



TRIBUNALE DI FERRARA

SEZIONE LAVORO

procedimento per la repressione di condotta antisindacale

T R A

FUNZIONE PUBBLICA DI FERRARA – FP CGIL e UIL FLP DI FERRARA rappresentate
e difese dall'avv. LAUDI BRUNO e dall'avv. STANGHERLIN FRANCESCA;
C O N T R O

COMUNE DI FERRARA rappresentato e difeso dall'avv.

visti gli atti del procedimento ex art. 28 dello Statuto dei Lavoratori n. 454 /2021 R. G.;

sciogliendo la riserva di cui al verbale di udienza del 18.2.2022;

CONSIDERATO IN FATTO

§ 1. Con ricorso depositato il 30.11.2021 le organizzazioni sindacali istanti esponevano che i rappresentanti sindacali FP CGIL, CISL FP e UIL FPL, unitamente alla RSU del Comune di Ferrara, chiedevano l'esperimento del tentativo di conciliazione ex art. 2 comma 2 L. n. 146/1990 dinanzi al Prefetto di Ferrara, il quale convocava le parti per il giorno 3.11.2021 in relazione alle criticità presenti da mesi nel settore dei Servizi demografici;

successivamente anche il sindacato autonomo DICCAP (Dipartimento autonomie locali e polizie locali) formulava analoga richiesta per le medesime criticità e l'incontro in Prefettura veniva fissato per l'8.11.2021;

senonché all'incontro del 3.11.2021 il Comune di Ferrara non si presentava, senza giustificare in alcun modo la sua assenza; a causa di ciò il Prefetto dichiarava concluso con esito negativo il tentativo di conciliazione;

lo stesso giorno le sigle sindacali FP CGIL -CISL FP – UIL FPL comunicavano l'indizione di uno stato di agitazione con blocco dell'attività di lavoro straordinario degli addetti ai Servizi demografici;

il successivo tentativo di conciliazione attivato dal DICCAP si svolgeva invece regolarmente, partecipandovi per il Comune una delegazione trattante;

l'incontro aveva esito negativo, tuttavia entrambe le parti manifestavano la disponibilità a proseguire il confronto in una ulteriore riunione già fissata presso la sede municipale per il giorno 10.11.2021;

in data 10.11.2021 la riunione programmata si svolgeva presso la sede centrale del Servizio Demografico del Comune di Ferrara alla presenza del personale addetto al servizio e dei rappresentanti del DICCAP.

Sostenevano le odierne ricorrenti che il comportamento dell'amministrazione comunale sopra descritta configurava una condotta antisindacale plurioffensiva,

idonea ad ostacolare e mortificare l'attività ed a ledere l'immagine delle sigle sindacali sopra indicate all'interno dell'amministrazione, ancora più grave in quanto il Comune aveva riservato un trattamento di favore del tutto ingiustificato al DICCAP, organizzazione priva di rappresentatività ma politicamente vicina alla Giunta.

Deducevano che il sindacato autonomo aveva in realtà usato la Prefettura per indire un'assemblea sindacale in orario di lavoro al di fuori delle norme che regolavano la materia, posto che nel settore del pubblico impiego il soggetto titolare del diritto di indire l'assemblea è solo la RSU unitariamente intesa e non un singolo componente.

Evidenziavano che il trattamento loro riservato dal Comune era anche discriminatorio in quanto attuato in favore di un sindacato di comodo, privo di forza contrattuale, in violazione dell'art. 17 St. Lav.

Concludevano chiedendo dichiararsi l'antisindacalità dei comportamenti sopra riportati ed ordinarsi la cessazione del comportamento illegittimo dando immediato seguito alle richieste di incontro, con pubblicazione del provvedimento nelle bacheche aziendali e su cinque quotidiani.

§ 2. Il convenuto si costituiva contestando gli assunti avversari, facendo presente di avere sempre avuto un proficuo rapporto di collaborazione con le sigle sindacali ricorrenti, sin dal 2020, incontrando la delegazione trattante di parte sindacale per ben 33 sedute nel 2021 ed evidenziando che il DICCAP è rappresentato nella RSU aziendale e può attivare la preventiva procedura di raffreddamento di cui all'art. 2 comma 2 L. n. 146/1990.

Circa la mancata presenza all'incontro del 3.11.2021 il Comune sosteneva che essa era dipesa da un errore dell'Ufficio del Protocollo che non aveva registrato tempestivamente la convocazione inviata dalla Prefettura di Ferrara il giorno 27.10.2021, evenienza che era stata immediatamente spiegata alla controparte sindacale, con la quale veniva ripreso il confronto e la fissazione di un successivo incontro per il 17.12.2021.

Circa la partecipazione all'incontro del 8.11.2021, l'amministrazione evidenziava che trattavasi di adempimento obbligatorio, come previsto dalla procedura di raffreddamento.

Quanto, infine, alla riunione del 10.11.2021 il convenuto contestava trattarsi di un'assemblea sindacale ai sensi dell'art. 20 St. Lav., essendo solo la "prosecuzione di un mero dialogo" sui temi oggetto della vertenza.

Nessuna lesività poteva dunque ascriversi alla condotta del Comune, il quale ha sempre rispettato il ruolo e le prerogative delle OO.SS. ricorrenti quali interlocutori contrattuali, a differenza del DICCAP, privo della rappresentatività necessaria.

La parte contestava infine l'attualità della condotta antisindacale denunciata.

Concludeva chiedendo la reiezione delle domande proposte dalle organizzazioni ricorrenti.

Il Giudice, acquisita documentazione nel corso dell'istruttoria, all'udienza del 18.2.2022, riservava la decisione.

In data 1.3.2022 è stata depositata la trascrizione della fonoregistrazione dell'udienza predetta.

RITENUTO IN DIRITTO

§ 3. Occorre prendere in esame distintamente i due episodi, seppure consequenziali l'uno all'altro.

Con riferimento all'assenza del Comune alla riunione attivata dalle sigle odierne ricorrenti per l'esperimento della procedura di conciliazione, si osserva che risulta provata la circostanza che la PEC della Prefettura contenente la

convocazione delle parti non è stata tempestivamente protocollata e che la riunione non è stata dunque posta in calendario per la delegazione trattante di parte datoriale. La PEC risulta infatti protocollata solo il giorno della riunione (doc. 13 conv.), a seguito del contatto telefonico avuto con il Comune dal Capo di Gabinetto della Prefettura dott.ssa [redacted] di fronte alla constatata perdurante assenza della delegazione trattante dell'ente.

La stessa parte ricorrente, in persona del delegato CGIL [redacted], ha riferito che nel corso della riunione la dott.ssa [redacted] contattò il Comune, il quale rispose "che non avevano ricevuto la convocazione prefettizia", seppure non sapendo riferire le ragioni.

La dott.ssa [redacted] ha confermato la circostanza, ricordando di avere contattato l'assessore [redacted] la quale le rispose di non avere avuto conoscenza della richiesta di attivazione della procedura di raffreddamento, evidenziandole la difficoltà di funzionamento dell'Ufficio del Protocollo.

La dott.ssa [redacted] apprendeva nel corso della telefonata che né la [redacted] né tantomeno il dott. [redacted], Direttore Generale del Comune, con il quale pure parlava direttamente al telefono, erano in condizioni di poter presenziare alla riunione, per ragioni di impegni improrogabili che non ricordava.

Per tale motivo la riunione si chiudeva con esito negativo, alla sola presenza della delegazione trattante delle OO.SS.

La mancata protocollazione della PEC è stata riferita anche dall'informatore dott. [redacted], Dirigente del Servizio Anagrafe, facente parte della delegazione di parte pubblica. Egli ha riferito che nell'ultimo periodo l'Ufficio Protocollo non ha funzionato bene, essendosi verificati alcuni disservizi ed ora è in fase di riorganizzazione.

Per confermare le problematiche dell'ufficio protocollo il Comune ha documentato (con produzione del 17.2.2022) che un mese prima uno dei dipendenti dell'ufficio un aveva subito una sanzione disciplinare a causa di un disservizio; ha prodotto inoltre la lettera in data 25.7.2021 di recesso anticipato dal rapporto di lavoro per il mancato superamento del periodo di prova nei confronti di altro dipendente neoassunto con qualifica di Istruttore direttivo amministrativo e funzioni di archivista, addetto all'Ufficio Protocollo. Ha altresì evidenziato, mediante un prospetto, che, nella settimana in cui era giunta la PEC della Prefettura, presso l'Ufficio protocollo su sei persone addette su quattro erano assenti (circostanza che non è stata contestata dalla controparte); vi è poi stato l'intervallo del fine settimana (sabato 30 e domenica 31 ottobre) seguito dalla festività del 1° novembre (Tutti i Santi). In buona sostanza, in tale contesto la mail era sfuggita.

Va precisato che la dott.ssa Ricciardi ha riferito che la convocazione era stata inviata anche a tre indirizzi di posta elettronica ordinari (assessore [redacted], dott. [redacted] ed all'assessore [redacted]), ma non vi è prova che i destinatari abbiano effettivamente ricevuto detta mail o che l'abbiano comunque letta. Certo è che la formale comunicazione della convocazione non è stata ricevuta dai diretti destinatari.

Va poi rilevato che l'ente non avrebbe avuto alcun interesse a non presenziare all'incontro, posto che la partecipazione alla procedura di raffreddamento è obbligatoria per legge, ai sensi dell'art. 2 comma 2 L. n. 146/1990 e, come previsto dal successivo art. 4 comma 4, i dirigenti responsabili delle amministrazioni pubbliche che non osservino l'obbligo di partecipare al tentativo di conciliazione "sono soggetti alla sanzione amministrativa pecuniaria da € 2.500 ad € 50.000, tenuto conto della gravità della violazione, dell'eventuale recidiva, dell'incidenza di essa sull'insorgenza o sull'aggravamento dei conflitti e del pregiudizio eventualmente arrecato agli utenti".

Del resto, la dott.ssa [redacted] ha avuto modo di osservare come non fosse usuale la mancanza di una delle parti, poiché "una volta che c'è un tentativo di

conciliazione le parti si presentano sempre".

Ciò induce a ritenere che il Comune abbia sempre ottemperato all'obbligo di presenziare alle procedure di raffreddamento e che nel caso in esame la mancata comparizione è effettivamente dipesa non tanto dalla effettiva volontà di minare la credibilità e/o la capacità di negoziazione dei Sindacati ricorrenti o favorire una sigla sindacale non rappresentativa quanto piuttosto da un disservizio dell'Ufficio Protocollo.

Correlativamente, la presenza del Comune alla riunione del 8.11.2021 per la procedura attivata dal DICCAP non può assumere i caratteri di una condotta illegittima, discriminatoria e lesiva delle OO.SS. ricorrenti, posto che l'ente è – come detto e come peraltro evidenziato dalla stessa parte ricorrente (v. doc. 1) - obbligato per legge a partecipare alla procedura di raffreddamento, sicché non può ravvisarsi nell'episodio alcuna espressione di indebita preferenza.

Non ricorrono pertanto i presupposti per l'accoglimento del ricorso in ordine alle condotte dell'Amministrazione sin qui analizzate, anche in considerazione del fatto che non può esservi discriminazione, nemmeno sul piano oggettivo, laddove la condotta da un lato derivi da circostanze fortuite e dall'altro lato da obblighi imposti dalla legge, non ravvisandosi nella specie (o, comunque, non essendo provata) la violazione dei generali canoni della correttezza e buona fede che devono improntare anche il rapporto tra datore di lavoro ed OO.SS.

§ 4. A diverse conclusioni deve invece pervenirsi in relazione alla riunione svoltasi presso gli uffici del Servizio anagrafe in data 10 novembre 2021 a seguito del tentativo di conciliazione tenutosi con il DICCAP.

Dal verbale del tentativo di conciliazione dell'8 novembre si evince che l'incontro aveva esito negativo con prosecuzione dello stato di agitazione dei dipendenti comunali ma il Capo di Gabinetto dava atto della "disponibilità di entrambe le parti a proseguire il confronto anche in una prossima riunione già fissata presso la sede municipale per mercoledì 10 novembre alle ore 8".

Va in primo luogo rilevato che la riunione era già stata fissata dalle parti e non era stata sollecitata dalla Prefettura, posto che di essa la dott.ssa [redacted] si limitava a prendere atto. Sul punto la dott.ssa [redacted] non è stata comunque in grado di fornire ulteriori chiarimenti.

Il dott. [redacted] ha ricordato che né la Prefettura né il Comune avevano obiezioni particolari allo svolgimento di detta riunione, la quale prevedeva sin dall'inizio la partecipazione dei dipendenti del servizio anagrafe unitamente ai rappresentanti sindacali del DICCAP; la partecipazione dei lavoratori veniva poi formalizzata tramite invio di una mail trasmessa il giorno successivo al dirigente del Servizio anagrafe dal coordinatore dell'Aerea Vasta DICCAP, [redacted] (si v. la mail acquisita all'udienza del 18.2.2022 e le dichiarazioni rese dal dott. Paparella sul punto).

La riunione veniva dunque allargata ai dipendenti su richiesta formale del DICCAP e con il nulla osta del dirigente dott. [redacted], il quale nella risposta alla mail dichiarava che il personale sarebbe stato considerato in servizio, aderendo così pienamente all'iniziativa dell'organizzazione sindacale (v. scambio di mail del 9.11.2021).

Così facendo, la riunione ha assunto indiscutibilmente i caratteri di un'assemblea nei termini previsti dagli artt. 20 St. Lav., applicabile nel settore del pubblico impiego, nel quale i diritti e le prerogative sindacali sono tutelate nelle forme previste dalle disposizioni della legge n. 300/1970, come stabilito dagli artt. 42 e 51 D. Lgs. n. 165/2001.

Si deve aggiungere che l'art. 42 del T.U. prevede al comma 3° la costituzione di

organismi di rappresentanza unitaria del personale (RSU), rinviando ad accordi e contratti collettivi, per la disciplina della composizione, per il regolamento ed il loro funzionamento.

Secondo l'art. 4 CCNQ del 4.12.2017 (contratto collettivo nazionale quadro sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi, nonché delle altre prerogative sindacali):

«1. I dipendenti pubblici hanno diritto di partecipare, durante l'orario di lavoro, ad assemblee sindacali in idonei locali concordati con l'amministrazione per 10 ore annue pro capite senza decurtazione della retribuzione, fatte salve le norme di miglior favore contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto o di area.

2. Le assemblee, che riguardano la generalità dei dipendenti o gruppi di essi, **possono essere indette** singolarmente o congiuntamente, con specifico ordine del giorno su materie di interesse sindacale e del lavoro, **dai soggetti indicati nell'art. 3 (Dirigenti sindacali), comma 1, lettere da b) ad e) o dalla RSU unitariamente intesa**».

Secondo l'art. 3 comma 1:

«1. Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 sono dirigenti sindacali: **a)** i componenti delle RSU; **b)** i componenti dei terminali di tipo associativo, designati dalle organizzazioni sindacali rappresentative e rimasti operativi nei luoghi di lavoro dopo la elezione delle RSU; **c)** i dipendenti accreditati a partecipare alla contrattazione collettiva integrativa dalle organizzazioni sindacali aventi titolo ai sensi dell'art. 5, comma 3, dell'ACQ 7 agosto 1998; **d)** i componenti delle rappresentanze sindacali aziendali (RSA) delle organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'art. 10 dell'ACQ 7 agosto 1998; **e)** i componenti degli organismi direttivi delle organizzazioni sindacali di categoria rappresentative non collocati in distacco o aspettativa; **f)** i componenti degli organismi direttivi delle confederazioni rappresentative ai sensi dell'art. 43 comma 2 del d.lgs. 165/2001, non collocati in distacco o aspettativa; **g)** i componenti degli organismi direttivi delle associazioni sindacali rappresentative collocati in distacco o aspettativa».

Nel caso di specie non risulta che _____, coordinatore dell'Aerea Vasta DICCAP, fosse figura rientrante in alcuna delle ipotesi contemplate dall'art. 3 appena citato; egli inoltre, esterno all'amministrazione, "non è nemmeno componente della RSU, rivestendo invece detta qualifica la dipendente comunale _____ (v. doc. 9 conv.). E' inoltre pacifico, in quanto espressamente stabilito nel contratto collettivo, che l'assemblea non può essere indetta dal singolo componente della RSU.

Va poi rilevato che, a seguito della sottoscrizione del Contratto Collettivo Nazionale Quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (2019-2021) del 3 agosto 2021, l'A.Ra.N. ha proceduto – in forza di apposita delibera del Collegio di indirizzo e controllo – all'accertamento definitivo della rappresentatività nei comparti individuati da detto Contratto, per il citato periodo contrattuale. Dall'accertamento (1) risulta che nel comparto funzioni locali il DICCAP non ha raggiunto la percentuale di rappresentatività prevista dall'art. 43 D. Lgs. n. 165/2001 il quale stabilisce che "L'ARAN ammette alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, considerando a tal fine la media tra il dato associativo e il dato elettorale" sicché non le è consentito indire singolarmente l'assemblea.

La Suprema Corte si è già pronunciata nella fattispecie nel vigore del precedente CCNQ del 7.8.1998, ponendo in evidenza che il quadro normativo di fonte primaria previsto dal T.U. del pubblico impiego, al cui interno si innesta la disciplina dettata dalla contrattazione collettiva, si pone in rapporto di specialità rispetto alla disciplina dettata dallo Statuto dei Lavoratori e prevede che alla competizione elettorale per le RSU devono essere ammesse a partecipare anche le organizzazioni sindacali che non abbiano i requisiti di rappresentatività di cui all'art.

(1) <https://www.aranagenzia.it/comunicati/12003-accertamento-definitivo-rappresentativita-2019-2021-comparti-di-contrattazione.html>

43, garantendo così il pluralismo dell'organismo rappresentativo, il quale però agisce, alla luce delle norme di fonte contrattuale, "come organismo unitariamente inteso ed a struttura collegiale" (cfr. Cass. Sez. L. 16.2.2005 n. 3072 e Cass. Sez. L. 8.2.2018 n. 3095).

Detta concezione della RSU è stata confermata dal nuovo CCN Quadro del 4.12.2017, il quale in modo esplicito stabilisce all'art. 4 che solo la RSU unitariamente intesa può indire l'assemblea e non il singolo componente.

Peraltro, il Regolamento RSU del Comune di Ferrara (doc. 10 conv.) si pone perfettamente in linea con detta concezione dell'organismo rappresentativo e con quanto stabilito a livello di accordo nazionale e prevede esplicitamente all'art. 1 che il diritto ad indire assemblee è garantito alla RSU, di intesa con le OO.SS., "nell'ambito di quanto previsto dai CCNL di comparto e della normativa vigente" ed all'art. 7 che le decisioni della RSU sono assunte "a maggioranza dei componenti presenti" sulla base del "principio di unicità della RSU" e non possono essere assunte per iniziativa unilaterale di un singolo o di un gruppo di componenti, senza un confronto in seno alla stessa.

Coerentemente con quanto appena evidenziato, lo stesso Comune, alcuni giorni dopo i fatti in esame, alla rappresentante del DICCAP , la quale faceva richiesta di assemblea retribuita, rispondeva (v. nota del 18.11.2021, doc. 18 conv.) che l'attuale disciplina collettiva non consente nel pubblico impiego contrattualizzato l'indizione dell'assemblea da parte del singolo componente della RSU.

L'autorizzazione allo svolgimento dell'Assemblea dei lavoratori senza decurtazione della retribuzione, alla sola presenza dei rappresentanti del DICCAP di cui uno, , dirigente sindacale esterno, e con la partecipazione diretta del Comune (in persona del Dirigente del Servizio anagrafe e dell'assessore) deve certamente essere stigmatizzata in quanto si traduce, di fatto, nella violazione del principio sopra indicato e nella sostanziale oggettiva attribuzione al sindacato non rappresentativo di un ruolo privilegiato nei rapporti con il Comune, con conseguente messa in pericolo dell'immagine, in termini di credibilità e capacità di negoziazione, delle organizzazioni odierne ricorrenti.

Messa in pericolo che, già di per sé sussistente, diviene ancor più apprezzabile se si considera che l'assemblea si è tenuta a distanza di pochissimi giorni da una richiesta di confronto, avanzata dalle stesse parti ricorrenti, cui l'amministrazione non ha partecipato (seppure per motivi diversi dal denunciato intento discriminatorio del Comune) e da un tentativo di conciliazione promosso dal DICCAP che ha invece visto le delegazioni trattanti presentarsi entrambe al tavolo della Prefettura.

Il potenziale pregiudizio determinato dal susseguirsi degli eventi nei termini sopra ricordati trova conferma attraverso le dichiarazioni del Dirigente del servizio comunale interessato, il quale ha riferito che quanto accaduto non ha facilitato il rapporto con i sindacati, sebbene si debba dare atto che il confronto tra le delegazioni trattanti sia stato poi ripreso con una certa tempestività, tanto che in data 17 dicembre 2021 si è tenuta una nuova riunione tra le delegazioni trattanti (come confermato dal rappresentante).

Il ricorso deve pertanto essere accolto nei termini e nei limiti sin qui esposti, con le conseguenti determinazioni di cui al dispositivo.

In considerazione dell'eco che la vertenza sulle problematiche relative all'organizzazione dei Servizi Demografici ha avuto presso i media locali, al fine di rimuovere gli effetti della condotta antisindacale, si ritiene opportuno ordinare la pubblicazione del dispositivo del presente decreto, a cura e spese del Comune resistente, sui quotidiani locali "La Nuova Ferrara" ed "Il Resto del Carlino".

Non si ritiene necessario emettere provvedimenti ulteriori, avendo il Comune

già dimostrato di avere successivamente correttamente interpretato le disposizioni previste per l'indizione dell'assemblea dei lavoratori nel settore del pubblico impiego (v. PEC dott.ssa Bergamini del 18.11.2021, sub. doc. 18 conv.).

§ 5. Atteso il parziale accoglimento del ricorso, si ritiene sussistano giusti motivi per compensare le spese di lite nella misura di un mezzo; la restante parte va posta a carico del Comune convenuto e viene liquidata per l'intero come in dispositivo.

Le spese di stenotipia e fonoregistrazione, liquidate come da separato decreto, vengono poste a carico di entrambe le parti in ragione di ½ ciascuno.

P. Q. M.

letto l'art. 28 L. n. 300/1970,

D I C H I A R A

l'antisindacalità della condotta posta in essere dal Comune di Ferrara consistita nell'avere, in violazione dell'art. 4 del CCNQ 4 dicembre 2017, concesso i locali dei Servizi demografici al sindacato autonomo non rappresentativo DiCCAP per svolgervi, durante l'orario di lavoro, un'assemblea con il personale retribuita e nell'aver partecipato all'assemblea stessa;

ORDINA

la pubblicazione del dispositivo del presente decreto sul quotidiano "La Nuova Ferrara" ed "il Resto del Carlino" a spese del Comune di Ferrara.

Compensa le spese di lite per un mezzo, ponendo la restante parte a carico dell'amministrazione comunale soccombente, liquidate per l'intero in complessivi euro € 5.535,00, oltre al 15% sul compenso per spese forfettarie ed oltre ad IVA e CPA come per legge.

Pone a carico di entrambe le parti le spese di stenotipia e fonoregistrazione, liquidate come da separato decreto.

Ferrara, 12.3.2022

IL GIUDICE
dott.ssa Alessandra De Curtis

