

821/05 Sent.  
 N° 1573/02 R. Gen.  
 N° = R. Lav.  
 N° 6490/05 Cron.

REPUBBLICA ITALIANA  
 IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Giudice del Lavoro del Tribunale di Catanzaro, Dott. Mario Santoemma, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa di lavoro iscritta al n. 1573 R.G. per l'anno 2002, avente ad oggetto :  
 Art. 28 St. Lav., vertente

tra

SIULP (Sindacato Italiano Unitario Lavoratori di Polizia), in persona del Segretario Provinciale di Catanzaro, rappresentato e difeso, in forza di mandato a margine dell'atto di opposizione ex art. 28/3 comma legge n.300/1970, dall'Avv. Francesco Bevilacqua, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Antonio Tassoni, in Catanzaro, alla via E. Borrelli, n.6

Ricorrente – Opponente

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catanzaro, presso i cui uffici, in Catanzaro, alla via G. da Fiore, n. 34 è, *ex lege*, domiciliato

Resistente – Opposto

**Svolgimento del processo**

Con opposizione proposta ex art. 28/3 comma legge 20-5-1970 n. 300, depositata il 24-5-2002, avverso il decreto pronunciato in data 15-5-2002 dal Tribunale di Catanzaro, in funzione di Giudice del Lavoro, nel procedimento n. 816/2002 R.G., il SIULP insisteva nell'accoglimento del ricorso con cui aveva denunciato il comportamento antisindacale del Ministero dell'Interno e del Questore di Catanzaro, depositato il 19-3-2002 e rigettato con l'opposto decreto. Chiedeva, pertanto, previo accertamento dell'antisindacalità della condotta tenuta dal resistente-opposto, l'ordine di immediata cessazione del comportamento illegittimo, con conseguente revoca del decreto.

A sostegno, riproponendo le ragioni esposte in sede di ricorso, deduceva il mancato adempimento, a partire quantomeno dal gennaio 2002, da parte del

Questore di Catanzaro, degli obblighi, sussistenti nei confronti delle organizzazioni sindacali di categoria, di informazione preventiva e di verifica trimestrale, in relazione alla programmazione dei turni di lavoro straordinario, in violazione, rispettivamente, degli art. 24 e 27 del D.P.R. 16-3-1999 n. 254.

Nel decreto opposto, pur accogliendosi integralmente la tesi del SIULP sulla concreta programmabilità del lavoro straordinario disposto dall'Amministrazione, si era pervenuti al rigetto del ricorso per la mancanza, nel comportamento ascritto alla Questura di Catanzaro, dell'intento di ledere le prerogative sindacali. Il ricorrente riteneva, sul piano giuridico, non necessaria, ai fini dell'integrazione della fattispecie di una condotta antisindacale, sanzionabile ai sensi dell'art. 28 legge n. 300/1970, alcuna indagine sull'elemento soggettivo della parte datoriale; in fatto, contestava, in modo puntuale e specifico, tutte le argomentazioni da cui si era desunto l'insussistenza dell'intenzionalità del comportamento dell'Amministrazione, affermando, al contrario, l'esistenza dell'*animus antisindacale* in capo all'Amministrazione.

Si costituiva con memoria difensiva, depositata il 27-2-2003, il Ministero dell'Interno, chiedendo il rigetto dell'avversa opposizione.

A sostegno deduceva, in primo luogo, l'assenza di qualsiasi intento antisindacale nel comportamento tenuto. Sotto il profilo oggettivo ribadiva, inoltre, l'inconfigurabilità di una condotta antisindacale, considerato che, nel periodo interessato, non era stato possibile programmare il lavoro straordinario per l'imprevedibilità delle esigenze concretamente emerse, con particolare riferimento al servizio di scorta disposto a tutela di un magistrato, fortemente esposto a pericoli e minacce. Ciò comportava la perfetta legittimità della omessa informazione preventiva richiesta dall'art. 24 D.P.R. n. 254/1999.

Si negava, altresì, la violazione dell'art. 27 D.P.R. n.254/1999, in quanto esso imponeva, in via obbligatoria, la verifica trimestrale solo in presenza di una richiesta dell'organizzazione sindacale, che, nel caso di specie, non vi era stata. In mancanza dell'istanza sindacale la suddetta verifica assumeva, per l'Amministrazione, carattere meramente facoltativo; in ogni caso, eventuali ritardi nel disporre la stessa, trovavano piena giustificazione nella necessità di

espletare una complessa attività istruttoria volta al reperimento di un'ingente mole di dati relativi al monte ore di lavoro straordinario, proprio allo scopo di fornire ai sindacati un quadro complessivo, il più ampio ed esaustivo possibile, della problematica in esame.

Dopo l'espletamento di attività istruttoria, con acquisizione di prova testimoniale, all'udienza del 3-5-2005 la causa veniva decisa con stesura del dispositivo.

### **Motivi della decisione**

L'opposizione proposta risulta fondata e, pertanto, va accolta.

L'accordo Sindacale relativo al personale non dirigente delle forze di Polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo della Polizia Penitenziaria e Corpo Forestale dello Stato), recepito con il D.P.R. 16-3-1999 n. 254, nel disciplinare le relazioni sindacali, impone all'Amministrazione determinati obblighi; nella presente controversia vengono in rilievo quello di informazione e quello di verifica.

L'art. 24/2 comma prevede che *"L'informazione preventiva è fornita da ciascuna Amministrazione, inviando con congruo anticipo alle rispettive organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo sindacale recepito con il presente accordo sindacale la documentazione necessaria relativamente ai criteri generali ed alle conseguenti iniziative concernenti:*

*... c) la programmazione di turni di lavoro straordinario diretti a consentire ai responsabili degli uffici di fronteggiare, per periodi predeterminati, particolari esigenze di servizio;"* .

Il successivo art. 27/2 comma dispone che *" Nell'ambito di ciascuna Amministrazione, i responsabili degli uffici centrali e periferici si incontrano, con cadenza trimestrale, con le rispettive strutture periferiche delle organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo sindacale recepito con il presente accordo sindacale, anche su richiesta delle stesse, per un confronto – senza alcuna natura negoziale- sulle modalità di attuazione dei criteri concernenti la programmazione di turni di lavoro straordinario, il riposo compensativo ed i turni di reperibilità..."* .

L'Accordo Nazionale Quadro 15 Maggio 2000 tra il Ministro dell'Interno ed i rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali del personale della Polizia di Stato, nella regolamentazione dello "*straordinario programmato*", ribadisce, specificandone la portata in modo più dettagliato ed analitico, sia il dovere di informazione preventiva, che l'obbligo di confronto e verifica trimestrale (art. 13).

Tali obblighi, tra loro collegati, sono evidentemente diretti ad attribuire al sindacato - in via preventiva attraverso l'informazione e, successivamente, mediante la verifica sulle modalità di attuazione - un potere di interlocuzione sulla programmazione dei turni di lavoro straordinario, allo scopo di tutelare gli interessi dei lavoratori in tale ambito. Il mancato assolvimento di essi, da parte dell'Amministrazione, va indubbiamente a pregiudicare le prerogative sindacali, configurandosi come comportamento sanzionabile ai sensi dell'art. 28 legge n.300/1970.

Il legislatore, infatti, nel definire la condotta antisindacale come qualsiasi "*comportamento diretto ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale nonché del diritto di sciopero*" fornisce una nozione non analitica e fondata su connotati strutturali, ma teleologica; in sostanza il comportamento sanzionabile è tipizzato in funzione della sua potenziale idoneità a ledere gli interessi sindacali protetti.

Ai fini dell'accoglimento dell'opposizione, assume rilievo decisivo la caratterizzazione oggettiva dell'antisindacalità. In passato nella giurisprudenza della Suprema Corte si è registrato un contrasto tra un orientamento che richiedeva, ai fini dell'applicazione dell'art. 28 St. Lav., un comportamento che fosse obiettivamente idoneo ad ostacolare o limitare l'attività sindacale (c.d. *antisindacalità oggettiva*) e, al contempo, intenzionalmente diretto a conseguire tale scopo (c.d. *antisindacalità soggettiva*) e altra impostazione che, invece, considerava irrilevante l'intenzione della parte datoriale di ledere l'esercizio dell'autonomia sindacale, ossia il c.d. *intento sindacale*. Il conflitto giurisprudenziale è stato composto, nel 1997, dalle Sezioni Unite che hanno aderito a quest'ultimo indirizzo ritenendo che "*per integrare gli estremi della*

condotta antisindacale di cui all'art. 28 dello Statuto dei Lavoratori è sufficiente che tale comportamento leda oggettivamente gli interessi collettivi di cui sono portatrici le organizzazioni sindacali, non essendo necessario (ma neppure sufficiente) uno specifico intento lesivo da parte del datore di lavoro, né nel caso di condotte tipizzate perché consistenti nell'illegittimo diniego di prerogative sindacali, né nel caso di condotte non tipizzate ed in astratto lecite, ma in concreto oggettivamente idonee, nel risultato, a limitare la libertà sindacale, sicché ciò che il giudice deve accertare è l'obiettiva idoneità della condotta denunciata a produrre l'effetto che la disposizione citata intende impedire, ossia la lesione della libertà sindacale e del diritto di sciopero" (S.U. CASS. n.5295/1997). La giurisprudenza successiva si è uniformata, in modo pressoché costante, a tale impostazione, per cui, affinché si possa azionare lo strumento di tutela approntato dall'art. 28 legge n.300/1970, è sufficiente la sola antisindacalità oggettiva (vedi CASS. n.7706/2004, CONS.ST. n.6314/2003). Infatti, allorché il datore di lavoro ponga in essere comportamenti obiettivamente in contrasto con regole destinate a tutelare lo svolgimento dell'attività sindacale, l'antisindacalità della condotta è "in re ipsa" e non occorre alcuna indagine su un eventuale intento lesivo (ossia sull'elemento soggettivo) perseguito dalla parte datoriale (CASS. n.6193/1998, n.7347/2004).

Quest'indirizzo, ormai affermatosi nella giurisprudenza di legittimità, è pienamente condivisibile; postulare la necessità dell'intento antisindacale (una sorta di dolo specifico del datore di lavoro) comporta una notevole riduzione dei margini di operatività dello strumento di tutela previsto dall'art. 28 St. Lav., in quanto, sul piano probatorio, si aggrava pesantemente la posizione del sindacato che, per ottenere l'accoglimento del ricorso, dovrebbe fornire una vera e propria "probatio diabolica".

Il comportamento tenuto dalla Questura di Catanzaro integra un'ipotesi di condotta antisindacale, perché è andato a pregiudicare i diritti del sindacato all'informazione preventiva e alla verifica trimestrale con riguardo al c.d. straordinario programmato. La giurisprudenza ha ritenuto che, ove la contrattazione collettiva imponga alla parte datoriale l'obbligo di informativa al

sindacato in ordine al numero di ore di lavoro straordinario, l'inottemperanza ad esso è idonea, di per sé, a configurare oggettivamente una fattispecie di condotta antisindacale ed a legittimare l'attivazione del procedimento di repressione contemplato dall'art. 28 legge n.300/1970 (CASS. n.7347/2004). Il diritto alla consultazione, allorché sia specificamente previsto *ex lege* o *ex contractu*, costituisce uno strumento di protezione dell'azione sindacale; pertanto la sua violazione, in conseguenza di un comportamento omissivo del datore di lavoro, si traduce in una causa di oggettivo impedimento per il sindacato di svolgere il suo ruolo istituzionale di controparte contrattuale (CASS. n.7706/2004). In quest'ottica, la Suprema Corte ha concretamente ritenuto integrati gli estremi della condotta antisindacale in un caso in cui un dirigente della Polizia di Stato aveva disposto i turni di lavoro straordinario senza alcuna previa consultazione delle organizzazioni sindacali, così come prescritto dalla contrattazione collettiva (CASS. n.7779/1998).

Nel caso di specie parte opposta giustifica la legittimità del suo operato, sostenendo la non programmabilità dello straordinario, perché disposto in relazione ad un servizio di scorta nei confronti di un magistrato. Dalle risultanze processuali è, invece, inequivocabilmente emerso che tale lavoro straordinario, in realtà, era programmabile. La programmazione settimanale dei turni di servizio, disposta dal Dirigente della Squadra Mobile ed affissa il giovedì precedente alla settimana in cui gli stessi dovevano essere svolti, prevedeva in maniera costante l'espletamento di lavoro straordinario, che, perciò, non poteva considerarsi un'evenienza eccezionale ed imprevedibile. Dalle deposizioni testimoniali acquisite, risulta che in concreto lo straordinario veniva disposto con cadenza giornaliera e in modo sistematico e che le modalità di svolgimento del servizio di scorta, dal quale, nel periodo interessato, dipendeva in modo pressoché esclusivo la necessità dello straordinario, comportavano, inevitabilmente e costantemente la necessità di disporre turni di lavoro straordinario. D'altronde è ragionevole ritenere che un servizio di scorta protratto nel tempo è, sul piano temporale, strettamente legato alle esigenze lavorative della persona scortata; ciò determina una tendenziale ripetitività degli orari in cui lo stesso deve essere svolto. Pertanto

lo straordinario disposto, non essendo riferibile a situazioni imprevedibili o improvvise, ma ad un servizio ben definito e specifico, ossia la scorta ad un magistrato, non può in alcun modo considerarsi emergenziale, bensì pienamente programmabile. A tal proposito giova ribadire come lo stesso decreto opposto abbia, in modo netto, escluso la non programmabilità dello straordinario.

L'antisindacalità del comportamento tenuto dalla Questura di Catanzaro trova ulteriore conferma nell'illegittima inottemperanza all'obbligo di verifica trimestrale prescritto dall'art. 27 D.P.R. n.254/1999. In una recente pronuncia la Suprema Corte ha qualificato come comportamento lesivo delle prerogative del sindacato di polizia, e come tale sanzionabile ai sensi dell'art. 28 St. Lav., il mancato rispetto, da parte dell'Amministrazione, degli obblighi di informazione e di confronto a cadenza trimestrale, in quanto tali omissioni sono ostative all'effettivo esercizio dell'attività sindacale concernente la programmazione dello straordinario, del riposo compensativo e dei turni di reperibilità (CASS. n.16976/2003).

In primo luogo bisogna rilevare la non condivisibilità dell'argomentazione difensiva di parte opposta, incentrata sulla mancanza di preventiva richiesta da parte del sindacato. L'obbligo di verifica trimestrale posto a carico dell'Amministrazione prescinde dalla previa istanza dell'organizzazione sindacale; l'art. 27/2 comma D.P.R. n 254/1999, utilizzando l'avverbio "*anche*", si limita ad attribuire al sindacato un potere di iniziativa nell'attivazione del procedimento di verifica. La norma non intende, però, in alcun modo condizionare quest'obbligo alla necessità che la parte sindacale presenti tale richiesta; pertanto l'Amministrazione deve, in ogni caso, attivarsi per garantire trimestralmente il confronto con le organizzazioni sindacali, "*anche*", ma non necessariamente, su richiesta delle stesse; perciò, l'Amministrazione, non avendo proceduto alla verifica, si è resa inottemperante rispetto all'obbligo posto a suo carico, non assumendo, a tal fine, alcuna rilevanza, la mancata iniziativa del sindacato.

L'ultima verifica trimestrale, avvenuta in data 20-12-2001, per come risulta dalle stesse dichiarazioni rilasciate, nella precedente fase di giudizio, dall'informatore

indicato dall'odierna opposta, è relativa al trimestre luglio – settembre 2001. E' vero che al momento del deposito del ricorso del SIULP (19-3-2002) il primo trimestre dell'anno 2002 (gennaio – marzo) non era ancora scaduto e quindi, rispetto ad esso, l'Amministrazione non poteva ancora considerarsi inadempiente; tuttavia, l'ultimo semestre del 2001 (ottobre – dicembre), al 19 marzo 2002, non era stato ancora oggetto di alcuna verifica. D'altronde, il procedimento di confronto, previsto dall'art. 27 cit., è strettamente collegato all'informativa preventiva di cui all'art. 24 cit.; in mancanza di essa, il procedimento di verifica non è evidentemente attivabile, in quanto la parte sindacale non ha a disposizione la piattaforma conoscitiva necessaria per poter validamente interloquire sullo straordinario programmato.

Né può ritenersi valida giustificazione del ritardo nella verifica trimestrale la complessa attività istruttoria, diretta all'acquisizione di una vasta quantità di dati, disposta dal Questore e finalizzata a fornire alle organizzazioni sindacali un quadro esaustivo e completo della materia del lavoro straordinario.

L'Amministrazione, infatti, alla scadenza dell'ultimo trimestre del 2001, avrebbe dovuto in ogni caso procedere alla verifica, ed eventualmente, in quella sede, far presente tale circostanza, dando comunque modo al sindacato di presentare le proprie osservazioni e rilievi. Il comportamento omissivo della parte datoriale, invece, ha impedito alla controparte sindacale di esercitare, in qualsiasi modo, il legittimo potere di controllo riconosciutogli dalla contrattazione collettiva.

La condotta tenuta dalla Questura di Catanzaro, in quanto lesiva delle prerogative sindacali del diritto all'informazione preventiva e della verifica trimestrale, rispettivamente previste dagli art. 24 e 27 D.P.R. n. 254/1999, va qualificata come antisindacale; pertanto l'opposizione proposta dal SIULP merita accoglimento e, per l'effetto, il decreto pronunciato il 15-5-2002 dal Tribunale di Catanzaro, in funzione di Giudice del Lavoro, nel procedimento n. 816/2002 R.G., deve essere revocato.

Per il principio della soccombenza parte opposta va condannata alla rifusione, in favore della controparte, delle spese di giudizio, distratte in favore del

procuratore costituito, che si liquidano in complessivi euro 3000,00 , di cui euro 1500,00 per diritti di procuratore ed euro 1500,00 per onorario.

**P.Q.M.**

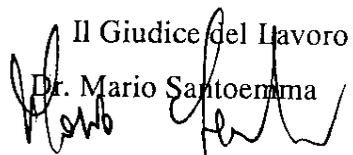
Il Giudice del Lavoro,

definitivamente pronunciando; nel contraddittorio delle parti; ogni contraria istanza, eccezione e deduzione disattesa;

- accoglie l'opposizione proposta dal SIULP e, per l'effetto, accerta e dichiara la antisindacalità della condotta tenuta dal Ministero dell'Interno e ne ordina la cessazione e la rimozione degli effetti;
- condanna il Ministero dell'Interno alla refusione, in favore del SIULP, delle spese di giudizio, distratte in favore del procuratore costituito e liquidate complessivamente in euro 3.000,00, oltre iva e cap come per legge.

Catanzaro li 03-05-2005

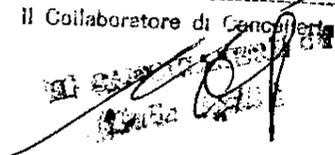
IL CANCELLIERE  


Il Giudice del Lavoro  
 Dr. Mario Santoemma  


Sentenza redatta dall'uditore giudiziario dott. Salvatore Di Maio

Depositata in Cancelleria

oggi 18/05/05

Il Collaboratore di Cancelleria  


FA 18/5/05