

Organizzazione uffici, solo nel prossimo contratto si applicano le regole della riforma Brunetta

Tribunale di Trieste - Sezione Lavoro - Ordinanza 5 ottobre 2010

Giudice Rigon

Dlgs 150/2009 - Riorganizzazione interna - Gestione - Contrattazione - Obblighi informazione - Condotta antisindacale Pa.

Le disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro del pubblico impiego in contrasto con le prescrizioni dettate dal Dlgs 150/2009 (Decreto Brunetta) continuano a produrre i propri effetti fino alla stipula del nuovo contratto nazionale che dovrà recepire i contenuti della riforma. La proroga della validità delle norme contrattuali in contrasto con le nuove regole dettate non interessa solamente i contratti decentrati ma anche i contratti nazionali. L'immediata applicazione, da parte della Pa, di alcune disposizioni del Dlgs 150/2009 in materia di relazioni sindacali costituisce pertanto un comportamento antisindacale. Pur essendo le nuove disposizioni espressamente di carattere imperativo, il provvedimento non si esprime in ordine all'immediata applicabilità delle disposizioni in esso contenute.

Il Giudice del lavoro, Dott.ssa Silvia Rigon, nel procedimento ex art. 28 L. 300/1970 promosso con ricorso del 6/9/2010 da: Federazione lavoratori della funzione pubblica - C.G.I.L. di Trieste, in persona del segretario provinciale Rosanna Giacaz, Federazione funzione pubblica - C.I.S.L. di Trieste, in persona del segretario territoriale Walter Giani, Federazione poteri locali, Uil di Trieste, in persona del segretario provinciale Luca Tracanelli, Federazione nazionale delle autonomie - Ugl di Trieste, in persona del segretario provinciale, Raffaella Coreno, rappresentati e difesi dagli avv.ti Giovanni Ventura e Anna Bursich, con domicilio eletto presso il loro studio a Trieste, via Coroneo 17, come da procura a margine del ricorso contro:

Comune di Trieste, in persona del Sindaco Roberto Di-piazza, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Serena Giraldi, con domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura Comunale Trieste, via Genova 2, a scioglimento della riserva presa all'udienza del 23/9/2010 pronuncia il seguente decreto.

Il ricorso merita accoglimento per i motivi e nei limiti di seguito esposti.

Le OoSS ricorrenti lamentano l'antisindacalità della condotta del Comune di Trieste perché, in relazione ad alcune scelte organizzative intervenute a partire dal maggio del 2010, non avrebbe osservato gli obblighi di informazione, concertazione e contrattazione previsti dal CCRL 2002 e dal successivo accordo integrativo del 2004 ("Protocollo relazioni sindacali").

In particolare, nelle conclusioni parte ricorrente chiede: «1) Dichiararsi l'antisindacalità della condotta del comune resistente, consistente nel non rispettare le norme contrattuali di primo livello e integrative in materia di relazioni sindacali, nell'adottare come programma delle proprie relazioni sindacali la violazione dei patti sottoscritti, e conseguentemente nell'adottare unilateralmente provvedimenti incidenti nell'area dei rapporti di lavoro su materie oggetto di contrattazione e concertazione ed ordinarsi al medesimo di rimuoverne gli effetti. 2) Dichiararsi l'inidoneità a produrre effetti giuridici di ogni determinazione in materia soggetta a contrattazione e/o concertazione adottata dal Comune, ed in particolare a delibera giunta n. 386/10 ed annullarsi la stessa o comunque ordinarsi al comune resistente di revocarla e/o porla nel nulla. 3) Disporsi la pubblicazione dell'emanando decreto sul quotidiano "Il Piccolo" od altra idonea fornita di pubblicità. 4) Con vittoria di spese».

Il Comune di Trieste, nel concludere per il rigetto del ricorso, nega di aver tenuto una condotta antisindacale, contestando, in relazione ad alcune decisioni, la sussistenza - anche in base alle previsioni del Protocollo - dei suddetti obblighi d'informazione, concertazione e contrattazione; sostiene, comunque, in generale la caducazione di quegli obblighi a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009, il cosiddetto Decreto Brunetta, di immediata applicazione, come previsto dalla circolare n. 7/2010 della Funzione Pubblica, circolare cui l'Amministrazione si sarebbe attenuta.

Nessuna istruttoria si è resa necessaria; essendo i fatti pacifici o, comunque, documentali, la decisione dipende da una questione di diritto, dovendosi in particolare stabilire se con l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009, di riforma del d.lgs. 165 del 2001 (Tu sul pubblico impiego), siano state immediatamente caducate le contrastanti previsioni del CCRL e del Protocollo sulle relazioni sindacali, fino ad allora fonte per l'Amministrazione di obblighi di informazione, concertazione e contrattazione sindacale.

Vero è che il dlgs 150/2009 ha profondamente innovato il sistema delle relazioni sindacali nell'ambito del rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione, modificando il sistema delle fonti con un drastico ridimensionamento della fonte collettiva.

Il testo originario dell'art. 5 del d.lgs. 165/2001 "Potere di Organizzazione" stabiliva che «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 della azione amministrativa. 2. Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma I, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del datore di lavoro...».

La norma, a seguito della novella dell'art. 34 d.lgs. 150/09, prevede ora invece che «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 I, 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...».

Ancora, l'art. 40 d.lgs. 165/01, come modificato dall'art. 54 del d.lgs. 150/09, stabilisce ora, al comma 1, che «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 attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, commi 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...».

È pertanto indiscutibile che, in base alle nuove disposizioni legislative le determinazioni per l'organizzazione degli uffici sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione, salva la sola informazione ai sindacati, con esclusione di obblighi di concertazione e contrattazione sindacale.

Dal complesso delle disposizioni richiamate deriva così una consistente revisione del sistema delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico, destinata a incidere sul rapporto, non solo, tra le diverse fonti di disciplina (legge, contrattazione collettiva e poteri dirigenziali), ma anche su quello tra i soggetti antagonisti (datore di lavoro pubblico e organizzazioni sindacali), con un'ampia sottrazione di spazi alla contrattazione collettiva a favore non solo della fonte legale di disciplina, ma anche di quella datoriale e di conseguenza, di riduzione dell'ambito di operatività degli istituti della partecipazione sindacale.

Il d.lgs. 150/09 nulla dice sull'entrata in vigore dell'art. 34, recante modifiche all'art. 5 comma 2 dlgs. 165/2001, tanto che l'Amministrazione ritiene - in adesione alle previsioni della circolare n. 7/2010 della Funzione Pubblica - che la norma sia immediatamente applicabile con l'entrata in vigore del decreto legislativo, avvenuta il 16/11/2009 e, dunque, che il nuovo sistema di relazioni sindacali trovi applicazione, in virtù del principio *tempus regit actum* ai fatti accaduti successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo, con conseguente nullità delle clausole collettive difformi e loro sostituzione con le norme imperative di legge, attraverso i meccanismi di etero integrazione contrattuale previsti dagli artt. 1339 e 1419, comma II, c.c. e artt. 2 e 3-bis nuovo testo d.lgs. 165/2001.

Tuttavia - diversamente da quanto sostenuto dalla difesa comunale - non si ritiene che le previsioni degli artt. 34 e 54 del d.lgs. 150/2009 siano di immediata efficacia, con conseguente immediata caducazione delle discipline contrattuali contrastanti con le disposizioni di legge.

Non vale a sostenere la tesi dell'amministrazione la circostanza che le nuove disposizioni introdotte dal decreto legislativo del 2009 - ed entrate nel *corpus* del d.lgs. 165/2001 - siano state definite espressamente "di carattere imperativo", ai sensi della modifica operata dall'art. 2, comma 2. L'aver esplicitato tale carattere comporta una decisa presa di posizione sul rapporto tra contrattazione collettiva e legge, a favore di quest'ultima, ma nulla dice in ordine all'immediata applicabilità delle stesse norme. Come correttamente rilevato in dottrina, nel complesso sistema in esame occorre mettere in relazione l'applicabilità delle nuove disposizioni con il meccanismo dell'efficacia temporale delle fonti contrattuali in essere che, come noto, hanno una durata prestabilita nel tempo e sono soggette a periodici rinnovi sicché occorre verificare se l'applicabilità immediata delle nuove disposizioni

legislative travolga le difformi previsioni contrattuali, a prescindere dalla loro predeterminata efficacia nel tempo.

Il legislatore del 2009 si è posto il problema, tanto è vero che in una apposita norma ha previsto un periodo transitorio.

In particolare, all'art. 65 il d.lgs. 150/2009 - rubricato «adeguamento ed efficacia dei contratti collettivi vigenti» stabilisce che «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. 3 In via transitoria, con riferimento al periodo contrattuale immediatamente successivo a quello in corso definiti i comparti e le aree di contrattazione ai sensi degli articoli 40, comma 2; e 41 comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, come sostituiti, rispettivamente dagli articoli 54 e 56 del presente decreto legislativo, l'Aran avvia le trattative contrattuali con le organizzazioni sindacali e le confederazioni rappresentative ai sensi dell'art. 43 commi 1 e 2 del dlgs n. 165 del 2001, nei nuovi comparti e aree di contrattazione collettiva, sulla base dei dati associativi ed elettorali rilevati per il biennio contrattuale 2008/2009. Conseguentemente in deroga all'articolo 42, comma 4 del predetto dlgs n. 165 del 2001, sono prorogati gli organismi di rappresentanza del personale anche se le relative elezioni siano già state indette. Le elezioni relative al rinnovo dei predetti organismi di rappresentanza si svolgeranno, con riferimento ai nuovi comparti di contrattazione, entro il 30 novembre 2010. 4 Relativamente al comparto regione autonomie locali, i termini di cui ai commi 1 e 2 sono fissati rispettivamente al 31/12/2011 e al 31/12/2012, fermo restando quanto previsto dall'articolo 30, comma 4. 5 Le disposizioni relative alla contrattazione collettiva nazionale di cui al presente dlgs si applicano dalla tornata successiva a quella in corso».

La norma prevede pertanto un regime transitorio, fissando il termine del 31 dicembre 2010 per l'adeguamento dei contratti collettivi integrativi in essere alla data di entrata in vigore del dlgs 150/2009 e disponendo la cessazione della loro efficacia a partire dal 1° gennaio 2011 in caso di mancato adeguamento.

Il testo dell'articolo, nei primi due commi, riguarda sicuramente i soli contratti collettivi integrativi ed impone il loro adeguamento, entro il 31/12/2010, alle norme che regolano la definizione degli ambiti riservati alla legge e alla contrattazione collettiva, oltre che alle disposizioni del titolo III del decreto La norma dà quindi per presupposta l'esistenza e la vigenza, fino al 31/12/2010 di contratti collettivi integrativi non conformi alla nuova disciplina

legislativa e quindi di contratti collettivi che disciplinano non solo i diritti e gli obblighi direttamente inerenti al rapporto di lavoro ma «tutte le materie relative al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali».

La disposizione dell'art. 65, comma 5, va allora intesa in modo tale da armonizzarsi sistematicamente con le disposizioni dei commi precedenti, ovvero nel senso che le norme del decreto che riguardano la contrattazione collettiva nazionale trovano applicazione solo in riferimento ai contratti collettivi nazionali stipulati dopo l'entrata in vigore della riforma e non a quelli stipulati anteriormente, con la conseguente salvezza degli effetti dei CCN, già stipulati, che saranno caducati non già per contrasto con le norme del decreto Brunetta, bensì per il sopravvenire della disciplina di fonte collettiva successiva, realizzata nel contesto della nuova disciplina legislativa.

Pertanto, i contratti collettivi integrativi cessano la loro efficacia dall'1/1/2011, per il comparto Regioni ed Autonomie Locali al 31/1/2011 e 31/12/2012 ed i contratti collettivi nazionali restano in vigore sino alla prevista scadenza.

Ciò è peraltro coerente a quanto previsto dalla legge delega 4/3/2009 n. 15 che, nell'enunciare all'art. 3 «i principi e i criteri in materia di contrattazione collettiva ed integrativa e funzionalità delle amministrazioni pubbliche», non può che riferirsi alle prossime e future contrattazioni (si veda, ad esempio, punto 4: riduzione dei comparti; punto 5: modificazioni circa la durata dei contratti, punto 7: semplificazione del procedimento di contrattazione...).

Le esposte considerazioni portano dunque ad affermare che nel momento in cui il Comune di Trieste ha adottato le decisioni organizzative di cui si discute - a partire dalla convocazione per l'incontro del 20/5/2010 - era ancora tenuto a quegli obblighi di informazione, concertazione e contrattazione previsti dal CCRL 2002 (e successive modifiche ed integrazioni) e dal Protocollo sulle relazioni sindacali, non essendo ancora efficaci le diverse disposizioni previste dal decreto Brunetta.

Né, evidentemente, può avere rilievo la diversa previsione della circolare amministrativa della Funzione Pubblica n. 7/2010 cui il Comune si è adeguato, dal momento che - come noto le circolari, e tra queste le circolari interpretative, hanno la sola funzione di esprimere un parere finalizzato a disciplinare l'attività degli organi amministrativi inferiori, ma, non costituendo fonti del diritto, non sono in alcun modo vincolanti per il giudice.

A tali generali considerazioni - di per sé assorbenti - va aggiunto che, come evidenziato dalla difesa di parte ricorrente, si può anche dubitare che il decreto Brunetta sia direttamente applicabile agli enti locali della Regione. Infatti, il sistema delle autonomie regionali trae diretto fondamento dallo statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia, titolare di competenza primaria in materia di organizzazione locale e di personale. La disciplina del pubblico impiego regionale e locale nell'ambito della regione Friuli Venezia Giulia è regolato dall'art. 127

L.R. 13/98, istitutiva del comparto unico regionale, con la conseguenza che le previsioni del d.lgs. 150/09 non pare possano trovare immediata applicazione, essendo necessario che norme costituenti Principi fondamentali dell'ordinamento (cfr. art. 2, l. 421/1992 e art. 1, comma 3, d.lgs. 165/2001) vengano introdotte nell'ordinamento regionale.

Orbene, il CCRL 2002 per il personale del comparto unico area enti locali e successive modificazioni disciplina negli articoli da 3 a 14 (titolo II) la materia delle relazioni sindacali.

L'art. 3, comma II, conferma la necessità di un sistema di relazioni sindacali stabile, articolato in contrattazione regionale, contrattazione integrativa a diversi livelli, concertazione, consultazione, informazione, interpretazione autentica dei contratti.

L'art. 4 indica le diverse materie su cui verte la contrattazione integrativa (mentre l'art. 5 CCRL del 7/12/2006 ha individuato in coerenza alla legislazione regionale l'oggetto della contrattazione di primo livello), tra cui si rinvencono: i criteri per la ripartizione di risorse specificamente indicate, i sistemi di incentivazione del personale, i programmi di formazione professionale, le questioni relative all'ambiente di lavoro, le conseguenze in ordine alla qualità del lavoro e alla professionalità dei dipendenti in conseguenza delle innovazioni tecnologiche e degli assetti organizzativi, i criteri per le politiche dell'orario, le pari opportunità, le modalità di gestione delle eccedenze di personale, il completamento dei criteri per la progressione economica.

L'art. 7 del CCRL 2002 prevede poi espressamente l'obbligo di informare, anche periodicamente, tempestivamente le RSU ed i rappresentanti delle OOSS rappresentative «sugli atti di valenza generale, anche di carattere finanziario, concernenti il rapporto di lavoro, l'organizzazione degli uffici e la gestione complessiva delle risorse umane», nonché sulle materie per le quali è prevista la contrattazione integrativa o la concertazione. Nel caso di materie per cui il contratto preveda la contrattazione collettiva, oppure la Concertazione e la consultazione, l'informazione deve essere preventiva (art. 7, comma II). Inoltre, «ai fini di una più compiuta informazione le parti ... si incontrano... in ogni caso in presenza di iniziative concernenti le linee di organizzazione degli uffici e dei servizi; iniziative per l'innovazione tecnologica degli stessi; eventuali processi di discussione di esternalizzazione e di trasformazione (art. 7, comma III).

L'art. 8 è dedicato alla concertazione.

La materia è stata successivamente oggetto di ulteriori specificazioni tra organizzazioni sindacali e amministrazione resistente le quali in data 8/10/2004 hanno sottoscritto un accordo integrativo ("Protocollo relazioni sindacali"), con il quale si è data una precisa e dettagliata disciplina della materia.

L'accordo ha pertanto fissato le regole procedurali all'interno delle quali si deve svolgere il rapporto tra amministrazione ed organizzazioni dei lavoratori, ed ha

previsto ipotesi e forme integrative di articolazione degli istituti in cui si attua il sistema delle relazioni sindacali. In tale prospettiva, si prevede l'obbligo per l'amministrazione di provvedere all'informazione scritta, preventiva ed accompagnata dalla necessaria documentazione per tutte le materie oggetto di contrattazione decentrata, concertazione, consultazione, nonché l'obbligo dell'informazione scritta preventiva e completa per tutta una serie di atti ritenuti di interesse generale per le organizzazioni sindacali, che vengono dettagliatamente indicati, prevedendo altresì la facoltà per i soggetti destinatari dell'informazione di richiedere incontri per approfondimenti, con moratoria di ogni iniziativa fino al termine della procedura di informazione.

Tra le materie per cui si prevede esplicitamente la contrattazione ai sensi dell'art. 4, comma 2, lett. f) CCRL 2002, si rinvencono quelle relative agli effetti sui rapporti di lavoro derivanti da innovazioni organizzative e tecnologiche.

Questi sono pertanto gli obblighi di informazione, concertazione e contrattazione cui è ancora tenuta - per quanto sopra esposto - l'amministrazione convenuta.

Orbene, il Comune di Trieste ha convocato la RSU e le OOSS per il 20/5/2010 per un incontro avente all'ordine del giorno «le modifiche alla macrostruttura e alle funzioni dell'ente» (doc. 2 di parte ricorrente).

Nel corso della riunione, la RSU e le OOSS hanno chiesto congiuntamente la convocazione di un Tavolo di contrattazione, ex art. 4, lett. f) CCRL 2002.

Tuttavia, come risulta dal la documentazione depositata l'amministrazione comunale, per un verso, ha ritenuto la caducazione degli obblighi di concertazione e contrattazione a seguito dell'entrata in vigore del decreto Brunetta e, dall'altro, che la questione all'ordine del giorno 20/5/2010 non rientrasse comunque tra quelli oggetto di contrattazione (doc. 6 di parte ricorrente).

Ancora, il 3 giugno 2010 l'ente comunale ha convocato la RSU e le OOSS per una riunione con all'ordine del giorno la «proposta di deliberazione consiliare relativa alla modifica del regolamento speciale del Corpo della Polizia Municipale mediante introduzione dell'art. 48-bis armamento - o - informazione qualificata su richiesta CISL, FPS e USL Enti Locali» (doc. 7, 8, 9 di parte ricorrente).

Afferma parte ricorrente che in quella sede la FP CGIL, richiamando sempre l'art. 4 lett. f) del CCRL. 1/8/2002, ha richiesto che sul punto si procedesse alla contrattazione e che alla medesima si è dato regolarmente avvio, tanto che relativa procedura iniziata il 10 giugno, si sarebbe conclusa l'1 luglio 2010.

Al contrario, l'amministrazione sostiene di aver aderito alla richiesta di contrattazione, pur non essendovi obbligata, senza che poi si sia arrivati ad una definizione (doc. 11 di parte convenuta).

In ogni caso, nessuna doglianza muove sul punto parte ricorrente, sicché il giudicante è esonerato dal prendere posizione in merito.

Il 22 luglio il Comune - dopo esplicita richiesta in tal senso della FP CGIL finalizzata a sollecitare le procedure contrattuali di contrattazione e concertazione (doc. 10 di parte ricorrente) - ha nuovamente convocato la RSU e le OOSS per una riunione avente oggetto, tra l'altro, le seguenti questioni «... 2) ferie spettanti al personale educativo dei nidi e delle scuole dell'infanzia comunali, circolare esplicativa informazione qualificata su richiesta CISL. FPS e CGIL FP; 3) Proposta di un percorso di inserimento lavorativo per il personale assunto a tempo determinato nei servizi educativi del Comune di Trieste - informazione qualificata su richiesta CISL FPS; 4) - Proposta di riorganizzazione dei Ricreatori - informazione qualificata su richiesta CISL FPS» (doc. 11).

Risulta quindi che la FP CGIL abbia richiesto di procedere alla contrattazione relativamente al punto 4 dell'ordine del giorno, in base alle previsioni dell'art. 18 CCRL 6/5/08, dedicato al personale educativo dei ricreatori, delle comunità educative e dei servizi integrativi scolastici, che prevede che «1. Le singole amministrazioni che gestiscono ricreatori, comunità educative e servizi scolastici, con proprio personale, definiscono, in sede di contrattazione decentrata, le condizioni e le modalità ottimali per l'erogazione dei servizi in questione, tenuto conto delle proprie esigenze e delle peculiari caratteristiche organizzative di ciascuno di essi, anche in relazione alle differenziate esigenze degli alunni e tenendo conto del contesto socio-economico, al fine di raggiungere condivisi obiettivi qualitativi di apprendimento». La medesima organizzazione sindacale ha chiesto inoltre che si procedesse alla concertazione relativamente al punto 3 dell'ordine del giorno in base all'art. 8 lett. f) n. 4, del CCRL 2002.

Il Comune con successive note ha manifestato espressamente il suo rifiuto a procedere alle richieste concertazione e contrattazione; ha in particolare ritenuto, quando alla richiesta di contrattazione sulla proposta di riorganizzazione dei ricreatori, l'inoperatività della disciplina contrattuale a seguito dell'entrata in vigore del decreto Brunetta e, quanto alla richiesta di concertazione sulla proposta di percorso di inserimento lavorativo, che il tema non rientri tra quelli oggetto di concertazione ex art. 8 del CCRL (docc. 12, 13, 14).

Con delibera n. 386/2010 l'ente comunale ha quindi provveduto ad adottare unilateralmente le determinazioni sulle materie oggetto della convocazione del 22/7/2010 (doc. 15 del ricorso).

Orbene ritenuta la perdurante vigenza, pur dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009, dei richiamati obblighi di informazione, concertazione e contrattazione collettiva, si ritiene che l'amministrazione abbia violato l'obbligo di contrattazione sia in ordine alle «modifiche alla macrostruttura e alle funzioni dell'ente», di cui all'ordine del giorno 20/5/2010, essendo questione riconducibile alle «innovazioni degli assetti organizzativi, tecnologiche e della domanda di servizi» con possibili «implicazioni in ordine alla qualità e alla professionalità dei dipendenti». di cui

alla lett. f) dell'art. 4 del CCRL 2002; sia in ordine alla proposta di riorganizzazione dei ricreatori, all'ordine del giorno del 22/7/2010, in base alla previsione dell'art. 18 CCRL 2008.

Al contrario, come correttamente evidenziato dalla difesa comunale, non si ritiene che sussistesse un obbligo di concertazione in relazione alla proposta «di un percorso di inserimento lavorativo per il personale assunto a tempo determinato nei servizi educativi del Comune di Trieste» di cui al punto 3 dell'ordine del giorno del 22/7/2010, non rientrando in alcuna delle materie di cui all'art. 8 del CCRL 2002.

L'accertata violazione dei precisi obblighi di contrattazione sindacale costituisce condotta antisindacale a norma dell'art. 28 L. 300/1970, in quanto comportamento datoriale che impedisce e limita l'esercizio dell'attività sindacale. La circostanza che il Comune si sia adeguato alla circolare n. 7/2010 del Dipartimento della Funzione Pubblica se esclude l'intenzionalità della condotta, non esclude, tuttavia, il carattere antisindacale della stessa; infatti, secondo costante giurisprudenza di legittimità, nel caso di violazione di disposizioni contrattuali relative ai diritti sindacali di origine legale o contrattuale l'elemento soggettivo non assume alcun rilievo nella sussistenza della condotta antisindacale.

Pertanto, accertati l'antisindacalità della condotta datoriale, per non aver adempiuto agli obblighi di contrattazione sindacale derivanti dal CCRL 2002 e successive modificazioni ed integrazioni in relazione alle determinazioni relative alle «modifiche alla macrostruttura e alle funzioni dell'ente» di cui all'ordine del giorno 20/5/2010, e alla proposta di riorganizzazione dei ricreatori, all'ordine del giorno del 22/7/2010, ordina al Comune di Trieste di rimuoverne gli effetti, dando corso alla prevista contrattazione.

Le spese del giudizio sono compensate tra le parti sia in ragione della particolare complessità delle questioni giuridiche trattate, sia in ragione del fatto che l'amministrazione comunale si attenuta a quanto previsto dalla circolare della Funzione Pubblica; se, infatti, tale circostanza non rileva ai fini dell'accertamento dell'antisindacalità della condotta, l'assenza di una intenzione lesiva dell'interesse sindacale è valorizzabile ai fini della decisione sulle spese.

P.Q.M.

Accerta l'antisindacalità della condotta posta in essere dal Comune di Trieste per non aver adempiuto agli obblighi di contrattazione sindacale derivanti dal CCRL 2002 e successive modificazioni ed integrazioni in relazione alle determinazioni relative alle "modifiche alla macrostruttura e alle funzioni dell'ente", di cui all'ordine del giorno 20/5/2010, e alla proposta di "riorganizzazione dei ricreatori", all'ordine del giorno del 22/7/2010 ordina al Comune di Trieste la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti, dando corso alla prevista contrattazione.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

Nuove norme, rinvio di fatto nonostante le circolari

di Arturo Bianco

In linea con altri tribunali il giudice del lavoro di Trieste ha sancito la condotta antisindacale del Comune che voleva applicare subito alcune norme previste dalla riforma Pa

Le disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro del pubblico impiego in contrasto con le prescrizioni dettate dal Dlgs 150/2009 - il cosiddetto "Decreto Brunetta" -, continuano a produrre i propri effetti fino alla fine del 2010 nelle amministrazioni statali e fino alla fine del 2011 (termine di fatto prorogato a tutto il 2012) nelle Regioni e negli Enti locali. La proroga della validità delle norme contrattuali in contrasto con le nuove regole dettate dal Dlgs n. 150 non interessa solamente i contratti decentrati, per come espressamente previsto nel provvedimento, ma anche i contratti nazionali. Ovviamente, a condizione che tali intese siano state stipulate prima dell'entrata in vigore del provvedimento.

Possono essere così riassunte le principali indicazioni contenute nell'ordinanza 5 ottobre con cui il giudice del Lavoro di Trieste ha accolto il ricorso delle organizzazioni sindacali e ha bocciato la riorganizzazione interna portata avanti dal Comune di Trieste.

L'ordinanza si pone in netto ed esplicito contrasto con le indicazioni fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica nella circolare n. 7/2010.

Sale così a tre, dopo le pronunce del Tribunale del Lavoro di Torino e di Salerno, il numero delle ordinanze pronunciate da giudici del lavoro sulla applicazione del cosiddetto "Decreto Brunetta" in materia di relazioni sindacali, e in particolare della decorrenza della loro applicazione. In tutti e tre i casi, i giudici hanno accolto i ricorsi per condotta antisindacale delle Pa. Ricordiamo il pronunciamento del giudice del lavoro di Torino, ordinanza 2 aprile, e l'analogo provvedimento del giudice del lavoro di Salerno, ordinanza 18 luglio.

Il giudice del lavoro del capoluogo subalpino ha confermato che una norma del contratto decentrato in contrasto con la legge Brunetta si continua ad applicare in un ente previdenziale fino alla fine

del 2010. Il giudice del lavoro di Salerno ha stabilito che le amministrazioni non possono utilizzare la clausola che consente loro, motivatamente, di decidere in via unilaterale in luogo del mancato raggiungimento di un accordo sindacale. E ha chiarito che tale clausola diventerà utilizzabile solamente dopo la stipula del nuovo contratto nazionale.

Le indicazioni contenute nella ordinanza del giudice del lavoro di Trieste hanno una portata più ampia, in quanto riguardano direttamente le clausole del contratto nazionale. Ricordiamo che non vi sono espresse previsioni legislative che prevedano la proroga della validità anche se in contrasto con le nuove disposizioni del Dlgs 150/2009. Altro elemento di rilievo, il fatto che il giudice adito prenda decisamente una posizione opposta alla indicazione fornita dal Dipartimento della Funzione pubblica.

Talché si determina, praticamente, l'effetto di rinviare l'entrata in vigore di una parte assai importante della riforma, rinvio che - a seguito del blocco dei rinnovi contrattuali per il triennio 2010/2012 contenuto nel Dl 78/2010 - fa correre concretamente il rischio di un ulteriore slittamento.

Ovviamente, la disposizione rende illegittimi - e in questo senso la stessa ordinanza si pronuncia - i contratti sia nazionali che decentrati in contrasto con il "Decreto Brunetta" stipulati dopo la sua entrata in vigore.

In tutte e tre le ordinanze, ma in particolare in quelle dei giudici del lavoro di Salerno e di Trieste, non risulta chiara la parte delle motivazioni, probabilmente anche per carenze delle memorie difensive, riferite alla legittimità delle clausole dei contratti decentrati posti a base dei pronunciamenti, legittimità che sembra sollevare più di un dubbio.

IL CASO

L'ordinanza in esame è stata sollecitata dalle organizzazioni sindacali dopo che

il Comune di Trieste ha deciso di adottare una serie di provvedimenti organizzativi (modifiche alla macrostruttura e riorganizzazione dell'area dei "ricreatori") senza rispettare le prescrizioni del contratto regionale (ricordiamo che, nel Friuli Venezia Giulia, non si applica il contratto nazionale, ma uno specifico contratto stipulato a livello regionale) e del protocollo sulle relazioni sindacali stipulato negli anni scorsi tra lo stesso Comune ed i soggetti sindacali, provvedimenti che il Comune, richiamandosi espressamente alla circolare n. 7/2010 della Funzione pubblica, ha assunto ritenendo che le disposizioni di tali documenti contrattuali siano state disapplicate, con effetto immediato, da parte del "Decreto Brunetta".

I PRINCIPI

La pronuncia sottolinea in premessa l'importanza delle innovazioni dettate dal nuovo provvedimento in materia di relazioni sindacali, evidenziando come esso determini una profonda innovazione, che va nella direzione della «modifica del sistema delle fonti con un drastico ridimensionamento della fonte collettiva». Vengono in particolare richiamati gli articoli 5 e 40 del Dlgs 165/2001 nel nuovo testo introdotto dal Dlgs 150/2009. Le scelte legislative vanno nella direzione della «sottrazione di spazi alla contrattazione collettiva», sottrazione che avviene non solo nella direzione dell'ampliamento della sfera riservata al Legislatore, ma anche di quella attribuita ai datori di lavoro.

Queste scelte legislative non sono, per l'ordinanza in esame, immediatamente produttive di effetti nel senso di determinare la caducazione delle norme dei contratti collettivi stipulati prima dell'entrata in vigore della novella legislativa. Il Legislatore non prevede questa clausola di salvataggio per i contratti nazionali, ma solo per quelli decentrati integrativi. Si deve arrivare a questa conclusione perché occorre dare per presupposto, come evidenzia lo stesso Legislatore, che vi sono contratti in contrasto con le nuove regole.

Si arriva a questa conclusione per la necessità di «armonizzarsi sistematicamente», nel senso che l'effetto di caducazione si deve applicare esclusivamen-

te ai contratti stipulati dopo l'entrata in vigore del cosiddetto "Decreto Brunetta". In questo senso si richiamano le prescrizioni dettate dalla legge di delega, 15/2009, che sembra riferirsi esclusivamente al futuro.

Per sostenere questa tesi si evidenzia inoltre come non produca effetti la disposizione per cui le regole che disciplinano il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici hanno un carattere imperativo: questa prescrizione definisce il rapporto tra legge e contratto, ma non interviene sulla data di entrata in vigore della norma.

Viene infine evidenziato che le circolari, in particolare quelle «interpretative», non hanno un valore impegnativo, in quanto le stesse esprimono unicamente «un parere», diretto «a disciplinare l'attività degli organi amministrativi inferiori»: esse non costituiscono in alcun modo «fonti del diritto», per cui non sono vincolanti per i giudici. L'aver dato applicazione a essa esclude «l'intenzionalità della condotta».

La pronuncia pone inoltre il dubbio sulla immediata applicazione della legge agli Enti locali delle Regioni a Statuto speciale, con particolare riferimento al Friuli Venezia Giulia, in quanto materia compresa nella competenza primaria ed esclusiva della regione, che ha provveduto con una propria disciplina.

Viene infine ricordato che, sulla base del Contratto collettivo regionale del 2002, vi è una precisa elencazione delle materie che sono oggetto di contrattazione collettiva decentrata integrativa, nonché di informazione preventiva e di concertazione, per la verità spesso facendo confusione tra tali istituti.

Per cui si fa diventare oggetto di contrattazione la definizione della macrostruttura e delle modifiche da apportare ad essa, sulla base della previsione per cui il contratto regionale individua, in coerenza con quello nazionale, il tema delle innovazioni organizzative e tecnologiche. Peraltro, l'ordinanza richiama anche il protocollo stipulato tra il Comune e le organizzazioni sindacali negli anni passati sulle relazioni sindacali, dimenticando che questo tema non è rimesso alla contrattazione decentrata e che quindi il suo contenuto deve essere ritenuto nullo.

Rilevato un "difetto" decisivo: pur essendo le nuove disposizioni di carattere imperativo, mancano indicazioni sulla tempistica della loro applicazione. Ritenuta non vincolante la nota interpretativa