



Numero Speciale del 2023

**Giovanni MAMMONE**

**Processo del lavoro e giurisprudenza di legittimità.  
Dalla specializzazione alla nomofilachia di sistema.**

# Processo del lavoro e giurisprudenza di legittimità. Dalla specializzazione alla nomofilachia di sistema.

Giovanni MAMMONE  
già Primo Presidente della Corte di Cassazione

**RIASSUNTO** – *L'Autore ricorda la nascita della Sezione Lavoro della Corte di cassazione, istituita in attuazione della legge 11 agosto 1973 n. 533, e il contributo che nei 50 anni successivi essa, con la sua giurisprudenza, ha dato all'interpretazione delle leggi e alla definizione del ruolo del contratto collettivo tra le fonti del diritto del lavoro. Prendendo in considerazione gli innesti processuali conseguenti al trasferimento al giudice ordinario della giurisdizione sulle controversie dei lavoratori pubblici contrattualizzati e il loro coordinamento con la originaria disciplina, rileva che, proprio grazie alla funzione unificatrice assegnata dalla legge alla giurisprudenza della Corte di cassazione, oggi può parlarsi di "unicità" del processo del lavoro.*

**ABSTRACT** – *The author recalls the birth of the Labour Chamber of the Court of Cassation, established by law 11 August 1973 n. 533, and the contribution that in the following 50 years its jurisprudence, gave to the interpretation of the labour legislation and to the definition of the role of the collective agreement among the sources of labour law. Taking into consideration the procedural innovations following the transfer to the ordinary judge of the jurisdiction over the disputes of contracted public servants, he notes that, thanks to the unifying interpretation given by the jurisprudence of the Court of Cassation, today a "unique" procedure for labour disputes exists.*

1. – L'art. 19 della legge 11 agosto 1973 n. 533 recante la (nuova, per l'epoca) disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie prevedeva che "presso la Corte di cassazione [fosse] istituita una sezione incaricata esclusivamente della trattazione delle controversie di lavoro e di quelle in materia di previdenza e di assistenza".

La disposizione, contenuta nel testo originario della proposta di legge presentata il 5 luglio 1972 alla Camera dei deputati e rimasta inalterata durante l'esame parlamentare <sup>(1)</sup>, trovò pronta applicazione con un decreto del Primo Presidente del 5 ottobre 1973, avente decorrenza dal successivo 13 dicembre. Il testo in maniera asciutta prevedeva: "E' istituita presso la Corte Suprema di Cassazione una Quarta Sezione civile. Essa tratterà esclusivamente i ricorsi in materia di controversie di lavoro e di previdenza ed assistenza" <sup>(2)</sup>.

L'istituzione della Sezione chiudeva il circolo della riforma del processo del lavoro. La creazione del giudice specializzato di merito non poteva essere disgiunta dal giudice di legittimità, a sua volta chiamato a dare una sistemazione di principi ai caratteri che propriamente la legge assegnava alla riforma del rito (specialità, sinteticità, speditezza) ed una coerente rappresentazione

---

<sup>1</sup> Proposta di legge n. 379/VI di iniziativa dei deputati Lospinoso Severini, Coccia ed altri.

La Camera dei deputati nella precedente V Legislatura già aveva discusso ed approvato una proposta di legge sulla riforma del processo del lavoro (Commissioni riunite Giustizia e Lavoro, 23 luglio 1971 in sede deliberativa). Trasmesso il testo al Senato, a causa della fine prematura della legislatura, la proposta decadde. Nella successiva legislatura fu ripreso il testo precedentemente approvato.

<sup>2</sup> Il decreto è pubblicato in appendice agli atti del convegno organizzato dalla Corte di cassazione a Roma, il 28 gennaio 1999, *La Sezione lavoro della Corte di cassazione: una riflessione venticinque anni dopo*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, Quaderno n. 3.

La prima udienza della nuova Sezione, di cui era stato nominato Presidente titolare Salvatore Caporaso, si tenne il 13 dicembre 1973. Prima della costituzione della Quarta Sezione, poi convenzionalmente indicata negli atti della Corte come *Sezione Lavoro*, i ricorsi in materia lavoristica e previdenziale erano assegnati alla Seconda Sezione civile.

dei valori della tutela del lavoro posti dalla Costituzione, propri della materia lavoristica e previdenziale. A questi intenti si associava l'obiettivo insito nella giustizia di legittimità di assicurare, grazie alla nomofilachia da essa espressa, che quei valori divenissero patrimonio comune di tutti i giudici e si ponessero a fondamento del dialogo della giurisprudenza con la dottrina lavoristica.

La circostanza che le attribuzioni della Sezione fossero stabilite per legge e che ad essa fossero convogliati esclusivamente i ricorsi concernenti controversie assegnate nel merito ad un giudice specializzato conferiva alla stessa un carattere di specificità, nuovo per la Corte di cassazione, che era ancorata al principio che l'assegnazione dei ricorsi alle sezioni avveniva in base ai criteri (pre)determinati dal Primo Presidente.

In sede di prima attuazione della disposizione nacquero, infatti, dubbi a proposito del rapporto creatosi tra la Sezione lavoro e le Sezioni unite a proposito dell'applicabilità dell'art. 374 c.p.c. Quest'ultimo fissa la competenza delle Sezioni unite ai ricorsi che implicano la soluzione di questioni di giurisdizione, o di questione di diritto oggetto di contrasto tra le sezioni semplici, oppure questioni di massima di particolare importanza. Si pose il dubbio che, in forza del principio della specialità, l'art. 19 della legge 533 portasse una deroga all'art. 374 c.p.c. e che per le controversie di lavoro i "contrastati" potessero realizzarsi solo tra diversi collegi della Sezione Lavoro e che, quindi, all'interno di quest'ultima i contrasti stessi dovessero trovare soluzione. Parimenti ci si chiedeva se, in forza della specializzazione della Sezione, ad essa dovessero competere in via esclusiva anche le questioni lavoristiche "di massima di particolare importanza".

Ogni dubbio fu superato dal punto di vista pratico all'interno della stessa Corte: il Primo Presidente mantenne invariata la prassi previgente, dato che le questioni di assegnazione degli affari alle Sezioni unite rimanevano pur sempre nella sua competenza esclusiva (3).

Non va trascurato un ulteriore dato, per l'epoca innovativo, risultante dal richiamato art. 19. La nuova disposizione, infatti, prevedeva che "la Corte di cassazione nella detta sezione giudica col numero invariabile di cinque votanti" ed anticipava di alcuni anni la modifica dell'art. 67 dell'ordinamento giudiziario, intervenuta solo quattro anni dopo, con la legge 8 agosto 1977 n. 532, che portò il numero dei componenti votanti dei collegi giudicanti delle sezioni ordinarie da sette a cinque e quello delle Sezioni unite da quindici a nove.

**2. –** La creazione di una apposita sezione della Corte di cassazione "incaricata" di trattare "esclusivamente" le controversie di lavoro e previdenziali rispondeva all'esigenza di dare attuazione anche in sede di legittimità alla scelta di fondo della specializzazione del giudice, per dare corpo nell'ambito delle tutele giudiziarie alla lettura coordinata ed armonica dei principi sparsi nella legislazione di settore, nonché alla razionalizzazione giuridica dei valori ideali espressi

---

<sup>3</sup> V. FABBRINI, *Diritto processuale del lavoro*, Milano, 1974, pag. 267.

Ogni dubbio fu dissolto comunque da Cass., S.u., 2 febbraio 1977 n. 464, in *Foro it.*, 1974, I, col. 629, concernente una controversia di lavoro agrario (art. 409, n. 2, c.p.c.), la quale affermò che l'art. 19 della l. 533 non aveva modificato l'art. 374, c. 2, c.p.c., che conferisce al Primo Presidente il potere di disporre che la Corte decida a Sezioni unite su questioni risolte in senso difforme dalle sezioni semplici, ovvero su questioni di particolare importanza.

L'argomento fu trattato in occasione del menzionato Convegno del 25° anniversario da AMIRANTE, *La Sezione lavoro e le Sezioni unite*, *ivi*, il quale rilevò che il rimettere la soluzione dei contrasti interni alla stessa Sezione non sarebbe stata appagante, per la mancanza di una norma che attribuisse il necessario rilievo nomofilattico alle decisioni dei collegi chiamati a risolverli (pag. 33). Nella stessa sede FLAMMIA, *I limiti del giudizio di legittimità in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale e le istanze dell'odierna realtà sociale: nuove prospettive offerte dalle procedure di conciliazione ed arbitrato*, *ivi*, impostava il problema in termini di teoria generale ed evidenziava che il complesso della disciplina processuale civile (di cui era parte la normativa del "nuovo" processo del lavoro) rimetteva al circuito Sezione semplice-Sezioni unite il compito di assicurare alla giurisprudenza di legittimità il necessario grado di certezza postulato dall'ordinamento (pag. 18).

dalla riforma. Era questa una impostazione coerente con la crescente sensibilità sociale e sindacale per i problemi del mondo del lavoro e con la rinnovata considerazione dei principi desumibili dalla Carta costituzionale, esaltati dal di proco precedente Statuto dei lavoratori.

L'art. 19 della legge n. 533 rappresentava, tuttavia, anche un preciso riferimento nell'ambito della struttura giudiziaria.

La nuova piramide processuale era basata su una competenza per materia diffusa a livello territoriale, che però non sempre si coniugava con la postulata specializzazione, dato che nei piccoli uffici non sempre era possibile la costituzione di una sezione lavoro (si pensi alle preture mandamentali o ai piccoli tribunali con organico modesto). Inoltre, la tipologia del contenzioso era caratterizzata da fattispecie largamente riconducibili a materie ricorrenti (la retribuzione, i licenziamenti, gli inquadramenti contrattuali, ecc.) o a vere e proprie serialità pluriterritoriali (soprattutto in materia previdenziale).

Fin dalla sua originaria formulazione, inoltre, il primo comma dell'art. 429 c.p.c. prevedeva che il giudice, all'esito della discussione orale pronunciasse sentenza dando lettura del dispositivo per "definire il giudizio". Era la conclusione logica di un giudizio che si voleva concentrato in unica udienza, con assunzione immediata dei mezzi di prova e il divieto dei rinvii dilatori. La motivazione della sentenza avrebbe dovuto uniformarsi a questa impostazione: chiarezza, brevità e concisione erano richieste per una decisione che avesse una rapida esecuzione e non desse adito a dubbi interpretativi.

La celerità della risposta di giustizia, tuttavia, rimase una lodevole opzione, in quanto la pesantezza dei carichi processuali e la scarsità delle risorse determinarono una realtà giudiziaria non sempre rispondente al disegno originario. In particolare, si rivelarono scarsamente efficienti le procedure conciliative della controversia, a più riprese introdotte dal legislatore per prevenire il ricorso al giudice <sup>(4)</sup>.

Passò, invece, il messaggio lanciato dal legislatore in punto sinteticità della motivazione. In un contesto giudiziario in cui per i magistrati ancora era prevista una progressione di carriera per gradi ed era presente la tendenza a giudicare le motivazioni delle sentenze per la mole (meno per la qualità) delle argomentazioni fornite, si diffuse largamente (anche se le eccezioni non mancarono) <sup>(5)</sup> la tecnica di motivazione basata sulla essenzialità degli accertamenti degli elementi di fatto e sul richiamo degli orientamenti prevalenti della giurisprudenza. A ben vedere una

---

<sup>4</sup> Gli originari artt. 410-412 c.p.c., dedicati al tentativo facoltativo di conciliazione dinanzi alla commissione provinciale di conciliazione, furono sostituiti dapprima dal d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80 e dal d.lgs. 29 ottobre 1998 n. 387, che resero obbligatorio il tentativo (art. 410 nuovo testo, art. 410 *bis* e 411 *bis* e art. 65 del d.lgs. 31 marzo 2001 n. 165, per quanto riguarda le controversie dei pubblici dipendenti), e successivamente dalla l. 4 novembre 2010 n. 183, che tornò al tentativo facoltativo, procedimentalizzandone però l'espletamento (artt. 410 e 411 nuovo testo), ed introdusse un sistema di misto di risoluzione conciliativa ed arbitrale della controversia (artt. 412 nuovo testo, 412 *ter* e 412 *quater*). Circa gli esiti di questo articolato sistema v. MAMMONE, *Commento agli artt. 410, 411, 412, 412 ter e 412 quater c.p.c.*, in AA.VV. *Il processo del lavoro* (a cura di Amoroso-Di Cerbo- Maresca), Milano, 2020, pag. 68 e segg.

La spinta all'introduzione di strumenti di risoluzione alternativa (c.d. ADR) non è peraltro esaurita, ma è stata ulteriormente coltivata dal d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 149, che, in attuazione della legge delega 26 novembre 2021 n. 206 (c.d. Riforma Cartabia) e dei criteri di delega ivi definiti, all'art. 1, c. 4, lett. B, il, ha previsto che anche le controversie di lavoro possano essere oggetto di procedura di negoziazione assistita.

<sup>5</sup> Si consideri che con il d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv. dalla l. 6 agosto 2008 n. 133, fu previsto che il giudice del lavoro, assieme alla lettura del dispositivo esponesse le ragioni di fatto e diritto della decisione. In tale occasione fu aggiunto al primo comma dell'art. 429 l'attuale secondo periodo, per il quale "[solo] in caso di particolare complessità della controversia, il giudice fissa nel dispositivo un termine, non superiore a sessanta giorni, per il deposito della sentenza".

tecnica che anticipava di vari decenni le più recenti scelte del legislatore, che solo con gli anni duemila ha generalizzato nel processo civile il principio della chiarezza e sinteticità degli atti (6).

In questo contesto, la giurisprudenza della Sezione Lavoro della Corte di cassazione (diffusa grazie alla digitalizzazione dei testi, alla concomitante nascente documentazione informatizzata e all'opera delle riviste giuridiche) rappresentò, quindi, un fondamentale veicolo di definizione e di diffusione di importanti concetti giuridici, con un'opera di vero e proprio amalgama della magistratura del lavoro. Il tutto secondo i parametri dell'interpretazione e dell'applicazione delle leggi, nell'ambito della *fedeltà alle regole giuridiche* del settore ed alle regole primarie del diritto del lavoro presenti nella Costituzione (7).

**3. –** La giurisprudenza di legittimità, al di là di queste considerazioni di assetto interno della giustizia del lavoro, però, fu anche chiamata ad un compito più “alto”, quale quello di interpretare e sistemare sul piano giuridico le istanze di tutela, sostanziali e patrimoniali, scaturenti dal complesso dell'ordinamento del lavoro, secondo l'impostazione tipicamente lavoristica che considera la tutela stessa connaturata alla disparità delle posizioni dei soggetti partecipi del rapporto di lavoro.

Questa funzione “nomofilattica”, tipica della giurisprudenza di legittimità, nel settore lavoristico ha assunto nel tempo una sua ulteriore connotazione di carattere sistemico. Il legislatore si è reso conto che la certezza del diritto, pur nella sua connotazione di bene assoluto della collettività, costituisce anche uno strumento che assicura stabilità ai rapporti giuridici e arreca benefici non solo individuali, ma anche collettivi (per la comunità dei cittadini), con evidenti positive ricadute di carattere sociale. La funzione nomofilattica della Corte è stata, pertanto, incoraggiata con specifiche riforme processuali, che, come vedremo, hanno toccato in maniera consistente anche il processo del lavoro.

L'obiettivo di questo breve scritto è quello di verificare quanto dai fattori evidenziati – la “specializzazione” e il supporto a contenuto processuale – la giurisprudenza di legittimità abbia tratto per rafforzare la qualità del suo intervento nell'ambito lavoristico.

Tra i tanti percorsi della giurisprudenza in materia di rapporto di lavoro (e non si dimentichi la materia della previdenza ed assistenza, qui omessa per ragioni di sintesi), un esempio particolarmente probante ritengo possa ravvisarsi nel ruolo avuto dalla Cassazione nella determinazione degli effetti del contratto collettivo. Anche se rimasta per lungo tempo in bilico tra il carattere di negozio individuale del contratto e la funzione strumentale da esso concretamente assunta nella regolazione dei rapporti di lavoro, infatti, in questo campo la giurisprudenza della Corte (anche grazie a strategici innesti legislativi sul processo del lavoro) ha prodotto un vero e proprio strumento “autoprodotto” di regolazione del rapporto di lavoro.

Non a caso, in questo campo la giurisprudenza acquisisce una valenza unica e supera la distinzione tra materia processuale e materia sostanziale.

---

<sup>6</sup> V. l'art. 121 c.p.c., come modificato dal d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 149. Peraltro, già il d.lgs. 19 febbraio 1998 n. 51 aveva introdotto l'art. 281 *sexies*, che consentiva al giudice monocratico la lettura del dispositivo e della “concisa esposizione delle ragioni di fatto e diritto della decisione” all'esito della trattazione orale della causa, nell'ambito del modello semplificato di decisione della causa dinanzi al giudice monocratico. V. ARIETA-DE SANTIS-MONTESANO, *Corso di diritto processuale civile*, Padova, 2005, pag. 428.

<sup>7</sup> Mi riporto alle considerazioni formulate da Romano PANZARANI, presidente titolare della Sezione, all'esito del Convegno del 25° anniversario, in *Atti*, pag. 3, il quale vide non solo nell'opera di interpretazione, ma anche nell'ampia diffusione delle sue pronunzie il vero contributo istituzionale dato dalla Sezione Lavoro alla certezza del diritto.

4. – All'esordio del nuovo processo la giustizia del lavoro era chiamata ad affrontare i grandi temi della crisi economica degli anni Settanta: le ricadute occupazionali, le riconversioni e le ristrutturazioni industriali. I licenziamenti collettivi erano regolati dall'accordo interconfederale del 1965, si discuteva della funzione di sostegno della Cassa integrazione e dei suoi limiti di intervento, soprattutto, dopo la legge 12 agosto 1977 n. 675, a proposito di politica industriale.

La riserva di disciplina sui licenziamenti collettivi a favore della contrattazione collettiva (in presenza dell'esclusione della materia dalle disposizioni della legge 604 del 1966) fu dalla Cassazione intesa nel senso che il controllo giudiziario (rimesso al giudice di merito) dovesse estendersi alla reale sussistenza della fattispecie, per evitare che questa venisse invocata per sottrarre al giudizio di giustificatazza più licenziamenti individuali. Solo la legge 23 luglio 1991 n. 223, con il suo radicale cambio di indirizzo, avrebbe ridimensionato la crisi d'azienda, razionalizzandone lo svolgimento in termini di ammortizzazione sociale e procedimentalizzando la stessa cessazione del rapporto di lavoro <sup>(8)</sup>.

L'argomento più delicato affrontato dalla Sezione nella sua prima fase di operatività, nella perdurante inattuazione dell'art. 39 della Costituzione, fu sicuramente quello della sistemazione del contratto collettivo nell'ambito delle fonti del diritto del lavoro e dell'individuazione del suo contenuto (non solo normativo, ma anche obbligatorio e compositivo). La giurisprudenza, pur condizionata dai dubbi circa la conciliabilità della natura negoziale dell'accordo con la funzione normativa svolta dal contratto, affrontò inoltre tutta una serie di questioni di fondo – quali la disponibilità sindacale dei diritti individuali, l'ambito di applicazione del contratto collettivo, la sua efficacia spaziale e temporale, i rapporti tra contratti di diverso livello – su cui sindacati ed imprenditori, nel loro costante confronto, chiedevano certezze.

La giurisprudenza dei giudici del lavoro, nel suo complesso, ha sempre accostato la legge e l'autonomia negoziale in un rapporto di reciproca integrazione regolatoria del rapporto di lavoro, alla ricerca del massimo di tutela giuridica, avendo ben presente il gioco dei rinvii che le due fonti operano tra di loro, offrendone una lettura di reciproca integrazione. Questa impostazione, tutta indirizzata verso la centralità dell'autonomia collettiva, è del resto testimoniata dal preminente rilievo assegnato al canone interpretativo dell'art. 1363 c.c., per cui l'interpretazione delle clausole del contratto collettivo di diritto comune non può limitarsi all'esame di singole clausole tralasciando l'esame delle altre in considerazione dell'esigenza di apprestare una disciplina completa della realtà lavorativa del settore regolato <sup>(9)</sup>.

5. – La Sezione Lavoro, pur nella specificità del suo ruolo, ha condiviso la mutazione vissuta dalla Corte di cassazione negli anni a cavallo del nuovo millennio, quando il legislatore si è reso conto che l'incremento del grado di certezza dei rapporti giuridici costituisce strumento di

---

<sup>8</sup> Anche su questo punto può farsi riferimento al Convegno del 1999 cit. V. al riguardo DE TOMMASO, *Le controversie di rilevanza sindacale e collettiva: la giurisprudenza della Corte di cassazione*, *ivi*, pag. 39 e segg.

<sup>9</sup> Al riguardo deve richiamarsi la sentenza Cass. 6 maggio 1998 n. 4592, che dette coerenza lavoristica al principio codicistico dell'art. 1363, partendo dal presupposto che la contrattazione è sovente articolata su diversi livelli (nazionale, provinciale, aziendale) ed è mirata ad obiettivi di carattere collettivo che consigliano alle parti sociali il ricorso a strumenti negoziali sconosciuti alla contrattazione privata non lavoristica (quali preamboli, premesse, note a verbale etc.), per cui è indispensabile nella materia una utilizzazione dei generali criteri ermeneutici che tenga conto della specificità della materia trattata. LIEBMAN, in *Interpretazione del contratto collettivo e flessibilità del rapporto di lavoro*, in *L'interpretazione dei contratti collettivi di lavoro*, vol. n. 1 della collana *I saggi di NGL*, Roma, 1999, poneva opportunamente in risalto che il canone ermeneutico in questione è un ausilio interpretativo che consente di entrare nelle logiche stesse dell'ordinamento intersindacale (pag. 103). La sentenza ebbe ampia risonanza nella dottrina, si veda, della stessa collana, il vol. n. 2, Roma, 2000, *Nuovi contributi per l'interpretazione dei contratti di lavoro*.

rafforzamento del contesto sociale ed economico del Paese. La funzione apicale della Corte e l'autorevolezza della sua giurisprudenza sono da allora divenute strumento privilegiato per creare stabilità nell'interpretazione della legge e dare certezza ai privati (soprattutto agli imprenditori), che della legge stessa fanno costante applicazione nella regolazione della loro attività economica.

Nell'ambito specifico della giustizia gli anni Novanta videro una crisi di funzionalità del rito del lavoro, riconducibile alla sproporzione creatasi tra le risorse della magistratura e il numero delle controversie. La causa scatenante solitamente si individua nella crescita del contenzioso concernente i rapporti di lavoro dei dipendenti di alcune aziende statali gerenti pubblici servizi, dapprima trasformate in ente pubblico e successivamente privatizzate (si pensi alle ferrovie ed al servizio postale), o nella gran quantità di controversie seriali per il riconoscimento di prestazioni previdenziali e assistenziali. A queste indubbe criticità si aggiungeva la contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico e si associavano nuove problematiche giuridiche del lavoro privato: la flessibilità dell'organizzazione produttiva e della prestazione, la stabilità, la durata del rapporto stesso.

In questa nuova prospettiva il giudice del lavoro, grazie ad alcune innovazioni processuali intervenute tra la fine del Novecento ed i primi anni Duemila, nel tempo ha visto accresciuta la sua dimensione istituzionale: da "semplice" giudice specializzato caratterizzato dalla specificità del settore di competenza e, quindi, legato ad una problematica giuridica definita, a soggetto chiamato a risolvere problematiche giuridiche lavoristiche tali da incidere sul funzionamento di settori specifici dell'amministrazione e dell'economia.

È quanto accadde con la privatizzazione del lavoro pubblico e la devoluzione al giudice ordinario delle controversie relative ai rapporti di lavoro contrattualizzati dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

La riforma del pubblico impiego rientrava in un più largo disegno normativo di razionalizzazione dell'amministrazione e della funzione pubblica intrapreso nel corso degli anni Novanta, cui non poteva rimanere estranea la giurisdizione. La posizione soggettiva del dipendente contrattualizzato nei confronti del datore di lavoro pubblico veniva ad essere qualificata come diritto pieno<sup>(10)</sup>, il che imponeva non solo lo spostamento al giudice ordinario (in funzione di giudice del lavoro) della giurisdizione, ma anche il conferimento allo stesso del potere di adottare "nei confronti delle pubbliche amministrazioni, tutti i provvedimenti, di accertamento, costitutivi o di condanna, richiesti dalla natura dei diritti tutelati" e di emettere sentenze in materia di diritto all'assunzione aventi "anche effetto rispettivamente costitutivo o estintivo del rapporto di lavoro" (art. 63 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165).

**6.** – A proposito del pubblico impiego il giudice (di merito e di legittimità, come vedremo) ha avuto nuove occasioni per misurarsi con il contratto collettivo, non più di diritto comune, ma come conformato dagli artt. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001.

A commento dell'art. 2, c. 2, di quest'ultimo – per il quale, a livello di normazione primaria, i rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici sono regolati dalle fonti proprie del lavoro privato "fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, *che costituiscono disposizioni a*

---

<sup>10</sup> La giurisprudenza di legittimità afferma che nel rapporto di pubblico impiego privatizzato la posizione del datore non è più quella di supremazia speciale e che la posizione dei pubblici dipendenti è di diritto soggettivo, o, a fronte di specifici poteri discrezionali, di interesse legittimo di diritto privato; riconducendo quest'ultimo pur sempre alla categoria dei diritti di cui all'art. 2907 c.c., in quanto "non degradabile per effetto di atti unilaterali del datore di lavoro, per come per l'innanzi avveniva, allorché la tutela del lavoratore pubblico era riconducibile ... all'esercizio del potere amministrativo pubblico" (Cass., Sez. Lav., 20 novembre 2019 n. 30235).

*carattere imperativo*” – è stato rilevato che nella progressione del processo riformatore iniziato nel 1992, la disciplina del rapporto di lavoro pubblico si è diversificata da quella del rapporto privato, pur rimanendo nell’ambito della comune matrice civilistica <sup>(11)</sup>. Il rapporto di lavoro pubblico, infatti, pur nella sua unitarietà concettuale con quello privato, sconta una divaricazione al momento di individuare le fonti della sua disciplina, a causa della diversa incidenza assegnata alla contrattazione collettiva, prima dal d.lgs n. 150 del 2009 (c.d. riforma Brunetta) e successivamente dal d.lgs. n. 75 del 2017 (c.d. riforma Madia).

Proprio a seguito della contrattualizzazione, dunque, i giudici sono chiamati a svolgere una sottile opera di demarcazione del lavoro pubblico da quello privato, basata sulla diversa considerazione della norma inderogabile, che nell’impiego privato è funzionale alla tutela del lavoratore e nel lavoro pubblico tende alla garanzia di più generali interessi collettivi <sup>(12)</sup>.

Questa rinnovata problematicità ha avuto riflessi anche a livello processuale, dato che assieme alla giurisdizione del giudice ordinario, nel 1998 furono introdotte norme processuali *ad hoc*, originate dalla particolare conformazione del rapporto di lavoro pubblico: quali l’accertamento pregiudiziale sull’efficacia, validità ed interpretazione dei contratti collettivi nazionali del pubblico impiego, la possibilità di intervento in giudizio dell’ARAN e dell’Organizzazioni sindacali, un procedimento dedicato per la conciliazione, la possibilità di ricorrere per cassazione anche per violazione o falsa applicazione dei contratti collettivi.

Lo stesso originario schema del processo del lavoro risultò adeguato alle esigenze del contenzioso del pubblico impiego, tanto in sede conciliativa quanto in sede contenziosa, con norme apposite per la competenza territoriale, nonché per la difesa e la presenza in causa del rappresentante della pubblica amministrazione (artt. 413, c. 4 e 5, e 417 *bis*). Si precisò che l’avvenuta conciliazione della lite, tanto in sede preliminare che in sede contenziosa, non può essere, inoltre, occasione di responsabilità di carattere erariale del rappresentante dell’amministrazione (art. 410, ult. c.).

Con il tempo, tuttavia, quello che sembrava un rito processuale parallelo si è sostanzialmente fuso con il processo del lavoro “ordinario”. La chiave di lettura di questa fusione è costituita ancora dalla interpretazione del contratto collettivo.

Il procedimento di accertamento pregiudiziale sull’efficacia, validità ed interpretazione del contratto collettivo del pubblico impiego consente al giudice della controversia di rimettere con ordinanza all’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) una specifica questione interpretativa. Entro 120 giorni, l’Agenzia e le organizzazioni sindacali firmatarie, debbono definire la questione con accordo interpretativo o con modifica della clausola controversa. In mancanza di accordo sindacale, il giudice deciderà con sentenza sulla questione interpretativa e disporrà la prosecuzione della causa. In questo caso, la sentenza può essere impugnata con ricorso immediato per cassazione, con sospensione del processo. La sentenza della Corte di legittimità sulla questione interpretativa produrrà i suoi effetti non solo nell’ambito del giudizio, ma anche nelle altre controversie in cui

---

<sup>11</sup> V. FIORILLO, *Le fonti di disciplina del rapporto di lavoro*, in AA.VV. *Il lavoro pubblico*, cit., pagg. 52-53.

<sup>12</sup> Secondo le considerazioni svolte da G. NAPOLETANO nell’introdurre i lavori del Convegno *La norma inderogabile del pubblico impiego: orientamenti della giurisprudenza di legittimità*, tenuto ad Ascoli Piceno il 26 ottobre 2018; si vedano gli *Atti*, in *Dir. Lav. Marche*, 2019, pag. 13. V. anche TORRICE, *Autonomia collettiva*, *ivi*, pag. 44.

si ponga la stessa questione, salva la possibilità per il giudice di procedere ad una differente interpretazione, concedendo alle parti la possibilità di un nuovo ricorso per cassazione <sup>(13)</sup>.

7. – Il complesso procedimento interpretativo, definito in termini sistematici dall’art. 64 del testo unico n. 165 del 2001, fu comunque in origine motivato con esigenze di gestione del contenzioso dei lavoratori privatizzati, in quanto, attese le modalità di svolgimento della contrattazione nel pubblico impiego, una risposta pregiudiziale della Corte di cassazione avrebbe potuto indirizzare la soluzione delle controversie seriali. Esso si saldava con la disposizione dell’art. 63 dello stesso testo unico per la quale nelle controversie di lavoro pubblico privatizzato (come nel caso di impugnazione della sentenza interpretativa), il ricorso per cassazione avrebbe potuto essere proposto anche “per violazione o falsa applicazione dei contratti e accordi collettivi nazionali di cui all’articolo 40”, ovvero dei contratti stipulati a regolazione dei rapporti privatizzati.

Quest’ultima disposizione creò un certo sconcerto in quanto il giudizio della Corte di cassazione in materia di fonti collettive era pur sempre condizionato dai già richiamati limiti in materia di interpretazione dei contratti collettivi, i quali, anche nel pubblico impiego, continuavano a mantenere una matrice negoziale <sup>(14)</sup>.

Un punto di equilibrio fu raggiunto, nel 2005-2006 con la riscrittura dell’art. 360, n. 3, c.p.c., per il quale è ora consentita l’impugnazione per cassazione anche in caso di violazione o falsa applicazione “dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro”. Inoltre, seppure con procedura più agile rispetto al lavoro pubblico, con l’introduzione dell’art. art. 420 *bis* c.p.c., anche per il lavoro privato fu previsto che il giudice di primo grado potesse con sentenza statuire in via pregiudiziale circa l’efficacia, validità o interpretazione delle clausole di un contratto o accordo collettivo nazionale e che le parti potessero impugnare immediatamente la pronuncia per cassazione.

A regime, dunque, in entrambi i casi di ricorso immediato la pronuncia di legittimità interviene in via incidentale e non solo interpreta la norma applicabile nel caso di specie, ma costituisce giurisprudenza circa la norma collettiva applicabile nelle controversie analoghe. Si è attivato, in altri termini, un meccanismo che pone il confronto-dialogo tra il giudice di merito ed il giudice di legittimità alla base di una produzione giurisprudenziale che, con il suo naturale impulso nomofilattico, persegue obiettivi di certezza giuridica diretti a creare maggiore stabilità nel settore del lavoro <sup>(15)</sup>.

---

<sup>13</sup> La norma fu introdotta dal d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80 *sub* art. 68 *bis* del d.lgs. 29 del 1993 e fu trasfusa nell’art. 64 del testo unico 30 marzo 2001 n. 165, recante norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

<sup>14</sup> V. il *Forum* su *Il d.lgs. n. 80 del 1998 (c.d. Bassanini-ter): il parere del Consiglio di Stato*, in *Giust. Civ.*, 1998, II, pag. 245 e segg., nonché PILEGGI, *Il ricorso in cassazione per violazione o falsa applicazione dei contratti e accordi collettivi nazionali*, in AA.VV. *Il lavoro pubblico* (a cura di Amoroso-Di Cerbo-Fiorillo-Maresca), Milano, 2019, pag. 1265, il quale peraltro sottolinea come il legislatore del 1998 (epoca delle c.d. *riforma Bassanini*), ben prima della riforma del 2005-2006 (v. *infra*), con alcune disposizioni collegate (procedimento preliminare di interpretazione promosso dall’ARAN, pubblicazione dei contratti sulla Gazzetta ufficiale, meccanismo di interpretazione autentica delle clausole contrattuali), avesse creato il presupposto per affermare che le norme del contratto collettivo stipulato ai sensi dell’art. 40 del d.lgs. 165 fossero vere e proprie norme giuridiche con efficacia *erga omnes* (pag. 1267).

<sup>15</sup> La nuova formulazione dell’art. 360, n. 3, e l’innovazione dell’art. 420 *bis* c.p.c. furono introdotte in unico contesto dal d.lgs. 2 febbraio 2006 n. 40 in attuazione della legge delega legge 14 maggio 2005, n. 80, di conversione del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, recante “disposizioni per lo sviluppo economico, sociale e territoriale”.

L’obiettivo di dare stabilità all’interpretazione data al contratto collettivo è reso evidente dalla già richiamata disposizione dell’art. 64, c. 6, del d.lgs. 165 del 2001 (applicabile anche in caso di impugnazione ex art. 420 *bis*), che consente al giudice di merito, in attesa della decisione della Corte di cassazione, di sospendere una controversia pendente in cui si discuta della stessa questione interpretativa, nonostante la pronuncia della Corte costituisca un precedente solo “tendenzialmente vincolante”; v. PUTATURO DONATI, *L’accertamento pregiudiziale sui contratti collettivi*, in AA.VV. *Il lavoro pubblico*, cit., pag. 1291.

8. – Le innovazioni del 2006, peraltro, andavano oltre queste considerazioni di carattere funzionale, in quanto nella modifica dell’art. 360 e nell’introduzione del procedimento interpretativo pregiudiziale alcuni commentatori ravvisano una presa di posizione di ben altro profilo del legislatore, il quale, seppure in misura informale, a fronte della perdurante inattuazione dell’art. 39 della Costituzione, per altra via avrebbe inteso perseguire la finalità di assegnare stabilità alla normativa dei contratti nazionali e di evitare le disparità di trattamento derivanti dalle possibili diverse interpretazioni degli stessi (16).

Sul piano strettamente processuale, invece, l’interpretazione pregiudiziale deviava dal modello tradizionale del processo del lavoro, che vedeva nella condensazione di tutte le attività giudiziali in unica udienza e nella conseguente celerità decisionale la sua caratteristica principale. Tuttavia, poneva riparo alla possibilità (non teorica) che contrastanti soluzioni interpretative adottate dai giudici di merito venissero ritenute incensurabili per cassazione, in quanto entrambe correttamente motivate (17).

Parimenti, per la Corte di cassazione – nel caso di impugnazione ex art. 360, n. 3, e, a maggior ragione, nel caso di impugnazione ex art. 420 *bis* (o ex art. 64 d.lgs. 165) – si poneva il problema dell’individuazione dei canoni ermeneutici da adottare. In particolare, ci si chiedeva se il legislatore, in considerazione dei ben noti limiti di accesso al merito del giudice di legittimità, avesse voluto consentire il ricorso ai principi propri dell’interpretazione del diritto oggettivo fissati dalle preleggi, o se con la riscrittura dell’art. 369, n. 4, c.p.c. (che impone il deposito dei “contratti o accordi collettivi sui quali il ricorso si fonda”, introdotto contestualmente all’art. 420 *bis*), avesse voluto rimarcare la tradizionale tecnica interpretativa dei negozi privati prevista dagli artt. 1362 c.c. (18).

La Corte di cassazione, pur con qualche incertezza iniziale, ha in proposito superato la distinzione tra giudizio di diritto e giudizio di fatto ed è approdata alla conclusione che la parificazione nell’art. 360, n. 3, della violazione o falsa applicazione delle norme di diritto a quella dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro ha portato sul piano processuale al “distacco del contratto collettivo dallo schema del negozio giuridico” e che la doglianza debba essere ascritta all’errore di diritto “direttamente denunciabile per cassazione senza (più) la necessità di indicazione ... del criterio ermeneutico violato ..., così come analoga indicazione non è necessaria per le altre norme di diritto (con riferimento, in particolare, all’art. 12 preleggi)” (19).

<sup>16</sup> VIDIRI, in *La nuova nomofilachia: diritti più certi e processi più rapidi*, ivi, pag. 27, rileva che dette innovazioni processuali hanno l’obiettivo di realizzare nell’area giuslavoristica la certezza del diritto e il principio di eguaglianza.

<sup>17</sup> IANNIRUBERTO, in *L’accertamento pregiudiziale sull’efficacia, validità ed interpretazione dei contratti collettivi dopo il d.lgs. 40 del 2006*, in AA.VV. *Il nuovo giudizio di cassazione*, Milano, 2007, rileva che con l’interpretazione dei contratti collettivi veniva affidato alla Corte di cassazione un compito storicamente estraneo alla funzione di giudice di legittimità, ma innovativo sul piano delle ricadute pratiche sui contenziosi e tale da soddisfare esigenze di certezza del diritto strumentali alla regolazione del contesto socioeconomico (pag. 452). Accadeva, infatti, che “in ragione del limite del sindacato della Corte, cui non è consentita l’interpretazione diretta di disposizioni di natura contrattuale, ancorché interessanti ... un notevole numero di destinatari, è fisiologico che due opposte interpretazioni di giudici di merito delle medesime disposizioni collettive [fossero] entrambe convalidate o censurate in sede di legittimità, a seconda del superamento o meno del suddetto limite di controllo” (Cass. 19 ottobre 2009 n. 22102, concernente un ricorso cui non era applicabile la nuova formulazione dell’art. 360, n. 3), in CURZIO, *Nomofilachia e autonomia collettiva*, in AA.VV., *La Cassazione civile. Lezioni dei magistrati della Corte suprema italiana* (a cura di Acierio-Curzio-Giusti), Bari 2020, pag. 326.

<sup>18</sup> VIDIRI, *op. cit.*, pag. 29.

<sup>19</sup> V. Cass. 19 marzo 2014 n. 6335, per la quale, in altri termini, “la denuncia di violazione o di falsa applicazione dei contratti o accordi collettivi ... comporta, in sede di legittimità, l’interpretazione delle loro clausole in base alle norme codicistiche di ermeneutica negoziale (art. 1362 c.c. e segg.) come criterio interpretativo diretto e non come canone esterno di commisurazione dell’esattezza e della congruità della motivazione”, ed altre conformi. V. al riguardo AMENDOLA, *Commento*

9. – Nella sostanza, dunque, è sul contratto collettivo, sulla sua natura di fonte di norma regolatrice del rapporto di lavoro e sulla sua interpretazione, che si è creato il ponte che ha consentito l'incontro delle due strutture processuali, superando la divaricazione originaria, apparentemente comprensibile sul piano giudiziale, ma ingiustificata sul piano delle tutele sostanziali. La circostanza che il motore sia costituito dall'esigenza di assicurare funzionalità al sistema e che sia stato l'ultimo arrivato (il processo del pubblico impiego) a procurare innovazioni sostanziali in un assetto di principi consolidato, è la conferma che la norma processuale è viva quando è in grado di adeguarsi alle esigenze concrete che è chiamata ad affrontare.

E', inoltre, importante che la giurisprudenza abbia contribuito a questo passaggio in collaborazione (non esclusivamente occasionale) con il legislatore, che pure dalle innovazioni processuali cerca di trarre benefici di carattere extragiudiziario.

Del resto, anche prendendo a riferimento altre tematiche, emerge questo ruolo strumentale della giurisprudenza, dato che il legislatore fin dal 1973 ha utilizzato lo chiave processuale per affrontare problematiche lavoristiche derivanti da veri e propri nodi che, prima di essere normativi o giudiziari, erano (e sono) allo stesso tempo politici, sociali ed economici.

Si pensi al rilievo che ha assunto negli anni il tema dei licenziamenti e quanta parte la modalità di trattazione processuale delle controversie relative rappresenta (non solo sotto l'aspetto della celerità del giudizio) nell'ambito delle riforme del mercato del lavoro. È nota la scomposizione procedurale delle controversie in materia di licenziamento illegittimo, dove il giudizio è sede non solo della pronuncia di diritto, ma anche della valutazione di basilari interessi delle parti in causa. Sulla stessa linea si è posta la legge delega sulla riforma del processo civile n. 206 del 2021, che ha disposto che la trattazione delle cause di licenziamento in cui sia proposta domanda di reintegrazione abbia carattere prioritario, assieme alla razionalizzazione delle azioni di impugnazione dei licenziamenti dei soci delle cooperative, e delle azioni di nullità dei licenziamenti discriminatori. Nell'attuare la delega il legislatore non ha mancato di munire il giudice di ulteriori poteri di accelerazione della controversia <sup>(20)</sup>.

Nonostante i numerosi e ripetuti interventi sul suo corpo originale il processo del lavoro, dunque, ha assunto un'impronta unitaria, derivante non solo dalla generalità degli obiettivi che il legislatore suo tramite vuole perseguire, ma anche dalla considerazione che la giurisprudenza, non solo di legittimità, ha avuto del processo stesso, motivandola con l'unicità del concetto di lavoro accolto dal nostro ordinamento e facendo del concetto stesso la base della sua analisi.

È il caso, dunque, di riprendere quanto detto da un illustre giurista di recente scomparso, il quale rilevava che, nel considerare la funzione del giudice del lavoro, “bisogna sottolineare il ruolo centrale che gli viene affidato dall'ordinamento quando dà corpo e sostanza normativa a

---

*all'art. 420 bis c.p.c.*, in AA.VV. *Il processo del lavoro* (a cura di Amoroso-Di Cerbo-Maresca), Milano, 2020, pag. 373, nonché CURZIO, *op. cit.*, pag. 327.

<sup>20</sup> Il comma 11 dell'articolo unico della legge delega 206 del 2021, con riferimento alla materia del lavoro, prevede che “il decreto o i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura civile in materia di controversie di lavoro e previdenza” rispettino il criterio di “unificare e coordinare la disciplina dei procedimenti di impugnazione dei licenziamenti, anche quando devono essere risolte questioni relative alla qualificazione del rapporto di lavoro, adottando le opportune norme transitorie. Faccio al riguardo riferimento a quanto già esposto in *La legge delega 26 novembre 2021 n. 206 per la riforma del processo civile e le controversie di lavoro*, in [www.ilGiuslavorista.it](http://www.ilGiuslavorista.it), 15 dicembre 2021.

In attuazione della delega il d.lgs. n. 149 del 2022 ha integrato la disciplina del processo del lavoro introducendo nel titolo Quarto del codice il Capo I *bis*, intestato: *Delle controversie relative ai licenziamenti* e contenente i nuovi articoli 441 *bis*, 441 *ter*, 441 *quater*.

fatti e valori propri del sistema costituzionale e a fattispecie definite quando il caso può essere ad essi ricondotto” (21).

---

<sup>21</sup> G. SANTORO PASSARELLI, *Il diritto ed il giudice del lavoro*, in *Realtà e forma nel diritto del lavoro*, *Scritti giuridici*, vol. III, Torino, 2018, pag. 529.