RG 2694/12

Il Giudice del lavoro a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 16.07.12 osserva quanto segue.

PREMESSO IN FATTO

Con ricorso ex art. 28 legge n. 300/1970 depositato in cancelleria in data 21.05.12 la F. P. C.G.I.L. Bt, ha chiesto all'adito giudice l'accertamento dell'antisindacalità della condotta realizzata dal Comune di Barletta nei propri confronti per aver violato l' obbligo della informativa preventiva alle OO.SS., di cui all' art. 7, comma 2 del CCNL dell' 1.4.99.

In punto fatto la ricorrente evidenziava di essere un'organizzazioni periferica della Funzione Pubblica C.G.I.L., che ha sottoscritto, a livello nazionale; il C.C.N.L. del comparto Enti Locali e Regioni e di essere significativamente presente tra i dipendenti del Comune di Barletta, contando numerosi iscritti.

Con deliberazioni nn.26, 27 e 28 del 5.3.2012, la Giunta del Comune di Barletta approvava, rispettivamente, a) le modifiche al Regolamento per la Organizzazione del Sistema di Direzione, b) il Regolamento per la Valutazione e la Valorizzazione dei Risultati degli Uffici e del Merito Professionale dei Dipendenti e c) la Nuova Struttura Organizzativa.

Premesso che L'art.6, comma 1, del D. L.vo n.165/2001 stabilisce che "nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate in funzione delle finalità indicate all'art.1, comma 1, previa verifica degli effettivi fabbisogni e previa consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'art.9", che quest'ultima norma rinvia alla Contrattazione Collettiva l'individuazione delle modalità e degli istituti della partecipazione sindacale ("...i contratti collettivi disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione"); che in virtù del rinvio operato dall'art.9, il CCNL di categoria ha individuato le materie oggetto di concertazione, ricomprendendovi: a) ai sensi dell'art.16, comma 2, del CCNL del 31.3.1999: punto a): svolgimento delle selezioni per passaggi tra qualifiche (art.8 della deliberazione n.27); punto c) conferimento degli incarichi relativi alle posizioni organizzative e relativa valutazione periodica (artt.6, 7 e 10 della deliberazione n.27; artt.8, 9, 10 e 11 della deliberazione n.26); punto d) metodologie permanente di valutazione (art.5 della deliberazione n.27); b) ai sensi dell'art.8, comma 1 del CCNL dell'1.4.1999: punto d) andamento dei processi occupazionali (art.12 della deliberazione n.27); punto e) criteri generali per la mobilità interna (art.9 della deliberazione n.27).

Premesso altresì che qualora si tratti di materie per le quali il CCNL preveda la concertazione, l'art.7, comma 2, del CCNL dell'1.4.1999 stabilisce che le OO.SS. – e, per esse, la r.s.a. o la r.s.u. – debbano essere informate preventivamente, così da poter richiedere la concertazione ex art.8 del medesimo CCNL, il sindacato ricorrente, lamentava che, nel caso di specie, il Comune di Barletta adottava le predette deliberazioni senza informare preventivamente le OO.SS. di categoria ai sensi dell'art.7, comma 2, del CCNL dell'1.4.1999, impedendo, così, alla FP CGIL di chiedere la concertazione ex art.8, comma 1, del medesimo CCNL: così facendo, poneva in essere una chiara condotta antisindacale, come tale meritevole di repressione ai sensi dell'art.28 della Legge n.300/1970.

Tanto premesso, la FP CGIL BAT, *chiedeva* ai sensi dell'art.28 della Legge n.300/1970, previa fissazione della udienza di comparizione delle parti ed assunzione di sommarie informazioni, di voler: a) accertare e dichiarare – in contraddittorio con il Comune di Barletta, in persona del suo Sindaco pro-tempore – la antisindacalità della condotta tenuta dal predetto Ente, come esposta in ricorso, e, per l'effetto, b) di ordinare al Comune di Barletta, in persona del suo Sindaco pro-tempore, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione dei relativi effetti, c) con vittoria di spese e competenze di lite, da distrarsi in favore dei sottoscritti procuratori anticipatari.

Il Comune di Barletta costituendosi riteneva limitato l'oggetto della domanda solo ad alcuni articoli delle deliberazioni n.26 e 27, con esclusione della deliberazione n.28 nella sua totalità, in quanto l'OO.SS. ricorrente avrebbe censurato solo alcuni articoli delle prime deliberazioni e non avrebbe fatto menzione della deliberazione n.28.

Il Comune di Barletta eccepiva, inoltre, l'inammissibilità del ricorso ex art.28 Stat. Lav. in quanto, partendo dal presupposto che, nelle materie in cui vi è l'obbligo della informativa preventiva all'OO.SS., la volontà del sindacato non sarebbe vincolante per l'Amministrazione affermava che le deliberazioni nn.26, 27 e 28 sarebbero legittime in quanto l'OO.SS. ricorrente non avrebbe, ne stragiudizialmente né nel ricorso ex art.28, contestato nel merito la legittimità di queste ultime, essendosi limitata ad eccepire la violazione di norme procedimentali.

Troverebbe, quindi, applicazione, alla fattispecie oggetto di causa, l'art.21 octies della Legge n.241/1990, introdotto dalla Legge n.15/005, a mente del quale "*non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione*

dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato".

Il giudice ascoltata la discussione delle parti all'udienza odierna si è riservata la decisione.

IN DIRITTO

La domanda di parte attrice va accolta siccome fondata.

Preliminarmente non può trovare accoglimento l'eccezione del Comune resistente considerato che se nel ricorso, non si è fatto riferimento alla deliberazione n.28 evidentemente è perché quest'ultima, come può rilevarsi dal suo oggetto ("*Nuova struttura organizzativa*") e dal suo contenuto, riguarda, nel suo complesso, una materia nella quale è previsto l'obbligo della informativa preventiva alle OO.SS. di cui all'art.7, comma 2, del CCNL dell'1.4.1999.

Infatti, l'art.6, comma 1, del D. L.vo n.165/2001 stabilisce che "nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate in funzione delle finalità indicate all'art.1, comma 1, previa verifica degli effettivi fabbisogni e previa consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'art.9".

Parimenti infondata è l' eccezione relativa al fatto che, con riferimento alle deliberazioni nn.26 e 27, l'OO.SS. l' odierna ricorrente si sarebbe riferita solo ad alcuni articoli: è chiaro, infatti, che il sindacato può richiedere la concertazione solo con riferimento alle materie individuate dal D. L.vo n.165/2011 (art.6) e dalla contrattazione collettiva e, quindi, doveva rispettare il limite dovuto al fatto che non tutti gli articoli delle predette deliberazioni riguardavano queste ultime materie.

Passando poi ad esaminare il merito, il d.lgs. n 29/93, nella sua tormentata evoluzione, ha introdotto nel campo della pubblica amministrazione il diritto all'informazione ed alla consultazione sindacale, come espansione della nozione del diritto alla libertà ed alla attività sindacale, incidendo profondamente sull'esercizio autoritativo e dominante del rapporto di lavoro pubblico, in coerenza con la trasformazione di questo settore, di cui ha eroso i postulati anche attraverso l'inserimento di una più attiva presenza del sindacato.

L'area dei diritti sindacali non si esaurisce più, come poteva sostenersi da parte di alcuni negli anni 70, nello svolgimento dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro, ma si estende anche a tutti i casi in cui si consolidino in favore del sindacato posizioni soggettive tutelate da una norma legislativa o contrattuale, anche solo di carattere procedimentale e non decisionale, nei limiti cioè della sola consultazione e non anche della concertazione sul merito della decisione (in termini, Cass. lav., 8.10.98, n. 9991)

L'art. 10 del d.lgs. n. 29/93, come sostituito dall'art. 6 del d.lgs. n. 80/98, espressamente recita: "*I contratti collettivi nazionali disciplinano i rapporti sindacali e gli istituti della partecipazione anche con riferimento agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro*".

Viene così eliminata la generale sequenza procedimentale di origine legale prevista dall'originaria formulazione dell'art. 10 per attribuire alla competenza esclusiva della contrattazione collettiva di livello nazionale la disciplina sia dei "rapporti sindacali" sia dei c.d. "istituti della partecipazione".

Orbene, in linea di principio, l'inadempimento datoriale agli obblighi di informazione preventiva previsti dal CCNL, nella misura in cui incide sui diritti del sindacato istante destinati a regolare la propria attività nei rapporti con la controparte, si connota inequivocabilmente dei caratteri dell'antisindacalità, derivandone una obiettiva limitazione della libertà di azione organizzativa dell'associazione sindacale per la svalutazione del suo ruolo e della sua funzione tipica e per la lesione dell'immagine e del prestigio del sindacato al cospetto di tutti i lavoratori.

Invero, il mancato rispetto della disciplina collettiva che cadenza l'*iter* procedimentale dei sistemi di partecipazione, poiché esautora il diritto di informazione e consultazione del sindacato, incide sulla sfera patrimoniale di questo, intesa in senso civilistico, e quindi anche sul suo diritto all'immagine e al rispetto della sua funzione, appunto vulnerati dall'altrui inosservanza delle regole che ne garantiscono l'esercizio (Cass. lav. 8.10.98, n. 9991).

Analogamente a quanto ritenuto dalla Suprema Corte allorquando il comportamento dell'imprenditore sia in diretto contrasto con specifiche norme imperative destinate a tutelare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale, la violazione di clausole contrattuali a contenuto obbligatorio non richiede l'accertamento dell'elemento soggettivo intenzionale, diversamente da quanto accade per le violazioni delle disposizioni di parte normativa di un contratto collettivo, destinate ad operare direttamente sul piano dei rapporti tra datore di lavoro e lavoratori (cfr. Cass. lav. 19.7.95, n. 7833; Cass. 13.2.87, n. 1598).

Del resto le Sezioni Unite della Cassazione hanno statuito che, per integrare gli estremi della condotta antisindacale, è sufficiente che il comportamento leda oggettivamente gli interessi collettivi di cui sono portatrici le organizzazioni sindacali, non essendo necessario uno specifico intento lesivo da parte del datore di lavoro (Cass. SS.UU. 12.6.97, n. 5295).

Ciò posto, prima di verificare nel concreto se delle operazioni vi siano state, occorre stabilire se nella materia oggetto delle delibere in esame, sussista un obbligo di consultazione e di informazione preventiva del sindacato. Orbene, nello sforzo di riempire di contenuti una norma di così ampia latitudine quale è quella dell'art. 10 citato, il CCNL Regioni-Enti Locali del 22-1-2005, ha delineato un sistema di relazioni sindacali stabile che si articola non solo nella contrattazione collettiva nazionale e decentrata ma anche in modelli relazionali rappresentati dalla "informazione", dall'"esame", dalla "consultazione", dalle "forme di partecipazione".

Più precisamente, con il contratto collettivo nazionale, nell'ambito dei doveri di "informazione", si sono distinte le materie (art. 6, co. 2, che ha sostituito l'art. 8 del previgente ccnl dell'1-4-99) per le quali è prevista la concertazione con le organizzazioni sindacali.

L'elencazione complessiva delle materie oggetto di concertazione innanzitutto chiarisce, in consonanza con un principio di ragionevolezza ed ove mai ce ne fosse bisogno, che i contenuti informativi attengono esclusivamente ai profili di fondo, alle linee generali di intervento programmatico, e che giammai possono estendersi alla comunicazione di ogni singolo atto o provvedimento da adottare in applicazione di indirizzi generali.

Così delineato il quadro entro il quale verificare l'antisindacalità del comportamento datoriale, la piena lettura delle norme contrattuali consente di affermare che le materie oggetto delle delibere e, più specificamente ai punti evidenziati in ricorso, sono pacificamente sussumibili nelle materie oggetto di informativa preventiva con le OO.SS., sancito dall' art. 7, comma 2, del CCNL dell' 1.4.1999, che l' amministrazione resistente non ha dato prova di aver rispettato, affermando anzi esattamente il contrario.

Per quanto concerne poi l' affermazione dell' amministrazione resistente, secondo la quale l'Ente resistente – partendo dal presupposto che, nelle materie in cui vi è l'obbligo della informativa preventiva all'OO.SS. (necessaria per consentire a queste ultime di chiedere la concertazione), la volontà del sindacato non è vincolante per l'Amministrazione – ha affermato che le deliberazioni nn.26, 27 e 28 sarebbero legittime in quanto l'OO.SS. ricorrente non avrebbe, ne stragiudizialmente né nel ricorso ex art.28, contestato nel merito la legittimità di queste ultime, essendosi limitata ad eccepire la violazione di norme procedimentali.

Troverebbe, quindi, applicazione, alla fattispecie oggetto di causa, l'art.21 octies della Legge n.241/1990, introdotto dalla Legge n.15/005, a mente del quale "*non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto*

dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato".

Risulta davvero difficile ritenere che dalla mancata contestazione, nel merito, di una determinata deliberazione, si possa far discendere il riconoscimento della legittimità del suo contenuto e la rinuncia alla informativa preventiva.

Fra l' altro, come innanzi evidenziato, nonostante la volontà del sindacato non sia vincolante per l'Amministrazione, vi è, comunque, l'obbligo della informativa preventiva alle OO.SS., sancito dall'art.7, comma 2, del CCNL dell'1.4.1999.

Infatti, il contenuto delle deliberazioni oggetto di causa potrebbe anche essere legittimo ma, trattandosi di materie nelle quali vi è l'obbligo della informativa preventiva, il Comune resistente avrebbe dovuto rispettare le prerogative sindacali e, quindi, informare le OO.SS. che intendeva intervenire su determinate materie, così da consentirgli di chiedere, se lo avessero ritenuto opportuno, la concertazione, potendosi benissimo verificare che le OO.SS. non chiedano la concertazione o, comunque, che, una volta effettuata, non abbiano nulla da obiettare all'operato del Comune, ma ciò non toglie che le stesse dovevano, pur sempre, essere informate preventivamente, così da poter esercitare il loro diritto di chiedere la concertazione.

Per quanto infine concerne l'eccezione di cui alla Legge n.241/1990 – e, quindi, il suo art.21 octies – a prescindere dalla problematica se lo stesso si applichi o meno agli atti adottati dalla Pubblica Amministrazione in qualità di datore di lavoro e riguardanti la costituzione, la gestione e l'organizzazione dei rapporti di lavoro dei propri dipendenti, come le deliberazioni nn.26, 27 e 28 del 5.3.2012 il Comune di Barletta non ha provato in alcun modo che il contenuto delle deliberazioni nn.26, 27 e 28 non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Infatti, l'art.21 octies stabilisce espressamente che "*Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato*"

PER QUESTI MOTIVI

Visto l'art. 28 legge n. 300/1970

Accoglie

l'istanza proposta dall'organizzazione ricorrente e, per gli effetti dichiara la antisindacalità della condotta adottata dal Comune di Barletta, resistente, come esposta in ricorso

ordinando alla stessa, in persona del suo Sindaco pro tempore, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione dei relativi effetti;

Condanna il Comune di Barletta alla rifusione delle spese di lite in favore della organizzazione ricorrente che si liquidano in complessivi € 778,00 di cui 408,00 per diritti e 320,00 per onorari, con distrazione.

Si comunichi ai procuratori costituiti.

Trani lì 16.07.2012

FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Catpldo GIACONELLI

IL GIUDICE DEL LAVORO
M. A. La Notte Chirone

DEPOSITATO OGGI IN CANCELLERIA
Trani 20/7/12
IL CANCELLIERE
Catpldo GIACONELLI