

R.G. 4535 2019



Tribunale Ordinario di Velletri
Sezione lavoro

DECRETO

Il Giudice del lavoro dott.ssa Raffaella Falcione, a scioglimento della riserva assunta all'esito dell'udienza dell'8.10.2019,
letti ed esaminati gli atti di causa
viste le deduzioni e le controdeduzioni delle parti

OSSERVA

Con ricorso presentato ai sensi dell'art. 28 legge n. 300/1970, i sindacati FLC - CGIL ROMA SUD POMEZIA CASTELLI, FEDERAZIONE GILDA UNAMS DI ROMA, SNALS - CONFSAL DI ROMA, UIL SCUOLA RUA TERRITORIO DI TIVOLI, e CISL SCUOLA ROMA CAPITALE E RIETI (da qui in poi OO.SS.) adiscono il Tribunale di Velletri chiedendo di:

- 1) *dichiarare, per i motivi esposti in fatto e diritto, l'antisindacalità della condotta posta in essere dal Dirigente Scolastico dell'Istituto Professionale di Stato I.P.S.S.E.O.A. Marco Gavio Apicio di Anzio, così come denunciato con il presente ricorso, nei confronti delle ricorrenti organizzazioni sindacali;*
- 2) *per i motivi esposti in fatto e diritto, disporre la rimozione degli effetti di tale comportamento;*
- 3) *adottare ogni altro provvedimento ritenuto idoneo alla rimozione degli effetti antisindacali del comportamento posto in essere dalla controparte;*
- 4) *ordinare al Dirigente scolastico dell'amministrazione scolastica convenuta di astenersi in futuro da qualsiasi comportamento violativo delle garanzie poste a tutela del potere di rappresentanza e contrattazione delle ricorrenti OO.SS. e della RSU di istituto;*
- 5) *disporre per l'affissione dell'emanando decreto all'Albo dell'istituzione scolastica di Anzio e la pubblicazione, a cura e spese della stessa, su quotidiani a diffusione locale e/o nazionale nonché sul sito web della scuola <http://www.alberghieroanzio.edu.it/> Con vittoria di spese competenze e onorari da distrarsi".*

Lamentano, in estrema sintesi, che il Dirigente Scolastico dell'Istituto Marco Gavio Apicio di Anzio (di qui in poi DS o Dirigente), in violazione della vigente normativa in



materia di contrattazione decentrata d'istituto, peraltro come già accaduto in passato, ha illegittimamente adottato un Atto Unilaterale in data 9.05.2019 con cui: ha disposto le nomine dei propri collaboratori per l'a.s. 2018/2019 prima del contratto di istituto; ha assegnato incarichi promesso e attribuito compensi a consuntivo; ha arbitrariamente stornato risorse, così liquidando l'intero trattamento accessorio per l'a.s. 2018/2019 al personale docente ed ATA nella misura voluta e con i criteri da lui stesso stabiliti.

Il MIUR e l'Istituto di Istruzione Superiore Marco Gavio Apicio-Colonna Gatti di Anzio si costituiscono in giudizio e chiedono il rigetto del ricorso. Sostengono la legittimità dell'Atto Unilaterale adottato dal Dirigente Scolastico in data 9.05.2019, in quanto la lunga trattativa con le OO.SS. era ferma in una fase di palese stallo e sussisteva la necessità di garantire la funzionalità dell'attività amministrativa, soprattutto in relazione alla parte economica del C.I.I. (docenti e personale ATA in relazione al salario accessorio), stante la prossima incorporazione all'Istituto Colonna Gatti che rendeva tassativa la chiusura di tutti i conti e di ogni ragione di dare e avere alla data del 31 agosto. Evidenziano, inoltre, che, dopo l'adozione dell'Atto Unilaterale, il DS convocava il tavolo sindacale per comunicare l'avvenuta emanazione dell'Atto e, soprattutto, per continuare la contrattazione alla luce della "provvisorietà" dell'atto stesso e della sua "parzialità" (in quanto limitato alle materie di cui ai punti C2, C3, C4 dell'art. 22 comma 4 del CCNL 2016-2018) fino al raggiungimento di un accordo condiviso. Riferiscono che, tuttavia, le riunioni indette nei mesi di giugno e luglio non sortivano alcun effetto utile in quanto le OO.SS. chiedevano, in via pregiudiziale, in assenza di senza alcun fondamento giuridico, il ritiro immediato dell'Atto Unilaterale benché lo stesso avesse ottenuto la certificazione da parte dei Revisori dei Conti che ne attestava la compatibilità finanziaria, la correttezza dell'individuazione delle risorse disponibili e la conformità alle vigenti disposizioni.

Tutto ciò premesso, ritiene questo giudicante che, prima di entrare nel merito della vicenda che ci occupa, è utile individuare il quadro normativo che regola la materia.

L'art. 40 del d.lgs. 165/2001 comma 3 dispone: *"La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi. La durata viene stabilita in modo che vi sia coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica."* comma 3-bis: *"Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dell'articolo 7, comma 5, e dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance, destinandovi, per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse*



*finalizzate ai trattamenti economici accessori comunque denominati ai sensi dell'articolo 45, comma 3. La predetta quota e' collegata alle risorse variabili determinate per l'anno di riferimento. **La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono;** essa può avere ambito territoriale e riguardare piu' amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione. comma 3-ter: **"Nel caso in cui non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, qualora il protrarsi delle trattative determini un pregiudizio alla funzionalita' dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede fra le parti, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo fino alla successiva sottoscrizione e prosegue le trattative al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell'accordo. Agli atti adottati unilateralmente si applicano le procedure di controllo di compatibilita' economico-finanziaria previste dall'articolo 40-bis. I contratti collettivi nazionali possono individuare un termine minimo di durata delle sessioni negoziali in sede decentrata, decorso il quale l'amministrazione interessata può in ogni caso provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo."***

L'art. 4 del CCNL Istruzione e Ricerca 2016/2018 – rubricato Obiettivi e strumenti prevede che:

"1. Il sistema delle relazioni sindacali è lo strumento per costruire relazioni stabili tra amministrazioni pubbliche e soggetti sindacali, improntate alla partecipazione attiva e consapevole, alla correttezza e trasparenza dei comportamenti, al dialogo costruttivo, alla reciproca considerazione dei rispettivi diritti ed obblighi, nonché alla prevenzione e risoluzione dei conflitti.

2. Attraverso il sistema delle relazioni sindacali: - si persegue l'obiettivo di contemperare il miglioramento delle condizioni di lavoro dei dipendenti con l'esigenza di incrementare l'efficacia e l'efficienza dei servizi prestati; - si migliora la qualità delle decisioni assunte; - si sostengono la crescita professionale e l'aggiornamento del personale, nonché i processi di innovazione organizzativa.

3. Nel rispetto dei distinti ruoli e responsabilità delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti sindacali, le relazioni sindacali presso le amministrazioni si articolano nei seguenti modelli relazionali:

a) partecipazione, da svolgere al livello istituzionale competente per materia; b) contrattazione integrativa, secondo le discipline di sezione, ove prevista anche di livello nazionale e regionale, ivi compresa l'interpretazione autentica dei contratti integrativi, di cui all'art. 7.



4. La partecipazione è finalizzata ad instaurare forme costruttive di dialogo tra le parti, su atti e decisioni di valenza generale delle amministrazioni, in materia di organizzazione o aventi riflessi sul rapporto di lavoro ovvero a garantire adeguati diritti di informazione sugli stessi; si articola, a sua volta, in:

a) informazione; b) confronto; c) organismi paritetici di partecipazione.

5. Le clausole del presente CCNL sostituiscono integralmente tutte le disposizioni previste dai precedenti CCNL che riguardano gli obiettivi e gli strumenti delle relazioni sindacali, i modelli relazionali, i livelli, i soggetti, le materie, i tempi e le relative procedure, nonché le clausole di raffreddamento.”

L'art. 7 CCNL Istruzione e Ricerca 2016/2018 – rubricato Contrattazione collettiva integrativa dispone che:

“La contrattazione integrativa è finalizzata alla stipulazione di contratti che obbligano reciprocamente le parti.

2. Le clausole dei contratti sottoscritti possono essere oggetto di successive interpretazioni autentiche, anche a richiesta di una delle parti, con le procedure di cui al presente articolo. La procedura di interpretazione autentica si avvia entro sette giorni dalla richiesta. Il termine di durata della sessione negoziale di interpretazione autentica è di trenta giorni dall'inizio delle trattative. L'eventuale accordo sostituisce la clausola controversa sin dall'inizio della vigenza del contratto integrativo.

3. Il contratto collettivo integrativo ha durata triennale e si riferisce a tutte le materie indicate nelle specifiche sezioni. I criteri di ripartizione delle risorse tra le diverse modalità di utilizzo possono essere negoziati con cadenza annuale.

4. L'amministrazione provvede a costituire la delegazione datoriale, ove prevista, entro trenta giorni dalla stipulazione del presente contratto.

5. L'amministrazione convoca la delegazione sindacale, per l'avvio del negoziato, entro trenta giorni dalla presentazione delle piattaforme e comunque non prima di aver costituito, entro il termine di cui al comma 4, la propria delegazione.

6. Fermi restando i principi dell'autonomia negoziale e quelli di comportamento indicati dall'art. 8, qualora, decorsi trenta giorni dall'inizio delle trattative, eventualmente prorogabili fino ad un massimo di ulteriori trenta giorni, non si sia raggiunto l'accordo, le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione sulle materie indicate nelle specifiche sezioni.

7. Qualora non si raggiunga l'accordo sulle materie indicate nelle specifiche sezioni ed il protrarsi delle trattative determini un oggettivo pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi di comportamento di cui all'art. 8, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione e prosegue le trattative al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell'accordo. Il termine minimo di durata delle sessioni negoziali di cui all'art. 40, comma 3- ter del d. lgs. n. 165/2001 è fissato in 45 giorni, eventualmente prorogabili di ulteriori 45.



Il successivo art. 8, rubricato Clausole di raffreddamento prevede che:

“1. Il sistema delle relazioni sindacali è improntato a principi di responsabilità, correttezza, buona fede e trasparenza dei comportamenti ed è orientato alla prevenzione dei conflitti”.

Infine l'art. 22 rubricato Livelli soggetti e materia di relazioni sindacali per la sezione scuola dispone che:

“1. La contrattazione collettiva integrativa di cui al presente articolo è finalizzata ad incrementare la qualità dell'offerta formativa, sostenendo i processi di innovazione in atto, anche mediante la valorizzazione delle professionalità coinvolte. 2. La contrattazione integrativa per il settore scuola si svolge:

a) a livello nazionale, tra la delegazione costituita dal MIUR e i rappresentanti delle organizzazioni sindacali nazionali di categoria firmatarie del presente CCNL; b) a livello regionale, tra il dirigente titolare del potere di rappresentanza nell'ambito dell'ufficio o suo delegato e i rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali firmatarie del presente CCNL;

c) a livello di istituzione scolastica, tra il dirigente scolastico e la RSU e i rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie del presente CCNL, che costituiscono la parte sindacale;

3. E' esclusa la sovrapposizione, duplicazione e ripetibilità di materie trattate ai diversi livelli di cui al comma 1, ferma restando la possibilità per i contratti di cui al comma 2, lettere a) e b) di demandare ai livelli inferiori la regolazione delle materie di loro pertinenza individuate nel successivo comma 4, o di loro parti specifiche, nel rispetto della legge e del CCNL.

4. Sono oggetto di contrattazione integrativa:

[...]

c) a livello di istituzione scolastica ed educativa: c1) [...] c2) i criteri per la ripartizione delle risorse del fondo d'istituto; c3) i criteri per l'attribuzione di compensi accessori, ai sensi dell'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 al personale docente, educativo ed ATA, inclusa la quota delle risorse relative all'alternanza scuola-lavoro e delle risorse relative ai progetti nazionali e comunitari, eventualmente destinate alla remunerazione del personale; c4) i criteri generali per la determinazione dei compensi finalizzati alla valorizzazione del personale, ivi compresi quelli riconosciuti al personale docente ai sensi dell'art. 1, comma 127, della legge n. 107/2015;

c5) [...]; c6) [...]; c7) [...]; c8) [...]; c9) [...];

5. Le materie a cui si applica l'art. 7 (contrattazione integrativa), comma 6, sono quelle di cui ai punti a1, a2, a3, a4, b1, b3, b4, b5, c1, c5, c6, c7, c8, c9. Le materie a cui si applica l'art. 7 (contrattazione integrativa), comma 7, sono quelle di cui ai punti a5, b2, c2, c3, c4.

Fermi restando i termini di cui all'art. 7 (contrattazione integrativa), commi 6 e 7, la sessione negoziale di contrattazione integrativa è avviata entro il 15 settembre e la



durata della stessa, ai sensi dei citati commi 6 o 7, non può comunque protrarsi oltre il 30 novembre. [...]”

Così riassunto il quadro normativo da applicarsi alla vicenda in esame, è, altresì utile precisare che è l'Atto Unilaterale a norma dell'art. 40 citato, può avere ad oggetto le materie riservate alla contrattazione integrativa a livello d'istituzione scolastica elencate nel comma 4 dell'art. 22 del CCNL 2016/2018, che include l'attuazione della normativa in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, i criteri per la ripartizione delle risorse del fondo d'istituto, l'attribuzione di compensi accessori, i criteri e modalità di applicazione dei diritti sindacali, la determinazione dei contingenti di personale previsti dall'accordo sull'attuazione della legge n. 146/1990, le risorse del bonus per la valorizzazione dei docenti (cd. bonus premiale di cui al c. 127 della Legge sulla Buona scuola), che entra nel Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa come si dirà meglio in prosieguo.

Pertanto, per le singole materie oggetto di contrattazione a livello d'istituto, il Dirigente Scolastico deve avviare la sessione negoziale di contrattazione integrativa entro il 15 settembre, che non può comunque protrarsi oltre il 30 novembre dello stesso anno, benché si tratta di termini ordinatori non essendo previste sanzioni in caso della loro inosservanza.

Lo scrutinio demandato a questo giudicante, pertanto, ha ad oggetto l'accertamento della sussistenza dei presupposti per l'adozione dell'Atto Unilaterale da parte del DS dell'Istituto resistente che, a norma del novellato art. 40 del TU, giova rammentare, può essere legittimamente adottato: ***“Nel caso in cui non si raggiunga l'accordo per la stipula del contratto integrativo, qualora il protrarsi delle trattative determini un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede fra le parti, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo fino alla successiva sottoscrizione, e proseguire le trattative al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell'accordo”.***

Il Dirigente Scolastico, pertanto, è facoltizzato di adottare l'Atto Unilaterale solo qualora sussistono i seguenti presupposti:

- a) mancata conclusione dell'accordo;
- b) pregiudizio per la funzionalità dell'amministrazione stessa direttamente connesso al protrarsi delle trattative;
- c) rispetto dei principi di correttezza e buona fede nell'adozione dell'atto medesimo.

Ne discende che, trattandosi di atto eccezionale, il DS ha l'obbligo di adeguata motivazione sulla sussistenza dei presupposti di legge per la sua adozione, in quanto strumento con cui si deroga alle prerogative che la stessa legge attribuisce alle parti negoziali in tale specifico ambito.



Ne discende, altresì, implicitamente, che l'adozione dell'Atto può avvenire solo dopo che le parti abbiano compiuto ogni ragionevole sforzo per raggiungere l'accordo nelle materie demandate, nel rispetto dei principi di responsabilità, correttezza, buona fede e trasparenza dei comportamenti finalizzati alla prevenzione dei conflitti.

E', inoltre, normativamente previsto che, dopo l'adozione dell'Atto Unilaterale provvisorio, le trattative devono proseguire in modo da pervenire in tempi celeri alla sottoscrizione dell'accordo sulle materia disciplinate in via provvisoria.

Venendo, quindi, nello specifico al caso che ci occupa, va opportunamente evidenziato che, sebbene il confronto tra il DS e le OO.SS. veniva formalmente avviato 17.09.2018 -peraltro su sollecitazione della O.S. Gilda (doc 4 e 6 a del ricorso) e non su iniziativa del DS-, la vera e propria trattativa può dirsi avviata solo l'11.12.2018, poiché prima di tale data non era stata consegnata alle OO.SS. tutta la documentazione necessaria per consentire una partecipazione consapevole a tutto tondo (cd attività di informazione). In particolare non era stato consegnato il Piano delle attività del personale ATA, ed infatti, nel verbale della predetta riunione si legge: ***“Il DS è consapevole che l'avvio della contrattazione non ha tenuto conto di una conforme adesione al contratto nazionale, che invece esplicita chiaramente le fasi ed i contenuti su cui confrontarsi e/o contrattare, comportando uno slittamento temporale dello sviluppo della contrattazione di istituto”***.

In ogni caso, la prima bozza di contratto veniva presentata dal DS solo all'incontro del 16.11.2018, ossia dopo due mesi dalla prima riunione, e a 15 giorni dalla scadenza del termine del 30 novembre fissato per definire i rinnovi dei contratti.

Al successivo incontro del 30.01.2019 i sindacati, formulavano, quindi, una proposta unitaria relativa alla sola parte normativa, ma la riunione si concludeva senza che venisse raggiunto l'accordo. In particolare il Dirigente giudicava irricevibile la proposta dei sindacati di annullare il lavoro svolto per rendere la parte normativa omogenea a quella della maggioranza delle altre scuole del Lazio, poiché, a suo dire, non riteneva di modificare *“ad anno scolastico quasi in dirittura d'arrivo, le regole del gioco da sempre valide nei tavoli di contrattazione integrativa di istituto”*. Il DS, inoltre, si rifiutava di sottoporre alla contrattazione il “Bonus Docenti” e “l'alternanza scuola/lavoro”, affermando che se ne sarebbe assunto ogni responsabilità in un futuro atto unilaterale, che quindi, verosimilmente era già nell'aria.

Dalla lettura del verbale dell'incontro del 15.02.2019, dedicato alla Contrattazione, risulta che il DS riferiva che le nomine e gli incarichi erano già stati conferiti ai docenti ad inizio anno (senza dunque il preventivo accordo contrattuale), mentre per il personale ATA la sua di proposta prevedeva di retribuire tutti a consuntivo. Riferiva, altresì, che i fondi dell'a.s. 2005 erano usciti dalla contabilità generale dell'Istituto e che sarebbero stati utilizzati per ristrutturare la sede scolastica di via Gramsci. I sindacati replicavano che ciò avrebbe comportato lo storno di tali somme verso



finalità diverse da quelle preordinate, ossia l'utilizzo di importi stanziati per il salario accessorio.

Infine, nell'ultimo incontro del 13.03.2019, le richieste e proposte delle OO.SS. venivano rigettate dal DS che il successivo 9 maggio adottava l'Atto Unilaterale, di cui dava notizia ai sindacati con la convocazione del 3.06.2019 avente ad oggetto: "*prosecuzione della Contrattazione integrativa di Istituto A. S. 2018/19 e invio atto unilaterale parziale e provvisorio a.s.2018/19*". Nel verbale della riunione del 13 marzo le OO.SS. precisano che la propria proposta era stata accettata nella stragrande maggioranza delle scuole del Lazio. Nella stessa sede lo SNALS puntualizzava anche di non esser stato convocato negli ultimi incontri ed il DS attribuiva la circostanza ad un semplice errore.

Così ricostruiti i fatti di causa, a giudizio della scrivente, se per un verso è vero che sussiste il presupposto del "mancato raggiungimento dell'accordo" per la stipula del contratto integrativo, per l'altro non va tralasciato che la condotta tenuta dal Dirigente Scolastico non sembra essersi conformata ai precetti di correttezza e buona fede, principi espressamente richiamati dal CCNL del comparto Istruzione e Ricerca. Come detto, infatti, sin dall'avvio delle consultazioni, il mancato adempimento agli obblighi di piena e corretta informazione, ha, di fatto, ostacolato per ben tre mesi il confronto tra le parti e, quando si è finalmente giunti alla fase delle trattative vere e proprie, le stesse si sono risolte in un nulla di fatto anche perché il Dirigente Scolastico aveva già unilateralmente assunto talune decisioni riservate alla contrattazione collettiva quali, a titolo di esempio, la nomina dei propri collaboratori per a.s. 2018/2019 e la destinazione dei fondi dell'a.s. 2005.

Il DS inoltre si rifiutava di sottoporre alla contrattazione il "Bonus Docenti" e "l'alternanza scuola/lavoro" ma detta decisione non appare condivisibile. Infatti, le risorse residue del bonus premiale previste dal comma 126 della L.107/2015, a seguito del CCNL 2016/2018, sono confluite nel nuovo Fondo di scuola per il miglioramento dell'offerta formativa e, previa contrattazione integrativa, sono finalizzate alla valorizzazione del personale docente.

L'art. 22 del CCNL 2016/2018 al punto c4 stabilisce che alla contrattazione d'Istituto spetta la definizione dei:

"c4) criteri generali per la determinazione dei compensi finalizzati alla valorizzazione del personale, ivi compresi quelli riconosciuti al personale docente ai sensi dell'art. 1, comma 127, della legge n. 107/2015"

Prima del nuovo CCNL, il DS, in assenza dei poteri contrattuali, attribuiva con atto unilaterale il cosiddetto bonus sulla base dei criteri definiti dal Comitato di Valutazione, e ne determinava quantitativamente il compenso, assegnando i valori retributivi alle voci declinate dal comitato di valutazione.

A seguito della stipula del CCNL 2016/2018, invece:



- il Comitato di Valutazione individua i criteri per la valorizzazione dei docenti (comma 129 art. 1 legge 107/2015), declinando i criteri contenuti nelle lettere a) b) e c) del punto 3 del comma 129 senza discostarsene e soprattutto senza definire nessun criterio inerente l'aspetto economico;
- il tavolo della contrattazione definisce i criteri di attribuzione dei compensi, in base alle attività (in analogia al resto del FIS);
- Il Dirigente Scolastico assegna il compenso in base ai criteri definiti dal comitato di valutazione e dalla contrattazione.

Infine, dalla lettura di tutta la documentazione in atti, emerge una accesa conflittualità tra le parti, anche in ragione di un atteggiamento di forte chiusura assunto dal DS. Si veda ad esempio il rifiuto da parte del medesimo Dirigente di dare informativa sugli emolumenti percepiti dal personale a titolo di salario accessorio dell'a.s. 2017/2018 adducendo ragioni legate al rispetto della privacy. Sul punto vale richiamare la giurisprudenza del Consiglio di Stato citata dagli stessi ricorrenti secondo cui, poiché le organizzazioni sindacali sono parte del complesso procedimento di formazione del Fondo di istituto nonché di accesso allo stesso da parte dei lavoratori e di ripartizione delle risorse finanziarie, di talché, già solo per questo motivo, ha diritto a conoscere, acquisendone la copia, tutti i documenti (e le informazioni in esso contenute) delle procedure di formazione, accesso, ripartizione e distribuzione delle somme contenute nel fondo, senza necessità di alcuna riduzione della massa documentale o di informazioni contenute in ciascun documento, trattandosi di un accesso partecipativo e non solo conoscitivo al fine di consentire una concreta ed effettiva "verifica dell'attuazione della contrattazione collettiva integrativa d'istituto sull'utilizzo delle risorse". Diversamente opinando si svilirebbe il ruolo di controllore della gestione del Fondo attribuito dal CCNL all'organizzazione sindacale, secondo i criteri condivisi con l'istituto scolastico nell'ambito del procedimento di formazione del Fondo d'istituto (cfr. sent. n. 4417/2018).

In sintesi, la norma che facoltizza il datore di lavoro pubblico ad adottare l'Atto Unilaterale non può costituire un espediente per sottrarsi al confronto sindacale.

Del tutto insussistente, invece, appare l'ulteriore requisito del "pregiudizio per la funzionalità dell'amministrazione direttamente connesso al protrarsi delle trattative" e ciò per una serie di motivi, non da ultimo la circostanza che l'Atto Unilaterale risulta adottato al termine dell'anno scolastico. Ebbene nell'Atto Unilaterale e nella difesa del MIUR si fa' riferimento alla peculiare situazione dell'Istituto Apicio che avrebbe cessato di esistere dal 31 Agosto 2019 per unirsi, attraverso incorporazione, all'Istituto Professionale di Anzio Colonna Gatti.

Purtuttavia, non si comprende a pieno il perché si rendeva "assolutamente tassativa la chiusura di tutti i conti e di ogni ragione di dare e avere per chiunque alla data del 31 agosto" in quanto il DS fa' riferimento, in modo assolutamente generico, alla inevitabile complicazione dei rapporti di natura finanziaria di una istituzione divenuta



inesistente. Né appare condivisibile l'assunto secondo cui in mancanza dell'atto unilaterale adottato ne sarebbero scaturiti pregiudizi alla funzionalità della azione amministrativa in generale e in particolare sulla erogazione dei compensi accessori dovuti a tutto il personale entro il 31 agosto 2018. A ciò si aggiunga che con l'Atto Unilaterale, provvisorio, è stato attribuito salario accessorio, attribuzione che per sua natura non può che avere carattere definitivo.

Nel caso concreto, in definitiva, a parere di questo giudicante, la condotta tenuta dal DS risulta gravemente lesiva del prestigio e dell'effettività dell'azione delle organizzazioni ricorrenti, all'evidenza private delle loro primarie prerogative di rappresentatività in una fase particolarmente delicata qual è la stipula del contratto integrativo aziendale, che investe in modo significativo i rapporti individuali di lavoro. Riepilogando, il DS dell'Istituto Marco Gavio Apicio di Anzio: non ha rispettato la tempistica prevista dal medesimo CCNL Istruzione e Ricerca 2016/2018 né per l'avvio né per la conclusione della contrattazione d'Istituto; non ha rispettato a pieno gli obblighi su di lui gravanti in materia di informazione successiva; ha ritardato, senza fornire alcuna giustificazione al riguardo, la normale negoziazione del contratto integrativo di istituto; ha liquidato definitivamente, ad anno scolastico ormai pressoché terminato, compensi al personale scuola da lui unilateralmente individuato ad inizio anno; ha adottato l'Atto Unilaterale dopo due mesi dall'ultimo incontro con i sindacati (ed è priva di pregio la difesa relativa alla complessità dell'atto svolta dal MIUR) e lo ha comunicato alle OO.SS. dopo quasi un mese dalla sua adozione. Né, infine, va tralasciato che il Comitato di valutazione (presieduto dallo stesso DS) si è riunito per deliberare sui criteri per la valorizzazione docenti, a insaputa delle OO.SS., in data 4.04.2019, ossia dopo l'ultima seduta del 13.03.2019 e prima del 9.05.2019, data del provvedimento unilaterale.

Si rammenta che, per integrare gli estremi della condotta antisindacale di cui all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori (legge n. 300 del 1970) è sufficiente che tale comportamento leda oggettivamente gli interessi collettivi di cui sono portatrici le organizzazioni sindacali, non essendo necessario (ma neppure sufficiente) uno specifico intento lesivo da parte del datore di lavoro né nel caso di condotte tipizzate perché consistenti nell'illegittimo diniego di prerogative sindacali (quali il diritto di assemblea, il diritto delle rappresentanze sindacali aziendali a locali idonei allo svolgimento delle loro funzioni, il diritto ai permessi sindacali), né nel caso di condotte non tipizzate ed in astratto lecite, ma in concreto oggettivamente idonee, nel risultato, a limitare la libertà sindacale, sicché ciò che il giudice deve accertare è l'obiettiva idoneità della condotta denunciata a produrre l'effetto che la disposizione citata intende impedire, ossia la lesione della libertà sindacale e del diritto di sciopero (Cass. Sez. Un., Sentenza n. 5295 del 12/06/1997).

Con tale pronuncia le sezioni unite hanno respinto la tesi volontaristica, che assegnava all'indagine dell'elemento intenzionale un ruolo centrale nella ricostruzione della



fattispecie. Ed hanno anche respinto la tesi mediana, che distingueva tra condotte tipiche e condotte non tipizzate, reputando necessario l'elemento soggettivo solo in relazione alle seconde. La sentenza n. 5295/97 ha infatti precisato che: "L'esistenza di un elemento intenzionale è certamente irrilevante nelle condotte previste espressamente dalla legge come antisindacali, ossia in tutte quelle condotte del datore di lavoro che contrastano con norme imperative destinate a tutelare, in via diretta e immediata, l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale: così, ad esempio, nel caso del diniego del datore di lavoro di consentire lo svolgimento dell'assemblea sindacale ai sensi dell'art. 20 dello statuto dei lavoratori; del rifiuto di mettere a disposizione delle rappresentanze sindacali aziendali locali idonei per l'esercizio delle loro funzioni (art. 27 dello statuto); del disconoscimento dei permessi previsti dagli artt. 23 e 24 dello statuto dei lavoratori.

L'elemento intenzionale è peraltro irrilevante anche nei casi in cui l'uso di strumenti, in astratto leciti, appare, nelle circostanze concrete, oggettivamente idoneo, nel risultato, a limitare la libertà sindacale".

La posizione delle sezioni unite sembra ormai acquisita in giurisprudenza. Si veda in proposito Cass. Sez. Lav., 22/4/2004, n. 7706, Cass. Sez. Lav., 26/2/2004, n. 3917, Cass. Sez. Lav., 5/2/2003, n. 1684, Cass. Sez. Lav., 22/6/1998, n. 6193.

Cass. Sez. Lav., 1684/2003 è così massimata: *"Per ritenersi integrati gli estremi della condotta antisindacale di cui all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, è sufficiente che il comportamento del datore di lavoro leda oggettivamente gli interessi collettivi di cui sono portatrici le organizzazioni sindacali, non essendo necessario (ma neppure sufficiente) uno specifico intento lesivo da parte del datore di lavoro, né nel caso di condotte tipizzate perché consistenti nell'illegittimo diniego di prerogative sindacali (quali il diritto di assemblea, il diritto delle rappresentanze sindacali aziendali a locali idonei allo svolgimento delle loro funzioni, il diritto ai permessi sindacali), né nel caso di condotte non tipizzate ed in astratto lecite, ma in concreto oggettivamente idonee, nel risultato, a limitare la libertà sindacale, sicché ciò che il giudice deve accertare è l'obiettivo idoneità della condotta denunciata a produrre l'effetto che la disposizione citata intende impedire, ossia la lesione della libertà sindacale e del diritto di sciopero".*

Per completezza si evidenzia, infine, che sussiste anche il requisito dell'attualità posto che la condotta del DS ha leso l'immagine delle OO.SS. all'interno dell'istituto anche per il futuro posto che ha creato un'inevitabile incertezza nelle dinamiche delle relazioni sindacali e delle condizioni nelle quali le parti si trovano ad operare. Né la situazione muta in virtù della costituzione del nuovo Istituto di Istruzione Superiore per fusione tra IPSOEA Apicio e IPC Colonna /Gatti, in quanto il DS del nuovo istituto (diverso dal DS che ha adottato l'Atto unilaterale) si trova di fronte alla difficoltà di avere un contratto integrativo sottoscritto e operativo per l'IPC Colonna – Gatti e una situazione conflittuale per l'IPSOEA Apicio in assenza di un regolare contratto.



All'accertamento della natura antisindacale della condotta tenuta dall'amministrazione convenuta, consegue l'ordine di rimuoverne gli effetti: a tal fine, va ordinato al Dirigente Scolastico pro-tempore di effettuare la convocazione della delegazione sindacale in data concordata tra le parti per esperire la trattativa sulla proposta di contratto integrativo d'istituto e di affiggere il presente decreto, per 30 giorni, nell'albo dell'istituto.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo in ragione del valore indeterminato della controversia.

P. Q. M.

Visto l'art. 28 L. 300/1970,

- 1) Dichiarare l'antisindacalità delle condotte di cui in parte motiva.
- 2) Per l'effetto ordina al Dirigente Scolastico dell'istituto convenuto di effettuare la convocazione della delegazione sindacale in data concordata tra le parti per esperire la trattativa sulla proposta di contratto integrativo di istituto e di affiggere il presente decreto, per 30 giorni, nell'albo dell'istituto.
- 3) Condanna i convenuti, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite sostenute dalle parti ricorrenti, liquidate in complessivi € 2.200,00 oltre spese forfettarie nella misura del 15%, IVA e CPA come per legge, da distrarre in favore del procuratore antistatario.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti conseguenti e le comunicazioni di rito.

Velletri, 20/10/2019

Il Giudice
Dott.ssa Raffaella Falcione

