

TRIBUNALE DI ROMA
II SEZIONE LAVORO

Causa di lavoro n. 13652/2011 R.G.A.C.

promossa da FLC-CGIL, UIL-Scuola, CISL-Scuola, GILDA-UNAMS e SNALS (avv. Claudio Andreozzi),

nei confronti del Ministero dell'istruzione, università e ricerca scientifica e dell'Istituto d'istruzione superiore statale "Armando Diaz" di Roma (Avvocatura dello Stato),

avente ad oggetto: ricorso ex art. 28 dello Statuto dei lavoratori.

* * *

Il giudice del lavoro designato, dott. Michele Forziati, a scioglimento della riserva di cui al verbale d'udienza del 14.6.2011;

udite le conclusioni delle parti, letti gli atti ed esaminati i documenti di causa,

premessò:

che le Associazioni sindacali ricorrenti hanno adito questo Tribunale del lavoro esponendo in sintesi: di essere state tardivamente convocate dal dirigente scolastico dell'I.S.S.S. Diaz di Roma per la contrattazione integrativa d'istituto per l'A.S. 2010/2011 solo in data 15.11.2010 (nonostante le richieste formulate in data 16.9.2010, 1.10.2010, 20.10.2010, 27.10.1010, 3.11.2010); che il successivo 2.12.2010 il predetto dirigente scolastico aveva emanato una "circolare n. 79 relativa alle assenze dal servizio, nella quale si richiama al contratto integrativo di istituto che, a tale data, non sono non era stato stipulato, me nemmeno erano state avviate le trattative"; che il medesimo dirigente scolastico aveva poi rifiutato, nel successivo incontro dell'11.12.2010, di discutere la bozza di contratto integrativo (parte normativa) propostagli dalla FLC CGIL sul presupposto che quell'incontro fosse stato convocato per discutere unicamente della componente economica relativa al medesimo a.s., salvo poi, dopo "varie discussioni", dichiarare la propria disponibilità a prenderla in esame; che, avendo il dirigente scolastico rinviato dal 20.12.2010 al 12.1.2011 il successivo incontro per la discussione sul punto, le R.S.U. avevano, in data 20.12.2010, contestato la validità della citata circolare n. 79; che, nel corso dell'incontro del 12.1.2011, il dirigente scolastico aveva presentato una bozza di contratto con una pregiudiziale in forza della quale "tutti gli articoli o parti dell'eventuale contratto da firmare in contrasto con il decreto legislativo 150/09 e la

circolare n. 7 del 2011 devono ritenersi nulli”, affermando poi che non sarebbero state oggetto di contrattazione integrativa d’istituto “*le materie escluse per norme imperative di legge ..., tra cui la determinazione per la organizzazione degli uffici, le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro e tutte quelle ascrivibili all’esercizio dei poteri dirigenziali*” (lett. *h*), *i*) ed *m*) dell’art. 6 del citato C.C.N.L.); che successivamente il medesimo dirigente scolastico, “*pur dando atto che la contrattazione di istituto ancora non era stata conclusa*”, aveva inviato a tutto il personale (docente e non) due circolari (nn. 91 e 92 del 17.1.2011) con le quali aveva invitato gli stessi “*a riempire un modulo per dichiarare la propria disponibilità ad effettuare ore di orientamento a titolo gratuito nell’ambito del progetto “Orientamento”*”; di aver invano protestato rispetto a tale richiesta, relativa per altro ad una giornata festiva (domenica); di non essere state più riconvocate per la definizione della contrattazione di istituto, nonostante la diffida inviata in data 19.2.2011;

che le OO.SS. ricorrenti hanno dunque richiesto di voler dichiarare antisindacale la condotta posta in essere dal dirigente scolastico dell’I.S.S.S. Diaz di Roma e, per l’effetto, ordinare allo stesso “*di cessare dalla condotta antisindacale*” e di “*ripristinare corrette relazioni sindacali con le R.S.U. di istituto e le organizzazioni sindacali istanti al fine di portare a termine la contrattazione integrativa di istituto a.s. 2010/2011 nel rispetto delle disposizioni contenute nell’art. 6 vigente c.c.n.l.*”; il tutto previa “*affissione dell’emanando decreto nelle bacheche sindacali della scuola e ... pubblicazione sui quotidiani di maggiore tiratura*”, e con vittoria di spese e compensi di causa, da distrarsi in favore del procuratore antistatario;

che le Amministrazioni convenute, costitutesi in giudizio, hanno contestato la fondatezza dell’avversa domanda evidenziando: che, a norma del riformato art. 5 del d.lgs. 165/2001 (ad opera del d.lgs. 150/2009), le determinazioni organizzative e le decisioni inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro (quali, “*in particolare, ... la gestione delle risorse umane..., nonché la direzione, l’organizzazione del lavoro nell’ambito degli uffici*”) sono assunte “*in via esclusiva*” dal datore di lavoro; che, a norma del riformato art. 40 del medesimo d.lgs., “*sono ... escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all’organizzazione degli uffici*” e “*quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17*”; che, di conseguenza, era del tutto legittima la decisione della Giunta esecutiva del Collegio dei docenti con la quale erano state definite “*le modalità di utilizzazione del personale ATA nei laboratori scolastici*”,



in quanto *“attinente alle modalità di utilizzazione del personale docente in rapporto al piano dell’offerta formativa e al piano delle attività e modalità di utilizzazione del personale Ata – lett. h dell’art. 6 del CCNL”*; che parimenti legittima era pertanto la decisione del Dirigente scolastico di dare attuazione a tali disposizioni normative senza la previa concertazione con le organizzazioni sindacali; che il contrasto verificatosi tra tale disciplina e le previsioni del già vigente C.C.N.L. (le quali, *“dando attuazione alle disposizioni normative nella precedente formulazione, riconoscevano più ampi spazi alla contrattazione collettiva integrativa”*) sarebbe stato superato con la nuova tornata contrattuale, disponendo l’art. 65, comma 5°, del d.lgs. 150/2009 che *“le disposizioni relative alla contrattazione collettiva nazionale di cui al presente decreto legislativo si applicano dalla tornata successiva a quella in corso”*; che, quanto al *“periodo intermedio”*, la problematica interpretativa avrebbe dovuto essere risolta utilizzando il concetto della *“nullità sopravvenuta”* dei contratti ad esecuzione continuativa (che ha lo scopo di *“impedire che, a seguito dell’ingresso della nuova normativa, le prestazioni ancora da eseguire siano disciplinate da una fonte normativa modificata in senso di divieto”*), con conseguente *“etero integrazione del dettato contrattuale secondo il combinato disposto degli artt. 1419, 2° comma c.c. e 1339 c.c., richiamati dallo stesso d.lgs. 150/09 all’art. 33”*; che inoltre tale soluzione interpretativa sarebbe risultata conforme al disposto dell’art. 65 del d.lgs. 150/2009, a norma del quale, in caso di mancato adeguamento alle *“disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e alla legge, nonché a quanto previsto dalle disposizioni del Titolo III del presente decreto”*, i contratti collettivi integrativi vigenti *“cessano la loro efficacia dal 1 gennaio 2011 e non sono ulteriormente applicabili”*; che, infine, il comportamento tenuto dal Dirigente scolastico nel periodo da settembre 2010 a gennaio 2011 (da ultimo con l’adozione delle citate circolari nn. 91 e 92) era stato improntato da profonda cautela e da *“particolare attenzione alle relazioni sindacali”*, in considerazione delle difficoltà interpretative della nuova normativa;

rilevato:

che, a norma dell’art. 5 d.lgs. 165/2001 (rubricato *“Potere di organizzazione”*) *“1. Le amministrazioni pubbliche assumono ogni determinazione organizzativa al fine di assicurare l’attuazione dei principi di cui all’articolo 2, comma 1, e la rispondenza al pubblico interesse dell’azione amministrativa. 2. Nell’ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all’articolo 2, comma 1, le determinazioni per*

l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici";

che, a norma del successivo art. 40 (dedicato ai "Contratti collettivi nazionali e integrativi"), "1. La contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali. Sono, in particolare, escluse dalla contrattazione collettiva le materie atinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge";

che, a norma dall'art. 2, comma 3-bis, del medesimo d.lgs., "nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva, si applicano gli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile";

che infine, a norma dell'art. 65 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (rubricato "adeguamento ed efficacia dei contratti collettivi vigenti"), "1. Entro il 31 dicembre 2010, le parti adeguano i contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e alla legge, nonché a quanto previsto dalle disposizioni del Titolo III del presente decreto. 2. In caso di mancato adeguamento ai sensi del comma 1, i contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto cessano la loro efficacia dal 1° gennaio 2011 e non sono ulteriormente applicabili. (...) 5. Le disposizioni relative alla contrattazione collettiva nazionale di cui al presente decreto legislativo si applicano dalla tor-



nata successiva a quella in corso”;

ritenuto:

che dunque – conformemente con quanto correttamente sostenuto in dottrina – anche l’inosservanza dei limiti alla contrattazione di cui al secondo e terzo periodo dell’art. 40, comma 1°, d.lgs. 165/2001 (norma senza dubbio imperativa, anche alla luce di quanto disposto dall’art. 2, comma 2, primo periodo, del medesimo d.lgs.) è sanzionata dall’art. 2, comma 3-bis, dello stesso d.lgs. con l’applicazione del disposto degli artt. 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile (in tema, rispettivamente, di inserzione automatica di clausole e di nullità parziale dei contratti);

che da tale meccanismo di “eterointegrazione legale” derivino – come ancora evidenziato dal medesimo Autore – due conseguenze:

a) la violazione delle norme che stabiliscono i limiti in esame “*determina la nullità parziale del contratto collettivo (vale a dire che sono caducate solamente le clausole di quel contratto che regolano ambiti preclusi alla fonte negoziale)*”;

b) “*se ... la clausola contrattuale invalida abbia introdotto una disciplina dell’istituto di volta in volta interessato difforme da quella prevista dalla legge, le previsioni di quest’ultima si sostituiscono di diritto a quelle contenute nella predetta clausola*”;

che inoltre – prosegue l’A. – “*il legislatore del 2009, consapevole del fatto che i contratti collettivi vigenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 contenevano disposizioni riguardanti anche materie che, in base al nuovo testo dell’art. 40, comma 1, sono ora precluse alla fonte negoziale, ha dettato un’apposita norma transitoria*” (costituita, per l’appunto, dal già citato art. 65, comma 5, del d.lgs. n. 150);

che, nonostante il contrasto sviluppatosi in dottrina sull’interpretazione della generica espressione utilizzata dal legislatore (“*disposizioni relative alla contrattazione collettiva nazionale*”), deve condividersi la tesi di quanti hanno affermato che essa si riferisca “*non solamente alle norme relative alle procedure di contrattazione previste dal d.lgs. n. 150, ma anche a quelle concernenti i possibili contenuti dei contratti collettivi*”;

che, di conseguenza, “*la disciplina di fonte negoziale delle materie sulle quali questa non può più intervenire continua ad avere vigore fino al momento della stipulazione del contratto di comparto o di area relativo al periodo successivo al quadriennio 2006-09*”;

che tuttavia – si osserva da più parti in dottrina – “le norme contenute nel d.lgs. n. 150 che disciplinano direttamente qualche aspetto di quelle materie sono subito entrate in vigore e hanno fatto venir meno, a decorrere dal 15 novembre 2009, la possibilità di applicare quelle contenute nei precedenti contratti collettivi”;

che infatti “per tutte le materie sulle quali, prima del d.lgs. n. 150 del 2009, la fonte negoziale poteva intervenire, occorre verificare se lo stesso d.lgs. n. 150 contenga qualche norma ad esse riferibile” e, in caso affermativo, “se i contratti collettivi vigenti dettino una disciplina degli stessi aspetti”: se ciò fosse, infatti, bisognerebbe coerentemente concludere affermando che “questa parte della disciplina contrattuale ha cessato di aver vigore in coincidenza con l’entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009, mentre sopravvivono, fino alla stipula del prossimo contratto collettivo, le altre clausole contrattuali relative alla materia in oggetto, anche se ormai sottratta alla competenza della fonte negoziale”;

che pertanto, al pari di quanto è avvenuto nella materia disciplinare (in cui la nuova disciplina di cui agli artt. 55-bis ss. del d.lgs. 165/2001 è entrata in vigore immediatamente, facendo venir meno l’efficacia delle disposizioni in tema di procedimento disciplinare contenute nei contratti collettivi precedenti al d.lgs. n. 150), “a decorrere dal 16 novembre 2009 hanno perduto efficacia le previsioni pattizie che imponevano forme di partecipazione sindacale diverse dall’informazione alle determinazioni dirigenziali di cui all’art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001”;

che a diversa conclusione non possa pervenirsi facendo leva sul già citato disposto dell’art. 65, comma 1 e 2, del d.lgs. n. 150/2009, in quanto – come ancora una volta condivisibilmente osservato dall’Autore in esame – “tale norma non autorizza affatto a ritenere l’attuale sopravvivenza delle clausole dei contratti integrativi che si pongano in diretto contrasto con specifici precetti introdotti dal d.lgs. n. 150 (come, ad esempio, il già menzionato art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001), poiché ciò che il comma 2 dell’art. 65 proroga fino al 31 dicembre 2010 ... sono le disposizioni dei contratti collettivi attinenti a materie sulle quali la contrattazione non può più intervenire in virtù del nuovo art. 40, comma 1, d.lgs. n. 165, nonché quelle relative agli istituti disciplinati dal Titolo III (trattamento economico accessorio, progressioni economiche e di carriera, ecc.) del d.lgs. n. 150 del 2009”, ma “non certamente quelle che risultano ormai contrastanti con le «nuove norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche» introdotte, con effetto dal 16 novembre 2009, dal

successivo Titolo IV dello stesso d.lgs. n. 150”;

che, per altro, la correttezza della prospettazione dottrinarica in questa sede condivisa abbia trovato autorevole (seppure di per sé non vincolante) conferma nella circolare n. 7/2010 del Ministero della funzione pubblica, con la quale – osserva altro autorevole Autore – si è in sostanza affermato che si sia nella specie di fronte “a tre diversi tipi di norme che riguardano le competenze delle fonti negoziali, ad efficacia temporale differente: a) Le prime si applicano subito con l’entrata vigore della legge stessa e conformano, obbligatoriamente, in via di eterointegrazione legale (ex art. 1419 e 1339 c.c.), le norme contrattuali esistenti: sicuramente le norme su procedimento e sanzioni disciplinari, le norme sulla micro-organizzazione e, dunque, sui poteri dirigenziali; le norme sulla macro-organizzazione regolata per intero dalla fonte unilaterale e sui cui, pertanto, non può più insistere la regolazione sindacale diretta attraverso la contrattazione e la regolazione sindacale obliqua mediante gli altri strumenti di partecipazione (se non nei limiti di quanto previsto dalla legge). Come riferisce la circolare, con interpretazione in bonam partem che fa salva l’informazione, «nelle predette materie, le forme di partecipazione sindacale, se già previste dai contratti nazionali, “regrediscono” all’informazione». (...) b) Esiste poi un secondo gruppo di norme che per essere applicate presuppone l’attivazione del sistema di valutazione legale (...). c) Rimangono, infine, un gruppo di disposizioni la cui attivazione richiede l’entrata a regime di nuovi contratti di comparto; esse, pertanto, subiscono, per intero, l’effetto del blocco della contrattazione nazionale” ed integrativa da ultimo operato con l’art. 9 della L. 122/2010 (che ha in sostanza spostato in avanti di 3 anni la data di messa a regime dell’intero sistema della riforma cd. *Brunetta* per la parte non direttamente applicabile);

ritenuto:

che dunque, nel caso di specie, avendo il legislatore escluso con disposizione immediatamente precettiva la contrattazione collettiva nelle “materie attinenti all’organizzazione degli uffici” (art. 40 d.lgs. 165/2001), non possa ravvisarsi nel comportamento del dirigente scolastico dell’Istituto Diaz in questa sede in contestazione – che: 1) non ha attivato la contrattazione integrativa d’istituto nelle materie di cui alle lett. h), i) ed m) dell’art. 6 del C.C.N.L. di comparto; 2) ha invitato tutto il personale (docente e non) a dare la eventuale propria disponibilità ad effettuare ore di orientamento a titolo gratuito nell’ambito del progetto “*Orientamento*” – alcuna violazione delle prerogative sindacali, essendo affette da nullità (sopravvenuta) le disposizioni del citato

C.C.N.L. in contrasto con quelle previste dalla legge (le quali dunque hanno dunque sostituito di diritto le prime per effetto del citato meccanismo di “*eterointegrazione legale*”);

che pertanto, alla luce delle suesposte considerazioni e nonostante il diverso orientamento espresso da parte della giurisprudenza di merito adita in analoghi procedimenti *ex art. 28 st. lav.* (per altro non sempre confermato in sede di opposizione, come avvenuto nel caso di Tribunale di Pesaro, sentenza 27 ottobre 2010, n. 417), la domanda proposta con il ricorso non possa dirsi fondata su ragioni tali da giustificare l'accoglimento;

che infine, in applicazione del principio stabilito dall'art. 92, 2° comma, c.p.c. ed in presenza di “*gravi ed eccezionali ragioni*” – costituite essenzialmente dalla indubbia difficoltà interpretativa della materia in esame e dal contrasto giurisprudenziale registrati sull'argomento – le spese della causa ben possano essere integralmente compensate tra le parti,

P.Q.M.


il giudice del lavoro, decidendo sul ricorso *ex art. 28* della L. 20 maggio 1970, n. 300 depositato in data 14.4.2011 da FLC-CGIL, UIL-Scuola, CISL-Scuola, GILDA-UNAMS e SNALS nei confronti del Ministero dell'istruzione, università e ricerca scientifica e dell'Istituto d'istruzione superiore statale “*Armando Diaz*” di Roma, così provvede:


rigetta la domanda;

compensa integralmente tra le parti le spese di lite;

manda alla Cancelleria di comunicare il presente decreto alle parti.

Roma, lì 1 luglio 2011

Il giudice del lavoro
dott. Michele Forziati


DEPOSITATO IN CANCELLERIA
IL 1.07.2011

IL CANCELLIERE P.
Paola Pierroganti
