

[Corte di Appello di Napoli, sentenza n. 5163 del 26 luglio 2013](#)

Sindacati – impiegato dello Stato e pubblico in genere – scuola – materie delegate alla contrattazione integrativa - intervento normativo – nuovi poteri datoriali – mancata convocazione su tali materie – condotta antisindacale – non sussiste.

Le materie di contrattazione integrativa di cui all'articolo 6 lettere h), i), m) del CCNL Scuola 2006-2009, dopo l'intervento del d.lgs. 150/2009, sono afferenti alla materia organizzativo/gestionale e alle prerogative dirigenziali e per ciò ora escluse dalla contrattazione collettiva. La mancata convocazione al tavolo contrattuale per tali materie non costituisce condotta antisindacale.

La sentenza qui riportata si inserisce nell'ormai ampio mondo delle sentenze che intervengono sul rapporto fra la legge (in particolare il d.lgs. 150 /2009) e i CCNL del settore pubblico attualmente ancora vigenti e "congelati", almeno in parte, sino a tutto il 2014; con particolare riferimento alle materie già oggetto di contrattazione integrativa ai sensi dei CCNL e, dopo la legge "Brunetta", sottratte alla contrattazione integrativa e affidate alla sola decisione datoriale, previa informazione art. 5, comma 2 d.lgs. 165/2001 come novellato dal d.lgs. 150/2009.

La decisione interviene sul contratto scuola (in particolare sull'art. 6 del CCNL 2006-2009), in un settore caratterizzato, anche per la sua ampiezza, da un diffuso contenzioso in materia e che ha dato risultati abbastanza contrastanti.

La sua importanza risiede nell'essere, a quanto consta, una delle poche sentenze di corte superiore in materia. Infatti ci troviamo di fronte ad una Corte d'Appello intervenuta dopo un decreto ex art. 28 concesso al sindacato ricorrente, una successiva opposizione a decreto, accolta, e appunto, un ricorso in appello da parte sindacale.

E' importante tenere conto dell'evoluzione giurisprudenziale in quanto, attualmente, è l'unico elemento dinamico in merito alla controversa questione del rapporto tra legge e contratto post legge Brunetta [\[1\]](#) .

E' solo il caso di rammentare come la situazione sia apparentemente ferma dopo l'intervento del d.l. 78/2010 che ha disposto il "blocco" dei rinnovi contrattuali per il triennio 2010-2012 e fatta salva la sola erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale (peraltro già corrisposta per l'anno in corso) [\[2\]](#) ; per gli anni 2011, 2012 e 2013 viene disposto che il trattamento economico complessivo da corrispondere ai singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, non potrà superare il trattamento *ordinariamente spettante* nell'anno 2010

[\[3\]](#)

[\[4\]](#)

Con successivo Dpr emanato a giugno 2013, questo blocco ha impedito che la contrattazione collettiva nazionale potesse dare sostanza alle previsioni del d.lgs. 150/2009, in particolare dell'art. 5 comma 2 del d.lgs. 165/2001 [\[5\]](#) e alla non facile distinzione fra organizzazione degli uffici e del lavoro e ricadute sul rapporto di lavoro.

E' anche vero che pur se un atto di indirizzo per un accordo quadro sulla ridefinizione delle relazioni sindacali è stato inviato, la trattativa si è subito interrotta per volontà sindacale. Questa estate alcune dichiarazioni del ministro D'Alia hanno insistito per una ripresa della contrattazione "normativa" quindi, si deve ritenere, limitata alla citata controversa questione e alla definizione, anche per via sindacale, degli ambiti rispettivi della legge, delle prerogative datoriali e della contrattazione. E' altresì evidente che buona parte del fronte sindacale non sembra avere intenzione di addivenire ad un contratto quadro che, comunque, pur con qualche prudenza, dovrebbe tenere conto del nuovo assetto di legge e preferisce affidarsi a qualche nuovo intervento normativo del governo di turno in senso più "filosindacale", contando anche su una resistenza in sede decentrata e su oggettive difficoltà interpretative che rendono difficoltosa l'applicazione delle nuove regole.

E' comprensibile questo atteggiamento ma è anche vero che, in un panorama europeo in cui non è così diffusa la piena o semipiena "contrattualizzazione" nel settore pubblico, l'abitudine a non contrattare può diventare prassi (nei comparti sono ormai 4 gli anni di blocco).

Al di là, comunque, di considerazioni "de iure condendo" e di politica sindacale o politica *tout-court*, la sentenza, pur stringata, pone alcuni elementi importanti.

Il motivo del contendere risiede nell'art. 6 del ccnl 2006/2009 (ccnl che riveste un carattere di "testo unico" contrattuale), articolo nodale in quanto base delle materie demandate alla contrattazione integrativa.

Le tre materie oggetto della decisione, indicate dalle lettere h), i) e m), sono, non a caso, quelle su cui si sono incentrate le maggiori controversie nel settore scuola.

Vediamole nella loro esatta formulazione:

h) 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 in relazione al relativo piano delle attività formulato dal DSGA, sentito il personale medesimo ;

i) criteri riguardanti le assegnazioni del personale docente, educativo ed ATA alle sezioni staccate e ai plessi, ricadute sull'organizzazione del lavoro e del servizio derivanti dall'intensificazione delle prestazioni legate alla definizione dell'unità didattica. Ritorni pomeridiani ;

m) criteri e modalità relativi alla organizzazione del lavoro e all'articolazione dell'orario del personale docente, educativo ed ATA, nonché i criteri per l'individuazione del personale docente, educativo ed ATA da utilizzare nelle attività retribuite con il fondo di istituto;

E' evidente che le formulazioni indicate sono particolarmente ampie e suscettibili di mettere insieme materie e questioni ormai rimesse alla determinazione datoriale e istituti su cui è possibile un intervento contrattuale. Sono formulazioni figlie di un periodo contrattuale "espansivo" in cui era, in qualche modo, permessa o favorita, almeno in alcuni comparti, una tendenziale "contrattualizzazione" di istituti su cui era già possibile avere qualche dubbio anche alla luce della previgente formulazione del d.lgs. 165/2001.

E' interessante notare, però, che la Corte d'Appello nel ritenere, con sintetiche affermazioni,

tutte e tre le lettere qui contestate del citato articolo 6 come riconducibili, ormai, alla autonoma determinazione dirigenziale, entra anche sulla complessa questione dei “criteri” in materia di potere organizzativo/gestionale.

A ben vedere, è una problematica comune a tutti o quasi tutti i comparti contrattuali. Sono molte le previsioni su “criteri” di tipo organizzativo demandate di volta in volta o alla contrattazione integrativa o alla defunta “concertazione” [\[6\]](#) .

La Corte contesta l’argomentazione sindacale secondo cui la contrattazione sui criteri permetterebbe al dirigente comunque di poter operare, a valle, le scelte attuative e quindi sarebbe rispettosa delle previsioni dell’art. 5, comma 2. Secondo il collegio giudicante, la dizione “misure inerenti la gestione delle risorse umane” ivi contenuta non è materia divisibile ma comprende *l’insieme delle attività necessarie all’espletamento del potere organizzativo/gestionale, sia attraverso la determinazione di criteri, sia tramite l’emanazione di provvedimenti, sia attraverso la definizione di procedure* .

Altro elemento importante, seppure solo accennato, e specifico della scuola, è il rapporto fra poteri dirigenziali, organi collegiali e contrattazione integrativa (questione particolarmente esplicita nella lettera h) del citato art. 6, quando si parla della definizione del piano dell’offerta formativa o POF).

La Corte d’Appello salvaguarda, ovviamente, le competenze degli organi collegiali scolastici, previste normativamente e non oggetto degli interventi “brunettiani”, ma certo si pone il problema della più chiara delimitazione tra i tre motori interni alle istituzioni scolastiche: dirigente, organi scolastici, soggetti contrattuali.

Al di là, comunque, della rilevanza di questa o quella decisione giudiziale è certo che solo un intervento contrattuale potrà mettere alcuni punti di chiarezza. L’orientamento giurisprudenziale sull’ambito applicativo dell’art. 5 comma 2 del d.lgs. 165 /2001 è ancora diviso [\[7\]](#) mentre nelle varie analisi e monitoraggi sulla contrattazione integrativa, le materie oggetto della decisione della Corte di Appello di Napoli sono ancora ricorrenti nella contrattazione integrativa che continua a svolgersi nelle scuole.

matteini@arangenzia.it

[1] V. al riguardo Talamo, *La contrattazione integrativa dopo il d.lgs. 150.2009. Le prime applicazioni giurisprudenziali*, in GDA, n. 4, 2012; Matteini, *Relazioni sindacali e decreto "Brunetta": prime questioni applicative*, in LPA, 2010, 1,99, Oliveri, *La difficile strada delle relazioni sindacali nel pubblico impiego*, in Working Paper ADAPT n.114, 2010.
Contra
Corbo, *L'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009 ed il suo impatto sul sistema di relazioni sindacali previgente*, in LPA, 2010, 1,105.

Deve anche essere rammentato che sulla questione è poi intervenuta l'interpretazione autentica ex d.lgs. 141/2011 che ha modificato l'atteggiamento giurisprudenziale almeno per quanto riguarda la diretta applicabilità dell'art. 5 comma 2 del d.lgs. 165/2001 ma non ha, ovviamente, eliminato il contenzioso per quanto riguarda la precisa ripartibilità fra materie di esclusiva competenza datoriale e quelle di contrattazione.

[2] Cfr. il comma 17 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010.

[3] Cfr. il comma 1, dell'art. 9, del decreto-legge n. 78 del 2010.

[4] Nel disegno di legge della cd. "*Legge di Stabilità*" (Atto Senato 1120), all'art. 11 si prevede il blocco della contrattazione collettiva sino a tutto il 2014.

[5] 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 . Comma così risultante dopo il d.lgs. 150/2009 l'art. 2 comma 17 d.l. 95/2012 convertito, con modificazioni, dalla legge 135/2012.

[6] In realtà, in parte resuscitata nella forma dell'“esame congiunto” dagli interventi, sugli artt. 5 comma 2 e 6 comma 1 del d.lgs. 165/2001 operati dall'art. 2 commi 17 e 18 del d.l. 95/2012.

[7] Non è facile fare previsioni su possibili interventi “chiarificatori” della Corte di Cassazione: è probabile che le organizzazioni sindacali non intendano arrivare a decisioni della Suprema Corte che potrebbero avere, se favorevoli alle amministrazioni, un effetto onda sul complesso del contenzioso; mentre da parte datoriale, per prassi consolidata, non si insiste più di tanto in appelli o ricorsi in presenza di sentenze o decisioni contrarie.