

LA RILEVANZA DEL CONTRATTO COLLETTIVO DI LAVORO COME FONTE GIURIDICA

dell'Avv. Donato Iannone¹

Con sentenza n. 20641 del 29 settembre 2014 la Corte di Cassazione civile, sez. lavoro, ha cassato con rinvio una sentenza della Corte d'appello di Perugia nella quale veniva dichiarato illegittimo il provvedimento disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per dieci giorni inflitto dal Ministero delle Finanze ad un dipendente per aver ricevuto in omaggio due maglioni del valore di circa L. 70.000. La Corte d'appello, nell'emanare la pronuncia, aveva considerato il modico valore dei regali con riferimento al Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni allora in vigore e, cioè, il Decreto del Ministero della Funzione Pubblica 31 marzo 1994. Com'è noto, infatti, il suddetto decreto, all'art. 3, disponeva che "il dipendente non chiede, per sé e per altri, né accetta, neanche in occasione di festività, regali o altre utilità, salvo che si tratti di regali d'uso di modico valore, da soggetti che abbiano tratto o possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio".

¹ Funzionario di Roma Capitale e docente in corsi di formazione e nella didattica universitaria.

Tale disposizione, quindi, nell'affermare un generale divieto alla possibilità di ricevere regali, prevedeva una sostanziale eccezione dal momento che, se il regalo avesse contemperato le caratteristiche oggettive della consuetudine ("regali d'uso") e del "modico valore" e se, dal punto di vista soggettivo, non fosse stato correlato all'ottenimento di decisioni benevoli, il pubblico dipendente poteva legittimamente accettare gli omaggi. A fronte di tale prescrizione, vigeva l'art. 23 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto Ministeri sottoscritto il 16 maggio 1995, il quale, al comma 3, in maniera più drastica, prevedeva l'imposizione al dipendente di "non chiedere né accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità in connessione con la prestazione lavorativa". In sostanza, il contratto collettivo del comparto non conteneva alcuna eccezione rispetto al divieto generale.

La Corte d'appello di Perugia, nella decisione assunta, ha privilegiato il valore trascurabile dei regali e, considerando, l'eccezione di cui al codice di comportamento dei dipendenti pubblici, ha dichiarato illegittimo il provvedimento disciplinare nei confronti del dipendente.

Orbene, quanto al merito della questione e, cioè, in particolare, quanto al concetto di "modico valore" dei regali, va osservato che

l'attuale "regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165", approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, ha affrontato tale problematica. Il relativo art. 4, infatti, al comma 5, nel disporre in materia di regali, compensi ed altre attività, prevede che "ai fini del presente articolo, per regali o altre attività di modico valore si intendono quelle di valore non superiore, in via orientativa, a 150 euro, anche sotto forma di sconto". Il medesimo comma contiene, altresì, la possibilità per le singole amministrazioni di adottare codici di comportamento che prevedano limiti inferiori o, in relazione alle caratteristiche dell'ente e alla tipologia delle mansioni, l'esclusione della possibilità di ricevere regali.

Sembra, quindi, definita la questione di merito, anche se l'espressione "in via orientativa" e la facoltà di particolari disposizioni dei singoli enti appaiono rinviare, nel primo caso, al giudizio sulla singola fattispecie e, nel secondo caso, all'analisi dei particolari documenti della specifica amministrazione di riferimento.

Quanto, invece, all'importanza del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro tra le fonti giuridiche, va rilevato che la citata sentenza della Corte di Cassazione, nel cassare la sentenza della

Corte d'appello di Perugia, afferma, in maniera qualificata e vigorosa, il principio della prevalenza del CCNL sul decreto ministeriale. Nella parte conclusiva, infatti, viene autorevolmente sostenuto che il principio di diritto secondo cui il generale divieto previsto dall'art. 23, lett. m) del CCNL del comparto Ministeri del 1995 di chiedere o accettare compensi, regali o altre utilità in connessione con la prestazione lavorativa "non integra la previsione, più limitativa, di cui al decreto del Ministero della Funzione Pubblica del 31 marzo 1994, ma prevale su di esso quale **fonte sovraordinata** e successiva". Accanto al principio della successione delle fonti giuridiche, quindi, la Cassazione ha confermato la prestigiosa collocazione dei contratti collettivi di lavoro nell'ambito della gerarchia delle documentazioni normative. La circostanza non può apparire di poco conto in un periodo storico, come quello attuale, in cui spesso la contrattazione sul lavoro provoca molte discussioni anche e soprattutto in considerazione della scelta del legislatore che ha deciso di consentire, nell'ambito della contrattazione decentrata, la legittima applicazione dei cosiddetti "atti unilaterali", che direttamente promanano dalle pubbliche amministrazioni, ove i rappresentanti sindacali e i rappresentanti dell'ente non raggiungano un accordo.

Naturalmente, le scelte del legislatore vanno sempre rispettate, anche quando, come nella materia del pubblico impiego, risulta evidente e, probabilmente, incoerente l'inversione di rotta operata rispetto alla riforma troppo entusiasticamente accolta della "privatizzazione" (*rectius*, "contrattualizzazione") di cui al D. Lgs. 29/1993; tuttavia, almeno in quanto al *nomen iuris* (atti "unilaterali") dei contratti decentrati, la nozione classica di contratto ("accordo tra due o più parti") si scontra, in modo stridente, con la unilateralità della imposizione. Probabilmente, sarebbe più consono modificare la denominazione e chiamarli "regolamenti", come di fatto sono gli "atti unilaterali" provenienti dalle pubbliche amministrazioni, nel senso che, come i regolamenti, esprimono la volontà di una sola parte ed, in particolare, della relativa pubblica amministrazione.

La recente sentenza della Corte di Cassazione, quindi, nel ribadire la "sovraordinazione" delle fonti contrattuali, appare anche come un ulteriore, autorevole invito affinché le pubbliche amministrazioni e le associazioni sindacali prestino particolare attenzione e si mostrino davvero "propositive" nella decisione di regole che rappresentano una fonte giuridica di valore assoluto.