebbe a sancire il dovere delle amministrazioni pubbliche ad osservare gli obblighi assunti con i CCNL, al solo fine di assicurare la parità di trattamento ai dipendenti (ex art. 49, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993) e non certo per eludere una regola costituzionale in concreto assai poco attuata. Diversa sarebbe comunque la posizione del lavoratore privato, nei cui confronti il vincolo sorgerebbe solo in virtù d'una sua adesione all'organizzazione sindacale cui è iscritto, rispetto a quella del pubblico impiegato, la cui incardinazione nella pubblica amministrazione funge da presupposto ineliminabile della disciplina del rapporto.

3. - Nel giudizio dinanzi a questa Corte si sono costituiti il ricorrente SNALS, che ha chiesto dichiararsi fondate le questioni, nonché la CGIL, la CISL e la UIL, già convenute dinanzi al TAR. Queste ultime hanno concluso nel senso della infondatezza, richiamandosi, per la prima questione, alla recente sentenza n. 313 del 1996 di questa Corte. Sulla seconda questione esse escludono che l'impugnata normativa incida sulla natura giuridica dei CCNL in argomento attribuendo ad essi la qualità di fonti del diritto nell'àmbito delle categorie professionali, giacché la normativa stessa si limita a regolare le modalità con cui le amministrazioni destinatarie sono tenute ad osservarli. Insomma queste ultime sarebbero le sole destinatarie dell'obbligo di conformarsi alle previsioni contrattuali onde garantire la parità di trattamento ai propri dipendenti, anche in coerenza con l'art. 36 Cost., ferma sempre la natura privatistica dei CCNL.

4. - Nell'imminenza dell'udienza l'Avvocatura dello Stato ha depositato ulteriore memoria, nella quale ha insistito per la declaratoria di infondatezza, sottolineando come la privatizzazione interessi gli aspetti sinallagmatici del rapporto di lavoro, fermi restando gli schemi legali strettamente vincolanti, nei quali le amministrazioni operano.

5. - Anche lo SNALS ha presentato ulteriore memoria nella quale - premesso di essersi rifiutato di sottoscrivere il contratto impugnato dinanzi al TAR, e dopo aver riassunto i termini di tale giudizio - ha insistito per la illegittimità costituzionale illustrando le ragioni già in precedenza svolte e sottolineando, con riferimento alla recente sentenza n. 313 del 1996, la diversità tra la posizione dei dirigenti (oggetto del giudizio che ha dato origine a detta sentenza) e quella del personale scolastico, che direttamente "somministra" cultura in adempimento di una funzione che compete allo Stato e la cui imparzialità risulterebbe "espropriata" in virtù del rinvio al codice civile, contenuto nell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993.

6. - Infine anche la CGIL, la CISL e la UIL hanno depositato una memoria ulteriore, riportando ampi stralci della più volte citata sentenza n. 313 del 1996 di questa Corte, richiamata anche a sostegno dell'infondatezza della prospettata violazione dell'art. 39 della Costituzione ed illustrando con altri particolari le argomentazioni già svolte con l'atto di intervento.

*Considerato in diritto*

1. - Il tribunale amministrativo regionale del Lazio sottopone alla Corte due distinte questioni, concernenti entrambe la normativa c.d. di "privatizzazione" del pubblico impiego. Da un lato, esso denuncia l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, nonché l'art. 2, commi 2 e 3, e l'art. 4, comma 1, seconda parte, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, prospettando il dubbio che la trasformazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti risulti lesiva dell'art. 97 Cost., per l'asserita incompatibilità tra il pubblico impiego, in quanto vo'lto al perseguimento di finalità d'interesse generale, ed il modulo strutturale del lavoro subordinato privato, improntato a logiche di mercato. Dall'altro lato denuncia l'art. 45, commi 2, 7 e 9, nonché l'art. 49, comma 2, del citato decreto legislativo n. 29 del 1993, per violazione dell'art. 39 Cost., in quanto i contratti collettivi previsti da tali norme sarebbero efficaci erga omnes in assenza delle condizioni imposte dal precetto costituzionale ai sindacati stipulanti perché di tale efficacia siano dotati i contratti da essi sottoscritti.

2. - Le questioni non sono fondate.

2.1. - Questa Corte, con la sentenza n. 313 del 1996 (successiva all'ordinanza di rimessione), s'è già pronunciata in ordine alla legittimità costituzionale del regime di contrattazione previsto per i dirigenti, respingendo i dubbi a suo tempo sollevati dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato con alcune considerazioni svolte nel parere reso in merito al disegno di legge-delega sulla cui base è stato emanato dal Governo il decreto legislativo n. 29 del 1993; considerazioni, che il giudice a quo testualmente riproduce nel prospettare la violazione dell'art. 97 Cost.

2.1.1. - Pur senza scendere all'esame della ratio di fondo della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la Corte ha allora avuto modo di valutare il nuovo modello di organizzazione dell'apparato amministrativo che il legislatore va perseguendo attraverso un processo di riforma avviato già con le leggi 8 giugno 1990, n. 142 e 7 agosto 1990, n. 241, nel quale si inseriscono appunto le scelte sottese alla legge-delega n. 421 del 1992 nonché al decreto legislativo n. 29 del 1993. Un processo di riforma, il cui carattere globale - reso esplicito ancor più recentemente con le leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127 - conferma la volontà di attuare interventi diretti ad incidere anche sul "quadro strutturale" della pubblica amministrazione sin qui rimasto sostanzialmente inalterato (come appunto si rilevava nella citata sentenza).

2.1.2. - L'evoluzione legislativa tuttora in atto si realizza dunque intorno all'accentuazione progressiva della distinzione tra aspetto organizzativo della pubblica amministrazione e rapporto di lavoro con i suoi dipendenti. L'organizzazione, nel suo nucleo essenziale, resta necessariamente affidata alla massima sintesi politica espressa dalla legge nonché alla potestà amministrativa nell'àmbito di regole che la stessa pubblica amministrazione previamente pone; mentre il rapporto di lavoro dei dipendenti viene attratto nell'orbita della disciplina civilistica per tutti quei profili che non sono connessi al momento esclusivamente pubblico dell'azione amministrativa.

Attraverso un equilibrato dosaggio di fonti regolatrici si è potuto così abbandonare il tradizionale statuto integralmente pubblicistico del pubblico impiego, non imposto dall'art. 97 Cost., a favore del diverso modello che scaturisce appunto dal nuovo assetto delle fonti. In proposito, la Corte ha osservato come per questa via il legislatore abbia inteso garantire, senza pregiudizio dell'imparzialità, anche il valore dell'efficienza contenuto nel precetto costituzionale, grazie a strumenti gestionali che consentono, meglio che in passato, di assicurare il contenuto della prestazione in termini di produttività ovvero una sua ben più flessibile utilizzazione. Dati, questi ultimi, dei quali la Corte ha sottolineato il carattere strumentale rispetto al perseguimento della finalità del buon andamento della pubblica amministrazione.

2.1.3. - La sostanziale conformità a Costituzione del mutamento operato nella natura giuridica del rapporto dei dipendenti pubblici può quindi essere affermata, non solo seguendo le linee argomentative presenti nella sentenza n. 313 del 1996 ed in quelle precedenti (cfr. sentenze n. 359 del 1993 e n. 88 del 1996), ma anche avuto riguardo alle finalità di decentramento, snellimento e semplificazione di apparati e procedure, espresse dalla più recente legislazione. E ciò, in quanto quel rapporto sempre più si va configurando nella sua propria essenza di erogazione di energie lavorative, che, assunta tra le diverse componenti necessarie dell'organizzazione della pubblica amministrazione, deve essere funzionalizzata al raggiungimento delle finalità istituzionali di questa.

Non sussiste pertanto il contrasto con l'art. 97 Cost., che il rimettente ha denunciato sollevando la prima questione.

2.2. - Alla luce di quanto sopra chiarito, appare evidente l'infondatezza anche della seconda questione.

2.2.1. - Il generale criterio della contrattualizzazione dei rapporti d'impiego, che esprime sul piano della fonte regolatrice la scelta del legislatore di trasformare la natura giuridica dei rapporti stessi, è sancito, quale principio fondamentale dell'intrapresa riforma, dall'art. 2, comma 1, lettera a), della legge-delega n. 421 del 1992, trovando poi attuazione nell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 29 del 1993.

In conformità alle direttive di cui alla delega, tale decreto, dopo aver individuato le materie sottratte alla contrattazione collettiva, ha sub art. 45 strutturato questa su due livelli (nazionale e decentrato), con una ripartizione per comparti ed aree separate, attribuendo poi all'Agenzia per la rappresentanza negoziale (ARAN), istituita dal successivo art. 50, la rappresentanza delle pubbliche amministrazioni (in una configurazione tuttavia destinata a trasformarsi: da agenzia dello Stato ad agenzia dell'intero sistema pubblico, secondo la previsione di cui all'art. 11, comma 4, lettera c) della recente legge n. 59 del 1997).

Sono appunto codeste amministrazioni le destinatarie esclusive del dovere, previsto dal comma 9 del citato art. 45, di osservare gli impegni assunti con i CCNL. Sicché l'applicazione del contratto collettivo deriva, non già da una generalizzata previsione di obbligatorietà di questo, come il giudice a quo mostra di ritenere, bensì dal su indicato dovere gravante sulle pubbliche amministrazioni.

2.2.2. - Tale meccanismo non realizza dunque quell'efficacia erga omnes conferita dall'art. 39, quarto comma, della Costituzione ai contratti stipulati dalle associazioni sindacali in possesso di determinate caratteristiche, ma si colloca sul distinto piano delle conseguenze che derivano, per un verso, dal vincolo di conformarsi imposto alle amministrazioni e, per l'altro, dal legame che avvince il contratto individuale al contratto collettivo. Più specificamente può dirsi che l'osservanza, da parte delle amministrazioni, degli obblighi assunti con i contratti collettivi rappresenta il conseguente e non irragionevole esito dell'intera procedura di contrattazione, la quale prende le mosse dalla determinazione dei comparti e si conclude con l'autorizzazione governativa alla sottoscrizione delle ipotesi di accordo, che, almeno sin quando verrà esercitata la delega ex lege n. 59 del 1997, interessa a sua volta molteplici profili, non solo di controllo ma anche di verifica della compatibilità finanziaria.

2.2.3. - La forza cogente che a questo punto si produce nei confronti delle pubbliche amministrazioni costituisce, a sua volta, la premessa per realizzare la garanzia della parità di trattamento contrattuale, affermata dall'art. 49, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993 e contestualmente rafforzata dall'ultima parte della norma stessa, che impone di assicurare "trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi". Garanzia, dunque, d'inderogabilità dei livelli minimi, che del resto potrebbe considerarsi nascente da uno schema già noto al contratto collettivo di diritto privato ma che qui diventa anche funzione diretta di un preciso dovere dell'amministrazione-datore di lavoro, alla quale peraltro è dato concedere trattamenti economici accessori, che gli stessi contratti collettivi debbono definire, secondo criteri obiettivi di misurazione (...) collegati: a) alla produttività individuale; b) alla produttività collettiva tenendo conto dell'apporto di ciascun dipendente; c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate obiettivamente ovvero pericolose o dannose per la salute (comma 3 dello stesso art. 49).

2.2.4. - Sul versante della posizione soggettiva del dipendente è, poi, agevole osservare come quest'ultimo rinviene nel contratto individuale di lavoro che sostituisce ad ogni effetto l'atto di nomina la fonte regolatrice del proprio rapporto: l'obbligo di conformarsi, negozialmente assunto, nasce proprio dal rinvio alla disciplina collettiva contenuto in tale contratto.

In altri termini, per effetto della privatizzazione dei rapporti, la prestazione e le condizioni contrattuali della stessa trovano la loro origine, non già in una formale investitura, bensì nell'avere il singolo dipendente accettato che il rapporto di lavoro si instauri (o prosegua) secondo regole definite, almeno in parte, nella sede della contrattazione collettiva.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale:

dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), dell'art. 2, commi 2 e 3, e dell'art. 4, comma 1, seconda parte, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421);

dell'art. 45, commi 2, 7 e 9, e dell'art. 49, comma 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29,

sollevate in riferimento, rispettivamente, agli artt. 97 e 39 della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale del Lazio, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 ottobre 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Ruperto

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 16 ottobre 1997.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*