



Michela Delcò Petralli, avvocato e notaio
Monica Albertini Morosi, avvocato e notaio
Manuela Rainoldi, avvocato, c. contabile
Mario Branda, avvocato

Iscritti nel Registro degli avvocati
del Canton Ticino

Raccomandata
Tribunale cantonale amministrativo
Palazzo di Giustizia
6901 Lugano

Bellinzona, 16 gennaio 2012

RICORSO

che presenta il Sindacato svizzero del servizio pubblico (VPOD), Zurigo/Lugano (rappr. dall'avv. Mario Branda, via Teatro 4, 6500 Bellinzona) contro la decisione 21 dicembre 2011 del Consiglio di Stato che vieta l'accesso delle organizzazioni sindacali agli stabili amministrativi del Cantone e limita il diritto di informazione.

I. IN ORDINE

In data 29 novembre 2011 il Consiglio di Stato ha trasmesso alle Associazioni del personale dello Stato la risoluzione n. 6671 di medesima data con cui disponeva la limitazione del loro diritto d'accesso agli stabili dell'amministrazione cantonale (doc. A).

Su richiesta del sottoscritto legale, patrocinatore del sindacato VPOD, in data 21 dicembre 2011, il Governo intimava una nuova decisione, munita dell'indicazione dei rimedi di diritto e precisando che le regole imposte con la propria decisione, avevano per scopo quello di *"disciplinare l'accesso agli stabili amministrativi del Cantone, i contatti fra sindacati e funzionari dello Stato e l'informazione sull'attività sindacale nel rispetto delle libertà fondamentali di tutti..."*.

Il termine di ricorso di 15 giorni (art. 46 cpv.1 LPAmM), sospeso dalla ferie (7 giorni prima e 7 giorni dopo Natale) ex art. 13 LPAmM, scade martedì 17 gennaio (ritenuto che se, come qui, un atto giudiziario viene notificato durante le ferie, il giorno che fa seguito alle stesse non entra in linea di conto per il calcolo della scadenza del termine – RDAT II-2003 n. 11). Il presente gravame è pertanto tempestivo.

Giusta l'art. 43 LPAmM hanno qualità per interporre ricorso persone o enti pubblici lesi direttamente nei loro legittimi interessi dalla decisione impugnata. Dottrina e giurisprudenza riconoscono dal canto loro che non occorre la lesione di diritti soggettivi, bastando interessi legittimi; è cioè sufficiente che l'insorgente possa prevalersi di un interesse personale, immediato ed attuale all'annullamento o alla modifica della decisione impugnata (RDAT II-1992 n. 58). Una corporazione di diritto privato, dotata di personalità giuridica, può ricorrere secondo l'art. 43 LPAmM ove sia direttamente lesa dalla decisione impugnata nei suoi legittimi interessi. Dottrina (BORGHI/CORTI, Compendio di procedura amministrativa ticinese, CFPG, Lugano, ad art. 43 n. 6; MOOR/POLTIER, Droit administratif, Vol. II, Stämpfli ed., Berna 2011, p. 751) e giurisprudenza (DTF 130 II 514; 125 I 369 consid. 1a; 124 I 145 consid. 1c) ammettono inoltre che una corporazione costituitasi come persona giuridica che non è direttamente colpita dalla decisione impugnata e che non può quindi vantare un interesse personale al suo annullamento, può nondimeno interporre ricorso in difesa dei diritti dei suoi membri quando la potestà ricorsuale a tutela dei diritti in questione compete ai singoli membri, quando la totalità o molti di essi sono toccati dall'atto impugnato e quando gli statuti affidano alla corporazione la difesa di tali interessi comuni. Si parla in questo caso di "ricorso corporativo" (recours corporatif, Verbandsbeschwerde).

E' fuori discussione che il Sindacato VPOD, costituitosi in associazione ex art. 1 Statuto, ha un interesse personale ad impugnare la contestata decisione, risultando direttamente toccato dalla stessa, nella misura in cui gli viene impedito o, comunque, limitato l'esercizio della propria attività e, quindi, della propria libertà d'azione.

D'altra parte l'art. 3 dello Statuto sindacale prevede che lo scopo dell'organizzazione è quello di salvaguardare e di promuovere gli interessi professionali, economici, sociali, politici e culturali del personale attivo nei servizi pubblici. Il sindacato adempie a questo compito attraverso: a) l'organizzazione sindacale del personale attivo nei servizi pubblici; b) la difesa degli interessi dei membri rispetto ai datori di lavoro e all'opinione pubblica; c) la formazione ed il perfezionamento dei suoi membri sul piano sindacale e generale; d) ...e) la garanzia dell'assistenza giuridica ai propri membri; f)...; g) lo spirito di solidarietà e di collegialità tra sindacalisti uomini e donne nel rispetto reciproco della propria dignità e integrità.

E' pertanto evidente, avuto riguardo al contenuto del menzionato art. 3 dello statuto, che la decisione impugnata è suscettibile di toccare, rispettivamente di ledere gli interessi di molti - in ogni caso dei circa 450 affiliati VPOD operanti in seno all'amministrazione cantonale - membri iscritti al sindacato.

Il diritto di ricorso proprio di un sindacato è peraltro già stato riconosciuto nell'ambito di una controversia attinente al fatto che l'organizzazione era stata esclusa dal Governo dalla partecipazione all'elaborazione di regolamenti di applicazione ad una legge sul personale pubblico (DTF 129 I 113 consid. 1).

Ciò premesso la legittimazione attiva del sindacato VPOD è qui senz'altro data.

Pacifica, per finire, la competenza di questo Tribunale (art. 60 cpv. 2 LPAmM).

II. MOTIVI

1.-

In data 29 novembre 2011 il Consiglio di Stato, prendendo spunto da un atto parlamentare che sollevava il tema dell'attività sindacale all'interno degli stabili amministrativi, adottava una risoluzione, di limitazione dell'accesso delle organizzazioni sindacali ai propri edifici. Secondo il Governo lo scopo di "assicurare prioritariamente la normale attività quotidiana del personale dell'Amministrazione cantonale e la necessaria discrezione su dati documenti presenti negli uffici" imponevano una limitazione. Di conseguenza emanava una direttiva del seguente tenore:

1. *l'accesso agli stabili amministrativi del Cantone per attività sindacali per principio non è ammesso;*
2. *eventuali richieste per incontri di carattere sindacale con personale dello Stato affiliato alle predette Associazioni nelle sale di riunione dell'Amministrazione cantonale, su temi specifici dei rapporti di lavoro, da tenersi al di fuori dei normali orari di lavoro, vanno preventivamente rivolte alla Cancelleria dello Stato;*
3. *l'affissione di locandine e la distribuzione di volantini e di giornali periodici è possibile previa consegna ai Servizi di informazione ed ai custodi degli stabili dell'Amministrazione cantonale che provvederanno all'esposizione nei luoghi stabiliti.*

Di fatto, come si evince dal chiaro tenore del testo della direttiva ed in particolare del punto 1, si tratta di un divieto di principio di accesso dei sindacati agli stabili dell'amministrazione cantonale. Autorizzazioni possono essere concesse previa domanda da presentare alla Cancelleria dello Stato per incontri (riunioni) di carattere sindacale al di fuori del tempo di lavoro, tenuti negli stabili amministrativi. La direttiva pone anche condizioni riguardo l'oggetto di eventuali incontri: i "temi specifici dei rapporti di lavoro", riservandosi di fatto (il Governo) il diritto di decidere cosa è "specifico ai rapporti di lavoro" e limitando comunque la possibilità di incontro agli "affiliati alle predette Associazioni". Con il punto 3 della direttiva il Governo pone dei limiti (severi) alla distribuzione di volantini o giornali e, quindi, alla possibilità di informazione da parte delle organizzazioni sindacali.

La decisione tocca, evidentemente, il diritto fondamentale della libertà sindacale (art. 28 Cost. fed.)

2.-

Nel caso in discussione il Cantone ha il doppio ruolo di, da una parte, *datore di lavoro e proprietario* degli spazi in cui si svolge l'attività lavorativa dei propri collaboratori e, dall'altra, di *autorità esercitante poteri sovrani*.

In effetti la decisione adottata costituisce una manifestazione unilaterale di potere pubblico nel senso che diritti e obblighi da essa scaturenti hanno per fondamento il potere dello Stato (P. MOOR, *Droit administratif*, vol. II, Berna 2011, pag. 174).

Lo Stato è chiamato a tutelare l'esercizio dei diritti fondamentali attraverso i propri organi (R. J. SCHWEIZER, *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, ad art. 35 n.13-17), ma è anche tenuto al rispetto di questi diritti quando, eccezionalmente, assolve ai propri compiti pubblici mediante atti privati; in ogni caso è chiamato all'attuazione di tali principi anche nei rapporti orizzontali tra privati (R. J. SCHWEIZER, *loc. cit.*, n. 29, 35).

E' pertanto pacifico che la contestata decisione va esaminata alla luce del rispetto - o, come qui si sostiene, della violazione - dell'art. 28 Cost. fed.

Divieto di accesso agli stabili dell'amministrazione

3.-

La libertà sindacale costituisce un importante strumento di attuazione degli obiettivi sociali iscritti nella Costituzione federale. Il sistema svizzero di partenariato sociale presuppone che lavoratori e datori di lavoro possano organizzarsi liberamente e condurre negoziati vincolanti per le parti. Da parte sindacale ciò implica la possibilità di raggiungere, informare e comunicare con i potenziali membri e, dove

possibile, di procedere al reclutamento di nuovi affiliati onde assicurare l'esistenza ed il funzionamento stesso del sindacato.

L'art. 28 della Costituzione federale (Cost. fed.) consacra, tra i diritti fondamentali, il principio della libertà sindacale (o libertà di coalizione). In particolare la norma stabilisce al capoverso 1 che *"I lavoratori ed i datori di lavoro nonché le loro organizzazioni hanno il diritto di unirsi e di costituire associazioni a tutela dei loro interessi, nonché il diritto di aderirvi o no"*.

A sua volta l'art. 8 della Costituzione cantonale ticinese garantisce tra i diritti fondamentali, quello alla libertà di associazione, di riunione e di manifestazione pubblica oltre che, a determinate condizioni, il diritto di sciopero.

La libertà sindacale è inoltre garantita su scala internazionale dagli art. 11 CEDU, 22 del Patto II ONU, dall'art. 8 del Patto I ONU nonché dall'art. 3 della Convenzione OIL n. 87.

Come ricorda il Consiglio federale nel suo messaggio sull'art. 28 Cost. fed. (art. 24 nel progetto; FF 1997 I p. 166-167) *"il capoverso 1 sottolinea i diversi aspetti del contenuto della libertà sindacale. Concepita specificamente nel contesto delle relazioni (collettive) di lavoro, essa garantisce il diritto, per lavoratori e impiegati, di coalizzarsi e creare sindacati, vale a dire associazioni per la difesa dei loro interessi e la salvaguardia delle condizioni di lavoro. Essa comprende inoltre il diritto, per gli individui, d'affiliarsi a un tale sindacato (portata positiva), come quello di non aderire o di uscirne (portata negativa), nonché il diritto di tali sindacati d'esercitare liberamente le loro attività e di coalizzarsi (art. 8 par. 1 lett. b e c, Patto I; art. 3 e 5 della Convenzione OIL n. 87)"*.

Di fatto l'art. 28 Cost. fed. protegge, quindi, non soltanto il diritto dei lavoratori di unirsi (coalizzarsi) in un'organizzazione sindacale a tutela dei propri interessi, ma anche il diritto di quest'organizzazione d'esercitare liberamente la propria attività.

In quest'ambito si distingue tra *libertà sindacale individuale* e *libertà sindacale collettiva*. La prima conferisce al singolo lavoratore il diritto di partecipare alla creazione di un sindacato, di aderire ad uno già esistente, rispettivamente di contribuire alla sua attività (libertà sindacale positiva); all'opposto comprende però anche il diritto di non aderire, rispettivamente di lasciare il sindacato quando lo desidera (libertà sindacale negativa). Viceversa la *libertà sindacale collettiva* garantisce al sindacato la possibilità di esistere e di agire in quanto tale, ovvero anche di "lottare" a tutela degli interessi dei propri membri (DTF 129 I 113 consid. 3.2 dove l'Alta Corte richiama espressamente l'art. 11 CEDU); tra altre cose implica il diritto di partecipare a negoziati e concludere contratti collettivi (DTF 129 I 113 consid. 1.3).

In ogni caso, anche in ambito pubblico, lo Stato in quanto datore di lavoro non può negare alle organizzazioni sindacali il diritto di essere sentite quando sono in gioco questioni rilevanti della funzione pubblica (DTF 129 I 113 consid. 1.4) e poco

importa se le medesime vengono disciplinate mediante legge o regolamento (DTF citata consid. 3.1).

Il diritto d'esistenza del sindacato costituisce, pertanto, una condizione fondamentale della libertà sindacale collettiva e comporta non solo il riconoscimento di un'autonomia d'azione ma anche la garanzia di una certa sfera d'attività (DTF 129 I 113 consid. 5.3).

Anche l'art. 5 cpv. 1 della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) 151 del 17 giugno 1978 (in vigore in Svizzera dal 3 marzo 1982) concernente la protezione del diritto d'associazione e le procedure di determinazione delle condizioni d'impiego nella funzione pubblica (RS 0.822.725.1) stabilisce che "le organizzazioni d'agenti pubblici devono fruire di una completa autonomia nei confronti delle autorità pubbliche".

In base all'art. 5 cpv. 2 della medesima Convenzione 151 "le organizzazioni d'agenti pubblici devono beneficiare di una protezione adeguata contro qualsiasi atto d'ingerenza da parte delle autorità pubbliche nella loro formazione, funzionamento ed amministrazione".

In effetti il principio del diritto di esistenza, di autonomia e di libertà d'azione del sindacato, assume particolare rilevanza laddove, come nel caso in discussione lo Stato ha il doppio ruolo di autorità esercitante pubblici poteri (in particolare il potere legislativo ed esecutivo) e di *datore di lavoro*.

Dottrina e giurisprudenza si sono ad oggi, assai poco occupate dell'argomento del diritto d'accesso dei sindacati sul posto di lavoro.

A fronte di autori che lasciano la questione aperta o si limitano a qualche osservazione sulla questione nell'ambito della conduzione di uno sciopero, un autore (Arthur ANDERMATT, Handbuch zum kollektiven Arbeitsrecht, Helbing Lichtenhahn, Basilea 2009, pag. 21), rileva come il diritto d'accesso sul posto di lavoro derivi, oltre che dall'art. 28 Cost. fed, anche dalle disposizioni internazionali concernenti il diritto del lavoro. Siffatta troverebbe infatti fondamento nella raccomandazione n. 143 alla Convenzione OIL 135 che, però, ricorda, non è stata ratificata dalla Svizzera.

Organi commissionali giurisdicenti dell'OIL deducono, comunque, un diritto d'accesso al luogo di lavoro (access to the workplace) anche direttamente dalle Convenzioni n. 87 sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale (ratificata dalla Svizzera nel 1975) e n. 98 sul diritto di organizzazione e negoziazione collettiva (ratificata dalla Svizzera nel 1999).

4.-

A livello internazionale, va rilevato che in diversi Stati vicini (Francia, Germania, Austria, Italia), è riconosciuto un diritto di accesso al posto di lavoro dei rappresentanti sindacali (v. esempi citati da Andermatt, op. cit., p. 21).

La Germania, come la Svizzera, riconosce, attraverso l'art. 9 Grundgesetz (GG - analogo al nostro art. 28 Cost. fed.) il principio della libertà sindacale senza che la Costituzione o altra norma legislativa garantiscano esplicitamente un diritto d'accesso dei sindacati alle imprese, rispettivamente al posto di lavoro.

In una sentenza del 28 febbraio 2006 (1 AZR 460/04) il Tribunale federale tedesco del lavoro (Bundesarbeitsgericht) ha osservato, appoggiandosi ad una decisione della Corte costituzionale (Bundesverfassungsgericht) del 14 novembre 1995 (1BvR 601/92-BVerfGE 93,352), che tra le attività sindacali protette dall'art. 9 GG vi è certamente quella di reclutare nuovi membri. E' in effetti attraverso l'affiliazione di nuovi membri che il sindacato getta le basi per poter adempiere ai propri compiti e assicurare la propria esistenza (principio poi confermato da un'ulteriore decisione dello stesso *Bundesarbeitsgericht* del 22.6.2010, 1 AZR 179/09). D'altra parte, rileva sempre la Corte tedesca, dal numero di affiliati dipende la forza contrattuale dell'organizzazione sindacale. Senza la possibilità di pubblicizzare la propria attività e, con essa, reclutare nuovi aderenti, il sindacato corre il rischio di perdere, nel corso del tempo, di importanza e quindi di forza, risultando, per finire impedito a svolgere la propria funzione. In questo senso il reclutamento di nuovi membri sul posto di lavoro è di particolare importanza. Un'informazione, rispettivamente una pubblicità efficace, presuppongono l'attenzione e la ricettività dell'interlocutore. Si deve partire dal presupposto che ciò abbia luogo soprattutto sul posto di lavoro. E' sul posto di lavoro che vengono sollevate domande, definiti compiti e problemi cui si rivolge l'attività sindacale. Non è pertanto sostenibile, in termini generali, che il sindacato può comunque svolgere questa sua attività - quindi anche quella di reclutamento di nuovi membri - fuori della sede di lavoro.

Sempre sul piano internazionale la Commissione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Comitato OIL delle libertà sindacali), pronunciandosi in merito ad un caso riguardante il Venezuela che, come la Svizzera, ha ratificato la Convenzione n. 87 sulla libertà sindacale e la Convenzione n. 98 sul diritto di organizzazione e negoziazione collettiva, osservava che rifiutare l'accesso dei rappresentanti sindacali al luogo di lavoro, adducendo il motivo che avrebbero denunciato senza prove irregolarità, costituiva una violazione di diritti sindacali (BIT, Bulletin Officiel, vol. LXXVIII, 1995 p. 122)¹.

¹ Rapporto Comitato OIL n. 297 concernente il caso n. 1685 ([www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09635/1995-78-series B\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09635/1995-78-series B).pdf);

5.-

Nell'ambito di una discussione circa il diritto delle organizzazioni sindacali di accedere ai luoghi di lavoro delle imprese e agli stabilimenti dove sono attivi i lavoratori, si deve osservare come gli impiegati trascorrono circa un terzo della propria vita attiva sul posto di lavoro. E' nei locali dell'impresa, negli stabilimenti del datore di lavoro che si svolge la vita del lavoratore. E' in questi spazi che il sindacato può rendere più visibile ed anche comprensibile la propria esistenza, rispettivamente la propria funzione, rendendosi più utile ai propri membri.

Con l'incremento della flessibilizzazione, l'intensificazione dei ritmi di lavoro, il lavoro straordinario, l'allentamento, anche e soprattutto nel settore pubblico, delle norme di tutela del lavoratore da licenziamenti, l'aumento del lavoro parziale, l'assunzione di personale ausiliario, la presenza o, meglio, il diritto di accesso dei sindacati al posto di lavoro diventa una condizione imprescindibile per un adempimento corretto delle proprie funzioni e di esercizio, non solo formale, della libertà sindacale.

A sua volta l'adesione di nuovi membri è vitale per l'esistenza del sindacato; il numero di soci è decisivo sul piano della forza contrattuale e, quindi, per l'adempimento corretto e coerente dei propri scopi statutari.

Anche l'acquisizione di nuovi soci comporta l'esigenza per il sindacato, rispettivamente per i suoi rappresentanti, di potersi recare nei locali dell'impresa, in particolare anche durante il tempo di lavoro. Solo in questo modo è garantita, anche sul piano sostanziale, la libertà sindacale, ovvero il diritto all'esistenza, all'autonomia e all'adempimento dei propri compiti istituzionali.

6.-

Visto quanto sopra ben si deve può affermare che il principio della libertà di coalizione garantito dall'art. 28 Cost. fed., assicura un diritto di principio delle organizzazioni sindacali di accedere (con personale proprio), durante il tempo di lavoro, ai posti di lavoro per prendere contatto con i propri affiliati e altri lavoratori, informarli, comunicare, raccogliere osservazioni o critiche, sincerarsi, in generale, delle condizioni di lavoro esistenti. Ma anche, evidentemente, nell'ottica di ottenere nuove adesioni e assicurare, in tal modo, l'esistenza e la funzione stessa del sindacato.

Tenuto conto dell'evoluzione dei tempi e delle nuove tecnologie, l'accesso al posto di lavoro deve intendersi anche come possibilità di stabilire contatti tramite i mezzi di comunicazione elettronica, in particolare la posta elettronica (W DÄUBLER, Das Arbeitsrecht, Rowohlt, p. 748, in relazione all'applicazione del diritto del lavoro tedesco).

Ciò detto è evidente che l'esercizio di tale diritto è suscettibile di entrare in conflitto con diritti del datore di lavoro, segnatamente quelli scaturenti dal diritto di proprietà (compresa la tutela del domicilio) ed dal "possesso" e, limitatamente al settore privato, dalla libertà economica (art. 27 Cost. fed.)

Al riguardo va osservato che, nell'ambito di diritto del lavoro, prerogative del datore di lavoro derivanti dalla proprietà e dal possesso non godono di una tutela assoluta (A. ANDERMATT, op. cit. pag. 21). A titolo di esempio l'art. 45 cpv. 2 della Legge sul lavoro impone al datore di lavoro di tollerare l'accesso a tutti i locali della propria impresa ad ispettori del lavoro e senza preavviso(!). Analoghe considerazioni valgono per le commissioni tripartite nel quadro dell'adempimento dei propri compiti ex art. 360b CO. Quanto al "possesso", inteso come esercizio di un potere fattuale su una cosa (art. 919 CC), esso ha una portata relativa. Una turbativa del possesso è riconosciuta unicamente laddove si sia in presenza di una "immissione eccessiva", ciò che appare d'acchito escluso nel caso, come qui riconosciuto, dell'esistenza di un diritto d'accesso costituzionalmente garantito.

A fronte dell'importanza e della portata (anche sociale) della libertà di coalizione garantita dall'art. 28 Cost. fed., il diritto di proprietà del datore di lavoro deve cedere il passo, almeno nella misura in cui l'attività sindacale considerata (informazione, reclutamento) non pregiudica seriamente il normale funzionamento dell'azienda. Le restrizioni al diritto di proprietà sono di portata e gravità inferiore rispetto a quella scaturente da una limitazione del diritto di accesso al posto di lavoro eventualmentee imposta all'organizzazione sindacale.

7.-

L'esercizio delle prerogative sindacali non deve comunque, come detto, intralciare o, addirittura pregiudicare, il corretto ed ordinato svolgimento dell'attività aziendale.

In questo senso il divieto di massima (generale) imposto con la decisione impugnata viola il principio di proporzionalità (art. 35 e 36 cpv. 3 Cost. fed) e contraddice, oltretutto, il tenore dell'art. 52 cpv. 2 LORD secondo cui è ammessa l'esplicazione di attività sindacali sul posto di lavoro compatibilmente con i doveri relativi alla funzione e con le esigenze di servizio. Sia subito chiarito che tale norma non può riferirsi esclusivamente ai *dipendenti dell'amministrazione cantonale*, ma deve giocoforza estendersi anche ai segretari sindacali rispettivamente ai dipendenti del sindacato la cui presenza si rende necessaria sul posto di lavoro nell'interesse dei lavoratori.

In ogni caso non è qui dato di sapere quali siano gli inconvenienti oggettivi con cui il Governo sarebbe stato confrontato in seguito alla presenza (comunque sporadica!) di rappresentanti sindacali, né è dato di conoscere il numero o la natura delle lamentele espresse da collaboratori dell'amministrazione cantonale per le visite

effettuate nei loro uffici e meno ancora viene detto riguardo eventuali violazioni del segreto d'ufficio (sia di transenna osservato che sempre più lo Stato fa ricorso a personale ausiliario per lavori di pulizia, manutenzione, cc. che non necessariamente fornisce garanzie superiori).

Orbene riconosciuto il diritto, di principio, del sindacato di avere accesso al posto di lavoro, per ovviare agli inconvenienti che eventualmente (ipoteticamente) potrebbero manifestarsi, basterebbe imporre, per esempio, l'obbligo di un preavviso, eventualmente la fissazione di un limite temporale alla presenza di rappresentanti sindacali nello stesso ufficio, una limitazione del numero di questi rappresentanti per visita, una limitazione del numero di visite per ufficio nel corso dell'anno, ecc...

Diritto di informazione

8.-

La contestata decisione del Consiglio di Stato dispone, al suo punto 3, che l'affissione di locandine, la distribuzione di volantini e di giornali periodici è possibile unicamente previa consegna ai Servizi di informazione ed ai custodi degli stabili dell'Amministrazione cantonale che provvederanno all'esposizione nei luoghi stabiliti.

L'art. 16 Cost. fed. e l'art. 10 CEDU garantiscono ad ogni persona la libertà di opinione e di informazione. Tale diritto comprende, evidentemente, il diritto di ricevere o comunicare liberamente, quindi senza ostacoli o interferenze dello Stato, informazioni o idee.

Il diritto di informazione costituisce pure, a non averne dubbio, un elemento centrale, imprescindibile dell'attività sindacale e, pertanto, della libertà di coalizione garantita dall'art. 28 Cost. fed. e dalle Convenzioni internazionali come peraltro a più riprese rilevato anche dal Commissione OIL (cfr. in questo senso Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, n. 162 e 163²).

L'obbligo imposto alle organizzazioni sindacali di consegnare il proprio materiale ai Servizi di informazione e ai custodi degli stabili dell'amministrazione cantonale, configura un'ingerenza inammissibile, in quanto lesiva del principio di proporzionalità, nella libertà sindacale, ma anche nella libertà di informazione costituzionalmente garantita.

E' di meridiana evidenza che l'affissione di un documento nei cosiddetti "luoghi stabiliti" (quali sono concretamente?) non corrisponde per effetto (impatto) ad una

² www.ILO.org

consegna individualizzata o, quantomeno, per ufficio o sezione, dove eventualmente il sindacalista ha anche la possibilità di spiegare qualcosa o rispondere a domande e dove, in ogni, caso viene stabilito un contatto diretto e personale con il dipendente interessato.

Ad ogni modo non si comprende, né il Consiglio di Stato ha fornito alcun ragguaglio in merito, in cosa la distribuzione di volantini, giornali o altri documenti sindacali nei singoli uffici o individualmente ai collaboratori dell'amministrazione, leda le prerogative del datore di lavoro o quelle dei propri dipendenti. Non risulta, in ogni caso, che l'attività di informazione sin qui svolta abbia ad oggi mai pregiudicato il buon funzionamento dell'amministrazione. Viceversa per i collaboratori che non desiderano ricevere materiale informativo, è sempre stato sufficiente che manifestassero questa loro volontà, puntualmente rispettata dai rappresentanti sindacali.

III. CONCLUSIONE

Ferme le considerazioni che precedono, risultando una violazione del principio della libertà sindacale, della libertà d'opinione, rispettivamente del principio di proporzionalità e, quindi, degli art. 16, 28, 35, 36 cpv. 3 Cost.-fed., si chiede

sia giudicato:

1. Il ricorso è accolto.

§ Di conseguenza la decisione 29 novembre/21 dicembre 2011 è annullata.

2. Protestate spese e ripetibili.

Con ossequio.

avv. Mario Branda

Si produce:

- doc. A: Procura;
- doc. B: direttiva 29 novembre 2011 del Consiglio di Stato;
- doc. C: decisione 21 dicembre 2011 del Consiglio di Stato;
- doc. D: sentenza 14 novembre 1995 Bundesverfassungsgericht GER;
- doc. E: sentenza 28 febbraio 2006 Bundesarbeitsgericht GER;
- doc. F: sentenza 22 giugno 2010 Bundesarbeitsgericht GER;
- doc. G: estratto articolo di W. Däubler, Das Arbeitsrecht;
- doc. H: estratto statuto VPOD.