

N. R.G. 2021/239



TRIBUNALE ORDINARIO di RAVENNA
SEZIONE CIVILE
SETTORE LAVORO

Il Giudice del Lavoro Dario Bernardi

A scioglimento della riserva precedentemente assunta,
pronuncia il seguente

DECRETO

ex. art. 28 Statuto dei lavoratori

Con ricorso ex art. 28 FLC-CGIL DI RAVENNA domandava la cessazione della condotta ritenuta antisindacale perpetrata nei propri confronti dal M.I. per il tramite dell'ISTITUTO SCOLASTICO ...omissis... DI RAVENNA.

Si costituivano il Ministero, gli USR e USP, nonché l'Istituto, tutti a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, resistendo al ricorso.

La causa veniva immediatamente trattenuta in decisione, non risultando nel caso di specie, alla luce degli atti di causa, necessaria l'assunzione di prove costituenti.

Sussiste la giurisdizione del G.O. su tutta la domanda, anche sulla parte della stessa relativa al diritto di accesso alla documentazione che attiene all'utilizzo e alla ripartizione in concreto dei fondi scolastici in applicazione del contratto integrativo dell'anno scorso, in particolare alla luce dell'art. 63, 3° comma, D.Lgs. n. 165/2001 (cfr. Cass. SS.UU. 1127/2003 e successive conformi).

Nella sostanza, il sindacato ricorrente vuole innanzi tutto (ed è l'oggetto principale del ricorso) avere un diritto di accesso alla documentazione dell'Istituto scolastico relativa agli importi individuali e ai nominativi dei destinatari dei compensi individuali di tutto il personale scolastico definiti nel contratto di istituto 2019/20 e relativi al FIS e all'ex bonus del personale docente, ma la Dirigente scolastica ha negato di fornire tali dati, ribadendo il suo rifiuto anche a seguito del provvedimento favorevole della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sul punto possono sicuramente ritenersi pienamente convincenti ed anzi del tutto esaustive le argomentazioni di tale provvedimento (da richiamarsi in questa sede), dovendosi qui solo rimarcare come solo mediante l'esatta conoscenza dei meccanismi concreti di spesa dei fondi in questione l'O.S. sia in grado di svolgere la propria funzione (si tratta di fondi in relazione ai quali le OO.SS. e la P.A. datrice devono procedere a contrattazione collettiva decentrata e, dunque, il sindacato ha un interesse partecipativo: artt. 7, 10 2 24, 7° comma L. 241/1990), anche in rappresentanza dei propri iscritti (ciò che, peraltro, declinato nell'ambito del lavoro alle dipendenze della P.A. avrebbe il non irrilevante effetto di potere fare venire alla luce eventuali disfunzioni o abusi e, in ultima analisi, contribuire al buon andamento e all'imparzialità della P.A.).

Sostenere, come fatto dalla P.A., che tale richiesta non abbia nulla a che vedere con la necessità della verifica dell'attuazione della contrattazione collettiva integrativa d'istituto sull'utilizzo delle risorse appare francamente poco persuasivo, posto che le risorse economiche a disposizione dell'Istituto sono limitate e per queste la contrattazione collettiva ne disciplina i criteri di assegnazione: ovviamente, a valle, occorre comprendere se chi concretamente ha ricevuto tali fondi versava effettivamente nelle condizioni di averne diritto (sia sul punto sufficiente richiamare una delle perplessità sindacali, ed in particolare la ritenuta *“disparità enorme fra il compenso attribuito a n. 4 persone (2 collaboratori della Dirigente scolastica e 2 responsabili di plesso), come risulta dall'art. 23 della proposta di contratto del 05.02.2021, pari al 27% del FIS docenti totale (€ 10.325,00), rispetto al compenso diviso tra più di un centinaio di altri docenti, pari al 73% del FIS docenti totale (€ 28.329,00)”*, perplessità questa che ora, con i documenti necessari, potrà essere chiarita).

Circa il parere (peraltro dichiaratamente parziale a livello normativo) dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, lo stesso fa comunque espressamente *“salve le forme di conoscibilità degli atti amministrativi, nei limiti e con le modalità stabilite dalla disciplina di settore (artt. 22 ss. della l. n. 241 del 7/8/1990 e art. 5 d.lgs. 33/2013)”*, confermando pertanto che in presenza di una base di partecipazione endoprocedimentale – la quale vi è nel caso di specie – vi sia il diritto all'accesso (art. 10, 24 L. 241/1990).

In questo senso si veda, inoltre, la recentissima decisione del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, sez. Trieste, n. 42/2021 alla cui motivazione – esaustiva e condivisibile – si deve compiere un integrale rinvio.

Non si tratta, dunque, del semplice accesso dell'azione popolare, ma di un interesse giuridico e concreto, partecipativo, a tutela di situazioni giuridiche sia istituzionali che mediamente patrimoniali, che appare assai difficile da escludere ed il cui divieto rappresenta ostacolo alla libertà sindacale.

Dunque, il pieno accesso (anche in punto quindi di nomi e di importi pagati) va sicuramente confermato e sanzionato ex art. 28.

Non si ritiene possa distinguersi al riguardo tra tutela ex art. 28 (che avrebbe presupposto solo nei diritti rinvenienti nel CCNL) e tutela davanti al G.A. (a sanzione dei diritti ex L. 241/1990).

Infatti, l'art. 63, 3° comma, D.Lgs. n. 165/2001 opera una riserva in favore del G.O. del lavoro in tema di repressione della condotta antisindacale e l'effetto della violazione della normativa sul procedimento amministrativo, in relazione ad una O.S., laddove abbia come effetto di *“impedire o limitare l'esercizio della libertà e della attività sindacale...”* è comunque sanzionabile ex art. 28.

E qui, come già evidenziato, l'accesso ex L. 241/1990 avviene a fini partecipativi in relazione a prerogative istituzionali e contrattuali del sindacato (che non è *quisquis del popolo*, ma parte di una determinata trattativa-procedimento).

Ragionare in senso contrario comporterebbe l'abrogazione surrettizia (o se si preferisce l'inapplicabilità radicale) in parte qua dell'art. 28 in materia di datore di lavoro pubblico.

Per il resto, le condotte possono (perlomeno ai fini di questa fase) essere ritenute pacifiche per lo meno a grandi linee: si tratta di avere l'Istituto convenuto operato, per il tramite del dirigente scolastico, nell'ambito di una trattativa tesa alla stipula di un contratto collettivo di prossimità, in modo tale da avere ostacolato le prerogative sindacali.

Nella sostanza, in relazione ad una contrattazione a livello di Istituto che avrebbe dovuto concludersi entro il 30.11.2020 (ed oltre tale termine superabile attraverso un provvedimento unilaterale provvisorio del datore di lavoro), va premesso che la stessa non risulta ancora conclusa (e, dunque, davvero poco persuasivo il riferimento alla nomina del DSGA a novembre del 2020, posto che attualmente siamo a maggio inoltrato del 2021).

Al di là della fisiologia rappresentata dal non accondiscendere le parti a compromessi al fine di superare differenti posizioni di partenza (ma per questo c'è la valvola di sfogo dell'atto unilaterale provvisorio), tale mancato risultato risulta sicuramente in parte attribuibile a livello causale ad un approccio non particolarmente rispettoso delle prerogative sindacali, che si è dipanato principalmente nella pretesa del dirigente scolastico di non verbalizzare il contenuto degli incontri, nel non fornire alle controparti sindacali per tempo la documentazione e le proposte utili per lo svolgimento degli incontri, causando ciò evidentemente un rallentamento dell'iter contrattuale (analogo rallentamento si era peraltro registrato lo scorso anno dando vita ad una procedura ex art. 28, poi superata dalla raggiunta contrattazione).

La mancata verbalizzazione (che secondo l'Avvocatura dello Stato è legittima in quanto nessuna norma impone il contrario) può evidentemente funzionare quando tra tutte le parti vi è un clima di fiducia e soprattutto si giunge con la soddisfazione di tutti al risultato finale in termini ragionevoli.

Non a caso il richiamato orientamento dell'ARAN, si esprime in questi termini *“Non esiste alcun obbligo di redigere verbali, fatta eccezione per quello finale in caso di*

confronto. Riguardo, più in generale, ai comportamenti da tenere in sede di incontri con la parte sindacale, i contratti quadro ed i CCNL lasciano ampia facoltà alle amministrazioni enunciando, semplicemente, che “il sistema delle relazioni sindacali è lo strumento per costruire relazioni stabili tra enti e soggetti sindacali, improntate alla partecipazione consapevole, al dialogo costruttivo e trasparente, alla reciproca considerazione dei rispettivi diritti ed obblighi, nonché alla prevenzione e risoluzione dei conflitti”.

Ed infatti, tutto quanto di finalistico è indicato (dalle relazioni stabili, alla partecipazione consapevole, al dialogo trasparente, fino alla risoluzione dei conflitti) nel caso di specie è mancato in maniera più che significativa, anche e proprio a causa della mancanza di tale verbalizzazione.

Tale approccio, nel concreto, non solo non ha funzionato, ma ha comportato anche dei problemi alle stesse trattative (il sindacato si lamenta essenzialmente che “*Le mancate verbalizzazioni hanno causato di fatto la ripetizione di discussioni sugli stessi argomenti e il mancato rispetto degli impegni assunti dalla Dirigente scolastica con il Sindacato*”) ed in ciò può ritenersi che vi sia stata lesione all’attività sindacale, essendo comunque pieno diritto e interesse della parte sindacale che partecipa ad un incontro di trattativa di avere un elemento materiale a testimonianza di quanto da sé o dalle altre sigle richiesto e di quanto riferito dalla controparte (anche al fine di relazionare i propri iscritti circa il proprio operato).

Ovviamente, il contrario approccio adottato (che non conserva tracce documentali di quanto si dice e fa di volta in volta) lascia del tutto svincolata una delle parti, non solo di fare durare le trattative *ad libitum*, ma anche di operare continue rettifiche, modifiche, fare e disfare, ripensare, frustrando del tutto la posizione delle altre parti della trattativa, le quali non hanno a quel punto nemmeno un riferimento inoppugnabile circa lo stato delle trattative sino a quel momento raggiunto.

Addirittura si giunge a rendere impossibile verificare la rispondenza di quanto dichiarato dalla DS (avere accolto in una nuova bozza di contratto, le proposte di modifica durante una precedente riunione), rispetto alla realtà, nella quale ciò è contestato (impossibile confrontare, visto che uno dei parametri è ignoto, a causa della mancanza di verbalizzazione in questione).

I resistenti hanno depositato alcuni verbali non sottoscritti che dai 2 dirigenti scolastici (e dal solo sindacalista UIL), sostenendo che i rappresentanti della sigla ricorrente si erano rifiutati di firmarli.

Tali verbali sono stati comunque contestati dal ricorrente, posto che non venivano prontamente inviati per verificarli (né, secondo la sigla, riletti durante la riunione) nonché attese alcune difformità rispetto a quanto queste sostenevano essere le reali posizioni espresse nel corso delle riunioni (“*Successivamente, nelle tre sedute del 17.02.2021, 03.03.2021 e 26.03.2021, nonostante la Dirigente scolastica abbia dichiarato di aver provveduto a far redigere i verbali dalla DSGA contestualmente allo svolgimento dell’incontro, quando in data 02.04.2021 la RSU ...omissis... si è recata a scuola per provvedere alla firma dei suddetti tre verbali, le è stato*

consentito di visionare solo quello del 03.03.2021 e non quelli relativi agli incontri del 17.02.2021 e del 26.03.2021; inoltre, dell'unico verbale presente (relativo all'incontro del 03.03.2021) è stato impedito di poterne fare copia. A ciò si aggiunga che tale verbale non riportava correttamente alcune posizioni sulla parte economica del FIS docenti; pertanto, a causa della discrasia tra quanto riportato nel verbale e quanto effettivamente accaduto durante l'incontro, la RSU...omissis... non ha provveduto alla firma del verbale”).

Al di là delle diatribe su tale ultime questioni (che volendo potranno essere approfondite nell'eventuale ulteriore fase del rito speciale), va comunque segnalato che la verbalizzazione è stata comunque parziale e non ha riguardato tutti gli incontri, bensì una sola parte degli stessi; del pari non inviare immediatamente il verbale per consentirne l'analisi rappresenta evidentemente un potenziale impedimento alla successiva fase di firma dello stesso (lo iato temporale tra verbalizzazione e firma è qui causato dalla modalità della *conference call* con la quale si svolgevano le trattative).

Peraltro, gli strumenti informatici attuali consentono di dare una piena e completa lettura in tempo reale del verbale anche di riunioni da remoto, facilitando così la condivisione del contenuto degli stessi (o la modifica delle parti che i dichiaranti non ritengono fedeli al proprio pensiero) e rendendo la successiva firma (peraltro anch'essa attuabile in modalità elettronica e, dunque pressochè contestuale alla riunione) una mera, una rapida formalità, a tutela e garanzia di tutti.

Anche l'approccio di non inviare per tempo la documentazione necessaria a consentire alle controparti una verifica effettiva preventiva e, dunque, una fruttuosa partecipazione alla riunione, nel contesto appena sopra evidenziato, risulta lesiva delle prerogative sindacali.

Qui va subito detto per la massima chiarezza che delle due l'una: o l'invio preventivo non serve e allora non è dato capire perché lo stesso sia stato fatto in una molteplicità di casi; o l'invio preventivo serve ed è anzi una prassi (come dimostra il fatto che gli invii siano stati fatti prima delle riunioni) ed allora perché vi sia la piena funzionalità dell'incontro ed il rispetto delle prerogative delle controparti, l'invio preventivo deve rispettare la possibilità di esame dei documenti alla controparte, ciò che non è stato consentito da invii a ridosso (si va dai pochi minuti prima, all'ora o due, sempre comunque in orario prandiale) degli incontri.

La questione del funzionigramma, poi, vede delle specifiche allegazioni fattuali (*“Questo documento ufficiale è necessario alle RSU per programmare la suddivisione del FIS, perché indica tutte le commissioni e il numero di docenti per commissione, i quali, svolgendo una prestazione aggiuntiva, hanno diritto ad essere remunerati con salario accessorio (FIS). Nella prima seduta dell'08.10.2020, come risulta dal verbale, la Dirigente scolastica ha affermato che il funzionigramma è stato condiviso col Collegio e si era impegnata a fornirlo. In realtà, tale documento non è mai stato fornito alle RSU e, su dichiarazione della stessa Dirigente scolastica, il documento che si trova sul sito internet della scuola, non è attendibile”*) non

contestate (i resistenti si limitano a dire che il funzionigramma sta sul sito della scuola): anche su tale aspetto va dunque ordinato alla P.A. di consegnare alla O.S. il funzionigramma aggiornato e rispondente alla realtà.

Complessivamente, l'atteggiamento serbato dalla P.A. nel caso di specie (comprensivo di tutti gli aspetti sopra esaminati che hanno agito sinergicamente rendendo non utilmente esercitabili le prerogative sindacali nell'ambito delle trattative per la contrattazione integrativa) riveste i caratteri obiettivi della condotta antisindacale, per la quale non occorre, come noto, una sorta di dolo intenzionale, *“La definizione della condotta antisindacale di cui all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori non è analitica ma teleologica, poiché individua il comportamento illegittimo non in base a caratteristiche strutturali, bensì alla sua idoneità a ledere i "beni" protetti. Ne consegue che il comportamento che leda oggettivamente gli interessi collettivi di cui sono portatrici le organizzazioni sindacali integra gli estremi della condotta antisindacale di cui all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, senza che sia necessario - né, comunque, sufficiente - uno specifico intento lesivo da parte del datore di lavoro poiché l'esigenza di una tutela della libertà sindacale può sorgere anche in relazione a un'errata valutazione del datore di lavoro circa la portata della sua condotta, così come l'intento lesivo del datore di lavoro non può di per sé far considerare antisindacale una condotta che non abbia rilievo obiettivamente tale da limitare la libertà sindacale”* (Cass. n. 13726/2014).

La condotta, poi oltre a essere ancora attuale (non vi è stata stipula del contratto collettivo integrativo), non è decisamente superata e ciò soprattutto e plasticamente per quanto riguarda l'accesso negato ai dati di spesa dell'anno scorso.

In conclusione la P.A. resistente, in tutte le sue articolazioni, deve cessare nella condotta antisindacale e consentire l'accesso alla documentazione richiesta e di cui alla motivazione del presente giudizio, oltre che assicurare nello svolgimento delle trattative per la contrattazione decentrata normali canoni di preventiva comunicazione e formalizzazione in tempo reale e condivisa dei risultati delle riunioni.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

- 1) ordina la cessazione della condotta antisindacale descritta in motivazione e la consegna della documentazione ivi indicata;
- 2) condanna i resistenti alla refusione delle spese di lite in favore del difensore antistatario della ricorrente, spese che si liquidano in € 259,00 per spese ed € 3.000,00 per compensi, oltre accessori di legge.

Si comunichi

Ravenna, li 11/05/2021

IL GIUDICE

DOTT. DARIO BERNARDI