

## I

TRIBUNALE DI CAGLIARI, Sez. lavoro, decreto 23 ottobre 2006, n. 15 — SCARPA *Giudice monocratico* — S.D.I.R.S. (avv. Andreozzi) c. Regione Autonoma della Sardegna (avv. G. Macciotta).

**Lavoro - Rapporti sindacali - Libertà sindacale - Personale dirigente regionale - Affidamento, mutamento e revoca incarichi - Preventiva informativa ai sindacati - Necessità - Mancata o tardiva informativa - Comportamento antisindacale - Sussistenza.**

(Legge 20 maggio 1970 n. 300, art. 28; l. reg. 13 novembre 1998 n. 31, art. 5, comma 2° e art. 29).

*In base al combinato disposto dell'art. 5 della l. reg. n. 31/1998 e dell'art. 4 del CCRL per il personale dirigente la Regione Autonoma della Sardegna ha l'obbligo di informare, in via preventiva, per iscritto ed in tempo utile, le rappresentanze sindacali dell'affidamento, del mutamento e della revoca degli incarichi dirigenziali, non solo riguardanti il personale interno ma anche quello esterno. Di conseguenza la mancata o intempestiva informazione su tali iniziative concreta un comportamento antisindacale sanzionato ai sensi dell'art. 28 della legge n. 300/1970, che determina l'ordine alla Regione di sospendere i provvedimenti assunti in violazione dell'obbligo predetto fino a che non sia espletata la procedura di informazione (1).*

## II

TRIBUNALE DI CAGLIARI, Sez. lavoro, decreto 4 dicembre 2007, n. 14 — CAREDDA *Giudice monocratico* — S.D.I.R.S. (avv. Andreozzi) c. Regione Autonoma della Sardegna (avv. G. Macciotta).

**Lavoro - Rapporti sindacali - Personale dirigente regionale - Affidamento, mutamento e revoca incarichi - Previsione dei criteri generali operativi - Necessità - Mancata previsione - Comportamento antisindacale - Sussistenza.**

(Legge 20 maggio 1970 n. 300, art. 28; d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, art. 2 e 5).

**Lavoro - Rapporti sindacali - Personale dirigente regionale - Conferimento incarichi a dipendenti di altra amministrazione - Limite massimo previsto per legge - Inderogabilità - Violazione - Comportamento antisindacale - Sussistenza.**

(Legge 20 maggio 1970 n. 300, art. 28; l. reg. 13 novembre 1998 n. 31, art. 29; l. reg. 11 maggio 2006 n. 4, art. 20, comma 11<sup>o</sup>).

*Tenuto conto che il rapporto di lavoro dei dipendenti regionali rientra nell'ambito del pubblico impiego contrattualizzato ed è quindi soggetto ai principi di cui al d.lgs. n. 165/2001, è necessario che la Regione, pur godendo di ampia discrezionalità nel conferimento degli incarichi dirigenziali, stabilisca dei criteri generali operativi ai quali dovrà poi attenersi nel conferire gli incarichi stessi. Da ciò consegue che un provvedimento di indirizzo interpretativo che stabilisca che la scelta dei dirigenti esterni debba essere fatta sulla sola base del curriculum professionale e del rapporto fiduciario esistente con l'organo politico che propone la nomina, non risponde alla predetta esigenza e determina la violazione dell'obbligo di preventiva informativa nei confronti delle rappresentanze sindacali (2).*

*L'art. 20, comma undici, della l. reg. n. 4/2006, secondo cui, qualora il numero dei dirigenti in servizio si presenti insufficiente rispetto alle posizioni istituite, l'Amministrazione può attribuire tali funzioni a dirigenti di altra amministrazione pubblica collocati in comando, aspettativa o fuori ruolo, essendo una norma di carattere eccezionale, non può derogare al principio generale di cui all'art. 29 della l. reg. n. 31/1998 che per gli esterni prevede il limite massimo del 20% dei posti in organico. In ogni caso l'atto di indirizzo che preveda, illegittimamente, tale deroga deve, comunque, formare oggetto di preventiva informativa alle rappresentanze sindacali, pena la violazione del disposto dell'art. 28 della legge n. 300/1970 con le conseguenze del caso (3).*

(1-3) La nota segue a p. 450.

I  
(*Omissis*). — L'organizzazione ricorrente — premesso di essere una associazione sindacale aderente alla Confederazione sindacale Confedir, di avere partecipato alle trattative e di essere firmataria del Contratto Collettivo Regionale di Lavoro per il personale con qualifica dirigenziale dell'Amministrazione Regionale e degli Enti Strumentali, parte normativa, sottoscritto il 22 novembre 2000, nonché del CCRL 2000-2001 sottoscritto in data 22 aprile 2003 e del CCRL sottoscritto il 6 marzo 2006 — ha invocato la speciale tutela *ex art.* 28 l. n. 300/1970, allegando che la Ras non avrebbe adempiuto all'obbligo di informazione preventiva delle organizzazioni sindacali sui criteri generali per l'affidamento, il mutamento e la revoca degli incarichi dirigenziali, in conformità a quanto previsto dall'art. 5 della l. reg. n. 31/98 e dall'art. 4 del CCRL dirigenti del 22 novembre 2000, come confermato dall'art. 4 del CCRL del 6 marzo 2006, nell'ipotesi di affidamento e modifica di incarichi dirigenziali, così non consentendo neppure lo svolgimento degli incontri previsti dall'art. 5 del CCRL del 22 novembre 2000. (*Omissis*)

Il sistema delle prerogative sindacali oggetto del presente procedimento trova la sua regolamentazione — tra le altre fonti — nell'art. 5 della l. reg. n. 31/1998 che prevede al comma 2° che *“L'amministrazione e gli enti informano le rappresentanze sindacali, nei casi e nei modi previsti dai contratti collettivi regionali, sugli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro ...”*, nonché nel CCRL — *Contratto Collettivo Regionale di Lavoro per il personale con qualifica dirigenziale dell'Amministrazione Regionale e degli Enti Strumentali*”.

L'art. 4 del citato contratto collettivo prevede, infatti, in capo alle *“amministrazioni dove siano in servizio almeno tre dirigenti ...”* l'obbligo di informazione *“in via preventiva, per iscritto ed in tempo utile”*, *“delle organizzazioni sindacali sui criteri generali relativi a: 1) affidamento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali...”* la cui violazione lamenta l'organizzazione ricorrente con riferimento alle delibere oggetto di impugnazione.

Oggetto del presente giudizio, a fronte dell'adozione da parte della Giunta Regionale delle sopra citate delibere, è quindi quello di comprendere alla luce della normativa vigente, se tali provvedimenti — valutati nel loro complesso — trovino la loro ragione d'essere nell'esigenza di procedere all'affidamento e alla modifica degli

incarichi dirigenziali, strettamente connessa alla nomina di nuovi dirigenti e quindi nell'avvio di un vero e proprio processo riorganizzativo, nonché se i medesimi possano ritenersi attinenti a atti organizzativi aventi valenza generale e alla individuazione di criteri generali per il conferimento di incarichi al personale dirigente.

Si tratta, in buona sostanza, di comprendere se le delibere impugnate presuppongano o contengano criteri generali in materia di affidamento degli incarichi dirigenziali, tali da essere riconducibili alla predetta normativa e con riferimento ai quali era doverosa l'informazione preventiva alle organizzazioni sindacali.

A fronte, infatti, di un ambito organizzativo delle dimensioni di quello regionale nel quale – come ha osservato la difesa attrice nelle note autorizzate – figurano centinaia di posizioni dirigenziali, deve comprendersi quale incidenza abbiano avuto le quattro impugnate delibere di nomina di tre dirigenti esterni all'amministrazione, quali direttori generali, in attuazione della previsione dell'art. 29 della l. reg. 31/1998.

In particolare rileva il concetto contenuto nel dettato dell'art. 5 della l. reg. 31/1998 di atti interni generali di organizzazione, aventi riflessi sul rapporto di lavoro che sarebbero quegli atti che l'amministrazione adotta esercitando un potere di autorganizzazione, idonei a incidere sulla generalità o su strati significativi di personale dipendente, nel caso di specie quello con qualifica dirigenziale.

Si tratta di atti non coincidenti con quelli di gestione del rapporto di lavoro del singolo che a monte presuppongono un atto generale di autorganizzazione, in quanto le clausole dei contratti collettivi che prevedono le citate prerogative sindacali, si riferiscono esclusivamente agli atti aventi valenza generale, di autorganizzazione, adottati dall'amministrazione.

La *ratio* dell'art. 4 del CCRL, – che peraltro non opera alcun distinguo tra dirigenti esterni o interni, come vorrebbe la difesa resistente, che tende a circoscrivere l'obbligo di informativa in oggetto, all'adozione di atti incidenti su nomine, revoche o modifiche di incarichi dirigenziali relativi a personale interno all'amministrazione, non trovando tale affermazione supporto alcuno nel dato letterale della norma – è quella di garantire la trasparenza dell'attività amministrativa, ponendo le organizzazioni sindacali nelle condizioni di verificare la correttezza dell'operato dell'amministrazione, attraverso la conoscenza delle linee guida sottese alle determinazioni adottate, a prescindere dal fatto che investano dirigenti interni o esterni.

Ritiene questo giudice che l'adozione delle impugnate delibere, nonché delle ulteriori due delibere sopravvenute nelle more del giudizio (l'ultima delle quali ha ad oggetto la nomina di un dirigente interno, ma non per questo incide in diversa misura sulla complessiva organizzazione interna e sull'obbligo di fornire adeguata informazione preventiva sui criteri generali) – se valutata nel suo complesso – vada a integrare una sostanziale riorganizzazione ovvero un atto interno generale di organizzazione degli uffici, idoneo a incidere sulla generalità o su strati significativi del personale dipendente, nel caso di specie quello con qualifica dirigenziale.

Tali atti hanno, infatti, comportato la nomina dei direttori generali di ben cinque uffici, da considerarsi i più rilevanti tra quelli presenti all'interno dell'amministrazione convenuta, considerato che comprendono – tra gli altri – la stessa Presidenza della Regione e l'Assessorato agli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica.

Dalla lettura degli stessi si evince, inoltre, come l'amministrazione per procedere alle citate nomine e per giustificare il ricorso a figure esterne alla dirigenza regionale, in alcuni casi, abbia dovuto operare una interpretazione estensiva dell'art. 29 della l. 31/1998 (delibera n. 37/5 del 29 luglio 2005) e come, in altri casi, abbia dovuto fare riferimento *“alla recente riorganizzazione dei servizi”* (delibera n. 40/11 del 26 agosto 2005) o alla istituzione di direzioni generali *“nell'ambito del processo di rinnovamento dell'Amministrazione regionale”* (delibera n. 10/1 del 14 marzo 2006).

L'Amministrazione non appare essersi, quindi, limitata a sostituire, con isolati provvedimenti, ricorrendo a figure sia esterne che interne (in tal senso è l'ultima delibera adottata, depositata in data 21 settembre 2006), alcuni direttori generali degli assessorati e della Presidenza della Regione, ma ha effettivamente proceduto a una sostanziale riorganizzazione degli uffici e ciò senza ritenere di dover adottare alcun criterio generale, come invece avrebbe imposto il CCRL, vigente laddove nel contemplare all'art. 4, con generico riferimento all'affidamento degli incarichi dirigenziali, senza ulteriori specificazioni, un dovere di informazione preventiva presuppone appunto l'adozione di criteri generali.

Deve ritenersi, pertanto, violata la citata disposizione collettiva essendosi proceduto all'adozione delle delibere in oggetto senza ritenere di dover adottare alcun criterio generale e di dover conseguentemente informare *“per iscritto ed in tempo utile”* le organizzazioni sindacali sui criteri generali da seguire di volta in volta.

Inoltre la tesi secondo cui l'obbligo di informazione preventiva sussisterebbe solo nell'ipotesi di nomina di dirigenti interni, e non in quella di ricorso a dirigenti esterni, oltre a consentire di aggirare le prerogative sindacali riconosciute con il contratto collettivo, non appare supportata da alcuna argomentazione di carattere testuale o logico.

L'informativa sui criteri generali è, infatti, concepita al fine di consentire alle organizzazioni interessate una valutazione reale e concreta delle scelte operate dall'amministrazione, che quantomeno è tenuta ad offrire compiuta indicazione dei criteri di massima seguiti nell'affidamento degli incarichi dirigenziali in genere, siano essi interni o esterni.

Sulla base di tali premesse, avendo l'amministrazione attuato nel caso di specie una sostanziale violazione delle prerogative sindacali riconosciute dal vigente CCRL, in accoglimento del ricorso, deve essere dichiarata la natura antisindacale del comportamento dell'ente convenuto, dovendo ritenersi che l'adozione delle citate delibere dovesse essere fatta oggetto di informazione preventiva, con modalità e tempi adeguati nei confronti dell'organizzazione ricorrente.

A tale pronuncia segue, pertanto, l'ordine alla Regione Autonoma della Sardegna convenuta, di sospendere l'efficacia delle contestate delibere e degli atti conseguenti, procedendo al loro ripristino solo a seguito dell'espletamento della procedura di informazione preventiva sui criteri generali quale prevista in merito dall'art. 4 del CCRL, vigente.

Non può, invece, essere accolta la pretesa risarcitoria azionata dalla ricorrente in quanto attinente al diritto all'immagine del sindacato, asseritamente leso con i giudizi espressi sulla dirigenza regionale contenuto nelle delibere impugnate, che se può essere invocato a fondamento di una pronuncia di antisindacalità della condotta dell'amministrazione, non è suscettibile di tutela con le forme risarcitorie richieste nel presente giudizio, in ragione della peculiare natura dell'azione *ex art. 28 l. 300/1970* promossa. (*Omissis*)

## II

L'oggetto della controversia è costituito dall'affermazione dell'esistenza di un comportamento antisindacale da parte della Regione, consistente nella mancata ottemperanza ad un decreto emesso dal Tribunale di Cagliari, sempre *ex art. 28 St. lav.*, con cui veniva

affermata l'antisindacalità del suo comportamento per aver omesso l'informazione preventiva in materia di affidamento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali, prevista dall'art. 4 CCIRL Dirigenti, sottoscritto il 22 novembre 2000, ed aver proceduto alla nomina dei direttori generali di cinque uffici. Con tale provvedimento veniva sospesa l'efficacia delle delibere e degli atti conseguenti fino all'effettuazione dell'informazione preventiva.

Viene inoltre denunciato un ulteriore comportamento antisindacale consistente nell'adozione di un atto d'indirizzo interpretativo dell'11 settembre 2007, col quale "coordinando" la previsione dell'art. 20, comma 11° l. reg. 4/2006 con l'art. 29 l. reg. 31/1998 si afferma che il limite per conferire funzioni dirigenziali a soggetti non dipendenti, fissato nel 20% dell'organico, non opererebbe quando il soggetto interessato sia sempre un pubblico dipendente, anche se da altre amministrazioni. (*Omissis*)

Ciò posto, l'atto di cui l'associazione ricorrente denuncia il carattere sostanzialmente elusivo del provvedimento giudiziale in questione è costituito dalla nota dell'Assessore agli affari generali del 17 novembre 2006, con cui si dava atto che la Giunta aveva l'intenzione di reintegrare nelle funzioni i direttori generali sospesi (solo formalmente, per quanto si è detto), ed affermava che "la scelta dei dirigenti esterni avviene sulla base del *curriculum* professionale posseduto dal nominando e, del rapporto fiduciario esistente con l'organo politico che propone la nomina, in relazione agli obiettivi politici che gli intende realizzare".

La materia dei "criteri generali per il conferimento degli incarichi dirigenziali rientra nell'ambito dei criteri generali d'auto-organizzazione previsti dagli artt. 2 e 5 d.lgs. 165/2001 prima e dall'art. 5, comma 2°, l. reg. 31/1998 poi, che l'amministrazione è tenuta a darsi come espressione del principio di trasparenza e buona amministrazione previsto dall'art. 97 Cost.; proprio tale formalità comporta che la loro adozione sia necessitata e ciò implica necessariamente la loro condensazione in atti formali. La materia dell'organizzazione interna è campo in cui l'amministrazione gode di vasta discrezionalità, sia come espressione di pubblici poteri che come privato datore di lavoro (art. 5, comma 2°, d.lgs. 165/2001), ma proprio il sistema di cui sopra comporta che tale discrezionalità si concretizzi anzitutto nei criteri generali d'organizzazione in questione: con essi l'amministrazione auto-delimita la propria discrezionalità, sia pure in modo particolarmente ampio, prefissando cri-

teri operativi che poi dovrà essa stessa osservare. Da ciò consegue che il criterio generale, nella fattispecie quello relativo al conferimento degli incarichi dirigenziali, dovrà essere espressione di una concreta auto-limitazione dei propri poteri discrezionali, cosa che non si verifica nell'ipotesi in esame, poiché la formulazione adottata dall'Assessorato non individua alcun criterio di conferimento degli incarichi; tale non è il riferimento al "curriculum", privo di qualsiasi riferimento ai titoli che dovrebbero esservi compresi, e tantomeno può essere considerato criterio di scelta il riferimento al rapporto fiduciario con l'organo politico, che è il presupposto comune ed indefettibile di qualsiasi conferimento d'incarico dirigenziale. La comunicazione ha addirittura contenuto più generico dell'art. 19, comma 1°, d.lgs. 165/2001, che pure non individua dei criteri generali di conferimento, ma detta una cornice più ampia, individuando i campi di riferimento entro i quali i criteri dovranno essere individuati, quali le attitudini e capacità professionali, la natura e caratteristiche degli obiettivi prefissati e così via.

In realtà, con l'adozione delle formulazione perifrastica in questione, l'unico significato ricavabile è che l'organo politico sceglie i "dirigenti esterni in base al proprio arbitrio. Si è in questo modo oltrepassato il confine tra il "criterio", criticabile nel merito o di dubbia legittimità, in relazione al contenuto del quale il sindacato non ha posizioni di diritto perfetto tutelabili, ma può unicamente svolgere la propria attività rivendicativa, ed il "nessun criterio" di conferimento, come nel caso della comunicazione dell'Assessorato in esame. Dalla mancanza sostanziale della predisposizione di un qualsiasi criterio di scelta, deriva che non può dirsi perfezionata neppure la fase dell'informazione preventiva relativa, oggetto del decreto *ex art.* 28 cui si doveva dare attuazione, che è rimasto perciò inadempito.

Non è contestato in causa che nessun altro fatto qualificabile come informazione preventiva di criteri di conferimento degli incarichi sia successivamente intervenuto, dal che consegue che il decreto giudiziale in questione è sostanzialmente del tutto inadempito. Si deve pertanto rilevare l'antisindacalità del comportamento della Regione Autonoma Sardegna, che con i comportamenti sopra riportati ha omesso di dare esecuzione ad un provvedimento del Tribunale di Cagliari emanato *ex art.* 28 St. lav. e deve essere nuovamente ordinato alla Regione Autonoma Sardegna di dare esecuzione al provvedimento in questione.

(*Omissis*). Ulteriore lesione delle prerogative sindacali viene prospettata in relazione all'atto d'indirizzo interpretativo di cui si è fatto cenno nella premessa e nelle conseguenti ed ulteriori nomine di due dirigenti generali, intervenuti rispettivamente il giorno 11 settembre 2007 il primo ed il successivo 12 settembre 2007 le seconde.

Rispetto ad essi la Regione afferma anzitutto che si sarebbe di fronte ad un atto costituente espressione di potestà pubbliche d'indirizzo politico ed amministrativo, adottato *ex art.* 8, comma 1° l. reg. 31/1998, escludendo che si tratti di atto di gestione o organizzazione del personale. Al riguardo si deve anzitutto precisare che questo Giudice ha già avuto occasione d'affermare, in un procedimento *ex art.* 28 St. lav. contro cui non risulta sia stata proposta opposizione ed in cui si affermava l'antisindacalità di una condotta della Regione Autonoma Sardegna, come non sia rilevante la provenienza formale di un determinato provvedimento da un determinato organo (la Giunta) per determinarne la natura, ma si debba invece aver riguardo al contenuto sostanziale della deliberazione adottata (vedi d. n. 1/2005, già richiamato). Nello specifico, la Giunta ha adottato un "atto d'indirizzo" col quale, affermando di voler coordinare la previsione dell'art. 20, comma 11°, l. reg. 4/2006 con l'art. 29 l. reg. 31/1998, giunge ad adottare un principio per il quale gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, purché siano comunque legati da un rapporto di dipendenza ad altra pubblica amministrazione come dirigenti, anche al di là del limite del 20% dei posti in organico stabilito dall'art. 29 in questione.

La contestazione esistente sul suo contenuto comporta il suo accertamento. Superfluo riportare il testo delle norme, la cui conoscenza è presupposta. Si deve comunque incidentalmente notare che il criterio d'indirizzo adottato, audacemente e forse fin troppo innovativo, fa sorgere più che qualche dubbio di legittimità: facendo norma di portata generale dell'art. 20, comma 11° l. reg. 4/2006, che ha invece dichiaratamente natura eccezionale e limitata alla possibilità di copertura temporanea di posti dirigenziali, giunge ad adottare un criterio che giustificerebbe la copertura del 100% degli incarichi dirigenziali con dirigenti non dipendenti dalla Regione. Ciò appare in contrasto con il limite del 20% stabilito dall'art. 29 l. reg. n. 31/1998, espressamente mantenuto dall'art. 4 l. reg. 4/2006, che è norma finalizzata anche al contenimento della spesa e

che già lo individua in misura doppia rispetto all'art. 19 d.lgs. 165/2001.

Sotto il profilo sostanziale, una tale risoluzione altro non è che un criterio generale per l'affidamento degli incarichi dirigenziali, rispetto al quale spetterebbe, ma è stata pacificamente omessa, l'informazione preventiva nei confronti delle OO.SS.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione, tale atto "d'indirizzo" non è espressione di potestà pubbliche, ma si deve inserire nell'ambito degli atti organizzativi assunti con le capacità e poteri del privato datore di lavoro *ex* art. 5, comma 2°, d.lgs. 165/2001. L'eccezione della Regione, peraltro, non modificherebbe la conclusione che fosse necessaria l'informazione preventiva neppure se si dovesse attribuirgli la natura pubblicistica sostenuta: in tal caso l'atto d'indirizzo in questione andrebbe pur sempre inserito tra gli atti d'organizzazione di cui all'art. 2 d.lgs. 165/2001 che, in quanto influenti sull'organizzazione del lavoro (art. 9 d.lgs. 165/2001 e 5 l. reg. 31/1998), fanno sorgere il diritto appunto all'informazione preventiva e ciò nell'ambito delle nuove forme di partecipazione sindacale all'organizzazione del lavoro *ex* art. 44 d.lgs. 165/2001, una volta abrogate le norme che prevedevano forme di rappresentanza del personale nei consigli d'amministrazione o nelle commissioni di concorso. (*Omissis*)

(1-3) **Comportamenti antisindacali della pubblica amministrazione. Il caso dell'assunzione dei dirigenti esterni della Regione Sardegna.**

1. I rapporti di lavoro, di qualunque tipo siano, comportano inevitabilmente una dialettica sia fra le parti del rapporto che fra i datori di lavoro e i sindacati, il cui compito specifico è quello di tutelare gli interessi dei lavoratori e il libero esercizio dell'attività sindacale di cui godono tanto i singoli lavoratori quanto le stesse rappresentanze sindacali grazie al sistema di garanzie riconosciuto dalla l. n. 300/1970 (c.d. Statuto dei lavoratori) (1). Va altresì precisato che, alle rap-

(1) In particolare, l'art. 14 l. n. 300/1970 riconosce ai lavoratori il diritto di associazione e di attività sindacale; l'art. 15 vieta gli atti discriminatori a carico dei lavoratori impegnati nell'attività sindacale; l'art. 16 vieta i trattamenti economici collettivi di maggiore favore e di carattere discriminatorio; l'art. 17 vieta la promozione e il sostegno di sindacati di comodo; l'art. 18, prevede l'immediata reintegrazione nel posto di lavoro, da parte del giudice, dei dirigenti sindacali licenziati in carenza di adeguati elementi di prova; gli artt. 19, 20 e 21 riconoscono il diritto a costituire le rappresentanze sindacali aziendali, il diritto di assemblea e il diritto di indire *referendum* su materie inerenti all'attività sindacale; l'art. 22 la necessità del previo nulla

presentanze sindacali, competono altre prerogative in virtù della previsione di specifiche norme di legge o di accordi collettivi.

La dialettica fra le parti del rapporto di lavoro e fra il datore di lavoro e le rappresentanze sindacali dei lavoratori è un fenomeno fisiologico, così come deve ritenersi fisiologico l'antagonismo fra le due parti che si svolga nel rispetto dei principi della correttezza e della buona fede. Quel che invece non può ritenersi fisiologico è l'antagonismo che si concreti nella violazione di tali principi.

Per quanto in particolare attiene ai comportamenti posti in essere dal datore di lavoro nei rapporti con le rappresentanze sindacali, l'art. 28 dello Statuto, nel vietare quelli "diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà sindacale, nonché del diritto di sciopero" stabilisce che, qualora abbiano a verificarsi comportamenti del genere, "gli organismi locali delle associazioni nazionali che vi abbiano interesse" con un ricorso al giudice (attualmente alla Sezione del lavoro del Tribunale competente), possano ottenere in tempi brevissimi un provvedimento immediatamente esecutivo che ordini al datore di lavoro "la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti", sotto pena, in caso di inottemperanza, delle sanzioni penali ex art. 650 c.p. (2).

2. In giurisprudenza e in dottrina si è a lungo discusso su quale fosse la corretta interpretazione da dare alla formula dell'art. 28 l. n. 300.

Da un lato si è sostenuto che, per configurare un comportamento del datore di lavoro come antisindacale, oltre al requisito della condotta oggettivamente idonea ad ostacolare o violare questo o quel diritto sindacale sia necessaria la sussistenza in capo al datore di lavoro dell'intento lesivo (3).

Dall'altro lato si è invece sostenuto che per tale configurazione sia necessaria la sussistenza dell'oggettiva idoneità del comportamento del datore di lavoro a ledere le predette prerogative, mentre l'intento lesivo sarebbe irrilevante (4).

osta delle associazioni sindacali di appartenenza al trasferimento dei dirigenti delle rappresentanze sindacali; gli artt. 23, 24 e 25 il diritto a fruire di permessi sindacali e il diritto di affissione nei locali aziendali di testi e comunicati inerenti a materie di interesse sindacale e del lavoro; l'art. 26 il diritto dei lavoratori di raccogliere in azienda contributi e di svolgere attività di proselitismo; l'art. 27 l'obbligo per il datore di lavoro di porre a disposizione delle rappresentanze sindacali di un idoneo locale, all'interno dell'azienda o nei pressi, per lo svolgimento delle loro funzioni.

(2) In base all'art. 650 c.p. "Chiunque non osservi un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o di igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda ...".

(3) Cfr. Corte cost., 13 febbraio 1974, n. 28; Cass., 8 maggio 1992, n. 5454; Cass., 27 luglio 1990, n. 7589; Cass., 17 febbraio 1987, n. 1713; Cass., 5 giugno 1981, n. 3635; Cass., 6 maggio 1977, n. 1739. In dottrina cfr. FLAMMIA, *Osservazioni sul comportamento antisindacale ex art. 28 l. 20 maggio 1970 n. 300*, in *Mass. giur. lav.*, 1994, p. 450. PAPALEONI, *Sulla c.d. nozione oggettiva della "condotta sindacale"*, *ibidem*, 1984, p. 591; SIMI *Sub art.28*, in PROSPERETTI, *Comm. dello stato dei lavoratori*, Milano, 1975, II, p. 929; BRATTOLI, *La condotta antisindacale*, Roma, 1996, p. 112.

(4) Cfr. Cass., 6 giugno 1984, n. 3409; Cass., 19 gennaio 1990, n. 295; Cass., 3 giugno 1987, n. 4871; Cass., 16 luglio 1992, n. 8610. In dottrina, cfr. GALANTINO, *Diritto sindacale*,

Fra le due opposte posizioni ne è emersa una intermedia che ha finito per essere accolta dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, secondo cui, per integrare gli estremi della condotta antisindacale di cui all'art. 28 l. n. 300, è sufficiente che tale comportamento leda oggettivamente gli interessi collettivi di cui sono portatrici le organizzazioni sindacali, mentre non sarebbe necessaria, né sufficiente, la sussistenza in capo al datore di lavoro di uno specifico intento lesivo. In sostanza l'accertamento del giudice dovrebbe avere riguardo alla obiettività idoneità della condotta denunciata a produrre il risultato che la legge intende impedire, vale a dire la lesione della libertà sindacale e del diritto di sciopero (5). La tesi delle Sezioni Unite è stata sostanzialmente condivisa dalla giurisprudenza di legittimità (6).

3. Ma anche i comportamenti omissivi del datore di lavoro possono ritenersi antisindacali. Perché assumano tale connotazione è peraltro necessario che essi concretino la violazione di specifici obblighi imposti da norme di legge o da disposizioni contrattuali (7).

Ed è proprio da comportamenti omissivi del datore di lavoro, nella specie la Regione autonoma della Sardegna, che sono scaturite le vicende che stanno alla base dei due decreti pronunciati dal giudice del lavoro del Tribunale di Cagliari ai sensi dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, che formano oggetto della presente nota e che hanno avuto ampio rilievo sui mezzi di comunicazione, anche perché, alla fine, hanno addirittura interessato l'autorità penale per presunta violazione dell'art. 650 c.p. Questi i fatti: alcuni anni or sono, la giunta regionale, nell'intento di acquisire alcune professionalità di cui riteneva non fossero in possesso i dirigenti in forza alla Regione, attribuiva l'incarico di direttore generale di alcuni assessorati e della stessa presidenza della giunta a dei soggetti esterni all'amministrazione senza avere previamente stabilito i criteri e le modalità di attribuzione di tali incarichi e senza avere preventivamente informato le organizzazioni sindacali, demandando inoltre al presidente della Regione la determinazione di un assegno mensile integrativo a favore dei medesimi.

A questo punto è opportuno precisare che, in base al disposto dell'art. 29 della l. reg. n. 31/1998, che va sotto il titolo di "*Dirigenti esterni*", le funzioni di direttore generale possono essere attribuite, per non più di un quinquennio, rin-

Torino, 1995, p. 201; GAROFANO, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, Napoli, 1979, p. 115; CARINCI-DE LUCA TAMAJO-TOSI-Treu, *Il diritto sindacale*, Torino, 1994, p. 221.

(5) Cfr. Cass. S.U., 12 giugno 1997, n. 5295, in *Foro it.*, 1997, I, c. 2416.

(6) Cfr. Cass., 22 aprile 2004, n. 7706; Cass., 5 febbraio 2003, n. 1684; Cass., 26 marzo 1999, n. 2905; Cass., 17 ottobre 1998, n. 10324; Cass., 22 giugno 1998, n. 6193; Cass., 16 febbraio 1998, n. 1600.

(7) Cfr. Cass., 11 ottobre 1989, n. 4063. Per una completa disamina degli argomenti fin qui trattati cfr. DI CERBO, *Il diritto del lavoro. Statuto dei lavoratori e disciplina dei licenziamenti*, in AMOROSO, DI CERBO e MARESCA, Milano, 2006, p. 924 ss.

novabile una sola volta, a persone che, pur non essendo dipendenti della Regione o degli enti regionali, siano in possesso del diploma di laurea, abbiano capacità adeguate alle funzioni da svolgere e abbiano svolto per almeno un quinquennio funzioni dirigenziali in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche o private. Il tutto nel limite massimo del 20% del totale delle direzioni generali. La stessa norma dispone altresì che il trattamento economico dei dirigenti esterni debba essere stabilito sulla base di criteri preliminarmente approvati dalla giunta.

Va aggiunto che l'art. 5, comma 2°, della stessa n. 31/1998 prevede che *"l'Amministrazione e gli enti informano le rappresentanze sindacali, nei casi e nei modi previsti dai contratti collettivi regionali, sugli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro ..."*, mentre il successivo 3° comma stabilisce, a sua volta, che *"...l'Amministrazione e gli enti incontrano le rappresentanze sindacali, su loro richiesta per l'esame della materia di cui al comma 2° (...) nel termine di 15 giorni dalla ricezione dell'informazione ..."*.

Lo stesso obbligo di preventiva informazione è previsto dall'art. 4 del vigente contratto collettivo regionale (8).

Contro l'operato della giunta insorgeva il Sindacato dei dirigenti regionali proponendo un ricorso ai sensi dell'art. 28 l. n. 300/1970 sul presupposto che lo stesso avesse concretato un comportamento antisindacale. In particolare, si lamentava la mancata preventiva determinazione dei criteri e delle modalità di attribuzione degli incarichi di direzione delle strutture, il fatto che gli incarichi fossero stati conferiti in mancanza dell'informazione preventiva alle organizzazioni sindacali e che i compensi aggiuntivi fossero stati attribuiti senza che fossero stati preventivamente determinati i relativi criteri generali.

La Regione si costituiva eccependo l'infondatezza del ricorso per preteso difetto di attualità della condotta censurata; pretesa insussistenza – specie in relazione ai dirigenti esterni – dell'obbligo di informazione preventiva; pretesa insussistenza di intenti lesivi; pretesa sussistenza di ragioni di estrema urgenza per la attribuzione degli incarichi diretta a garantire il buon andamento dell'amministrazione; pretesa inapplicabilità ai dirigenti esterni delle norme in precedenza citate.

La tesi della Regione veniva peraltro disattesa dal giudice il quale, anzitutto, escludeva che il comportamento denunciato avesse esaurito i suoi effetti visto e considerato che nelle more del giudizio erano stati conferiti, con le stesse modalità, altri due incarichi dirigenziali a personale esterno (9); in secondo luogo af-

(8) L'art. 4 del Contratto Collettivo Regionale di lavoro per il personale con qualifica dirigenziale della Regione e degli enti strumentali prevede che le amministrazioni che abbiano in servizio almeno tre dirigenti hanno l'obbligo di informare in via preventiva, per iscritto ed in tempo utile le organizzazioni sindacali sui criteri relativi all'affidamento, al mutamento e alla revoca degli incarichi dirigenziali.

(9) In base al costante insegnamento della giurisprudenza (cfr. Cass., 2 giugno 1998, n. 5422, Cass., 5 febbraio 2003, n. 1684; Cass., 3 luglio 1994, n. 3894, etc.), pur costituendo l'attualità della condotta antisindacale (o il perdurare dei suoi effetti) un presupposto essenziale dell'azione di cui all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, tuttavia tale attualità persiste, anche qualora, pur essendosi esaurita la singola azione antisindacale, il comportamento illegittimo del

fermava che l'art. 4 del CCNL non distingueva fra dirigenti esterni o interni; ed infine osservava che i provvedimenti in discussione, riguardando ben cinque direttori generali, configuravano una sostanziale riorganizzazione degli uffici regionali, il che rendeva necessaria la previa informativa ai sindacati.

Sulla base di tali premesse il Giudice dichiarava la "antisindacalità" della condotta della Regione per violazione del diritto di informazione preventiva previsto dall'art. 4 del contratto collettivo di lavoro di cui si è detto ordinando alla stessa Regione di sospendere l'efficacia delle delibere contestate, nonché dei conseguenti atti e condannandola alla rifusione al sindacato ricorrente delle spese del giudizio.

4. Ma la "querelle" fra sindacati e Regione non finiva qui. A distanza di qualche tempo il sindacato dei dirigenti proponeva un nuovo ricorso sul presupposto della mancata ottemperanza al predetto decreto del giudice del lavoro, essendo risultato che i dirigenti la cui nomina era stata ritenuta irregolare – e in particolare il direttore generale della presidenza della giunta – erano rimasti al loro posto e che, nel frattempo, erano stati assunti con le stesse modalità altri due dirigenti esterni. Venivano inoltre contestate dal sindacato sia la nota dell'assessore agli Affari generali con cui si dava atto che la giunta intendeva reintegrare i direttori generali sospesi essendo stati i relativi incarichi conferiti sulla base dei "curricula" professionali e del rapporto fiduciario con l'organo politico, sia un atto di indirizzo interpretativo della stessa Giunta regionale col quale si era tentato di aggirare il limite massimo del 20% previsto per la nomina di dirigenti esterni dall'art. 29 della l. reg. n. 31/1998 "coordinandolo" con il comma 11° dell'art. 20 della l. reg. n. 4/2006. Norma, quest'ultima, che consente alla Regione (e agli Enti), nel caso in cui il numero di dirigenti in servizio si riveli insufficiente rispetto alle posizioni istituite, di attribuire le funzioni dirigenziali a dirigenti di altre amministrazioni o enti pubblici collocati in comando, in aspettativa o fuori ruolo.

La Regione contestava il fondamento del ricorso sul presupposto che lo stesso fosse sostanzialmente riproduttivo di quello definito con il provvedimento di cui al punto 3 che precede e che fosse comunque infondato.

Tali considerazioni venivano, peraltro, disattese dal Giudice del lavoro il quale: a) circa la pretesa ripetitività del ricorso, osservava che la stessa era smentita proprio dalle ultime nomine effettuate con gli stessi criteri di quelle censurate; b) circa i criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali rilevava, da un lato, che la competenza legislativa esclusiva della Regione in relazione all'ordinamento degli uffici ed allo stato giuridico ed economico del personale prevista dall'art. 3 dello Statuto è pur sempre soggetta ai limiti previsti dallo Statuto stesso, fra cui l'obbligo di rispettare le norme di riforma economica e sociale, e non già ai nuovi e più estesi limiti previsti dal modificato art. 117 Cost. (10), dall'altro che, te-

datore di lavoro sia tuttora persistente e idoneo a produrre effetti durevoli nel tempo, sia per la sua portata intimidatoria, sia per la situazione di incertezza che ne consegue, che sia tale da determinare una restrizione o un ostacolo al libero svolgimento dell'attività sindacale.

(10) In relazione a quest'ultima affermazione va, peraltro, osservato che la Corte Costituzionale con la sent. n. 274 del 24 luglio 2003 (riportata per intero su questa *Rivista*, n. 1/2004,

nuto conto che i rapporti dei dipendenti regionali rientrano pur sempre nell'ambito del pubblico impiego, la Regione è tenuta, nel conferimento degli incarichi dirigenziali, al rispetto dei criteri generali di auto-organizzazione previsti dagli artt. 2 e 5 del d.lgs. n. 165/2001 (11) e dell'art. 5, comma 2°, della l. reg. n. 31/1998. Ciò ai fini del rispetto del principio di trasparenza e di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione. Dal che conseguiva l'obbligo per la Regione di stabilire preventivamente dei criteri obiettivi da seguire nella nomina dei dirigenti. Esigenza non soddisfatta nella fattispecie stante la pretesa della Regione, di operare le scelte dei dirigenti solo sulla base dei "curricula" e del "rapporto fiduciario"; criteri la cui genericità era suscettibile di sconfinare inevitabilmente nell'arbitrio. Il che configurava comunque un comportamento antisindacale per mancata preventiva informazione e consultazione delle rappresentanze sindacali, trattandosi di rilevanti scelte di carattere organizzativo.

Per quanto otteneva, infine, al tentativo della giunta regionale di collegare l'art. 29 della l. reg. n. 31/1998 con l'art. 20, comma 11°, della l. reg. n. 4/2006 per aggirare, in relazione ai dirigenti provenienti da altre amministrazioni, il limite massimo del 20%, il giudice ne evidenziava l'illegittimità in considerazione della natura eccezionale della previsione dell'art. 20 l. n. 4/06, che impediva che la stessa potesse derogare al principio generale previsto dall'art. 29 l. n. 31/98.

Sulla base di tali premesse il giudice affermava la "antisindacalità" della delibera della giunta n. 45/31 del 2006 e della nota dell'assessore degli Affari generali del 17 novembre 2006 in quanto lesive delle prerogative sindacali e sospendeva le nuove nomine dei dirigenti ordinando alla Regione di eseguire i relativi provve-

p. 195 ss., con nota di DORE), ha affermato che la potestà legislativa residuale attribuita alle Regioni a statuto ordinario dal nuovo testo dell'art. 117 Cost. deve ritenersi spettante anche alle regioni a statuto speciale in quanto più ampia rispetto a quelle previste dagli statuti di queste ultime. *Conseguentemente, tenuto conto che la materia dello stato giuridico ed economico del personale della Regione Sardegna è riservata dall'art. 3 dello Statuto alla competenza esclusiva della Regione e che la stessa materia per le Regioni ordinarie è riconducibile al quarto comma dell'art. 117 della Cost., deve ritenersi che non trovi più applicazione, in ordine allo stato giuridico ed economico del personale della regione Sardegna, l'obbligo, previsto dallo Statuto regionale, di rispettare le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della repubblica.* È superfluo aggiungere che le Regioni, anche nelle materie in cui abbiano competenza esclusiva, sono tenute al rispetto dei principi della Costituzione, fra i quali, in particolare quello della unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.).

(11) In base all'art. 2 del d.lgs. l. n. 165/2001 (che ha dettato le "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche") «Le amministrazioni pubbliche definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi, secondo i rispettivi ordinamenti, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici(...); determinano le dotazioni organiche complessive. Esse ispirano la loro organizzazione ai seguenti criteri: a) funzionalità...; b) ampia flessibilità...; c) garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa...».

Il successivo art. 5 dello stesso d.lgs. l. n. 165/2001, dispone, a sua volta, che «Le amministrazioni pubbliche assumono ogni determinazione organizzativa al fine di assicurare l'attuazione dei principi di cui all'art. 2, comma 1°, e la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa...».

dimenti e di effettuare le preventive informative nei confronti delle rappresentanze sindacali, condannandola altresì al rimborso delle spese processuali.

CARLO DORE

82

CARLO DORE

COMPORTAMENTI ANTISINDACALI DELLA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE. IL CASO DELL'ASSUNZIONE  
DEI DIRIGENTI ESTERNI DELLA REGIONE SARDEGNA

*(estratto da)*

**RIVISTA  
GIURIDICA  
SARDA**

**2-2008**

Anno XXIII

Maggio-Agosto – Pubblicazione quadrimestrale

**EDIZIONI AV**