TRIBUNALE DI ROMA

SEZIONE LAVORO - PRIMO GRADO

Nel procedimento instaurato ai sensi dell'art. 28 della Legge n. 300/1970

N. 9226/2021 R.G. vertente

TRA

CONFINTESA FUNZIONE PUBBLICA in persona del Segretario Generale e legale rappresentante pro tempore, del Coordinatore Nazionale di Coordinamento e del Segretario Provinciale di Roma elettivamente domiciliata in Roma, Corso d'Italia n. 102, presso lo studio dell'avv. Raffaello Misasi che la rappresenta e difende giusta delega in calce al ricorso ex art. 28 della Legge n. 300/1970

RICORRENTE

E

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, in persona del Ministro pro tempore, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato che lo rappresenta e difende ex lege

RESISTENTE

Il Giudice designato dott. Ottavio Picozzi;
letti gli atti ed i documenti di causa;
a scioglimento della riserva;

OSSERVA

L'organizzazione sindacale Confintesa Funzione Pubblica ha chiesto l'accertamento e la declaratoria della antisindacalità della condotta tenuta dal Ministero della Giustizia

consistente nella mancata indizione delle procedure di selezione per le progressioni economiche orizzontali all'interno delle aree con le risorse del FRD 2018 (ex FUA) e nella mancata negoziazione integrativa annuale per stabilire i parametri, i requisiti, i termini e quant'altro necessario per tali procedure e per quelle riferite al FRD – fondo risorse decentrate 2019 e 2020 chiedendo altresì di ordinare al Ministero della Giustizia la cessazione della condotta nonché, in applicazione degli artt. 2, 21 e 31 del C.C.N.I. 2010, dell'art. 18 del C.C.N.L. 2006/2009 e dell'art. 77 del C.C.N.L. 2016/2018 di avviare le negoziazioni integrative annuali riferite al FRD – fondo risorse decentrate degli anni 2019 e 2020 e, infine, di indire le procedure selettive per la progressione economica orizzontale dei suoi dipendenti non dirigenti finanziate con le risorse FRD – fondo risorse decentrate 2018 e, a tal fine, di adottare tutti i provvedimenti ed atti necessari onde rimuovere definitivamente gli effetti di tale comportamento; con vittoria di spese e compenso professionale, oltre gli accessori previsti per legge. A sostegno delle sue domande l'Organizzazione ricorrente deduceva che era un'organizzazione sindacale maggiormente rappresentativa su tutto il territorio nazionale nel Comparto delle Funzioni Centrali firmataria del C.C.N.L. del Comparto Ministeri, prima, e del Comparto Funzioni Centrali, poi; che era legalmente rappresentata dal suo Segretario Generale (art. 6 dello Statuto); che era articolata nei Coordinamenti Nazionali - operativi nelle rispettive amministrazioni di riferimento; che i Coordinatori nazionali di coordinamento, avevano la delega a rappresentare la Sigla nelle predette amministrazioni per ogni contrattazione di secondo livello (ex art. 9 commi 2 e 11 dello Statuto); che i Segretari Provinciali avevano la rappresentanza in giudizio nelle procedure ex art. 28 dello Statuto dei Lavoratori (ex art. 10 comma 5 dello Statuto); che in data 14 settembre 2017 era stato sottoscritto il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al Comparto Ministeri per il quadriennio 2006/2009, il quale, all'art. 18, aveva disciplinato le procedure e i criteri per lo sviluppo economico all'interno delle aree stabilendo che "*i passaggi da una fascia retributiva a quella immediatamente successiva avvengono con decorrenza fissa 1° gennaio, per tutti i lavoratori ... selezionati in base ai criteri*

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

del presente articolo"; che tali criteri, in base alla stessa norma, erano rimessi alle determinazioni di periodiche contrattazioni integrative; che in data 29 luglio 2010 era stato sottoscritto, anche da essa Sigla ricorrente, il Contratto Collettivo Nazionale Integrativo per il personale non dirigenziale del Ministero della Giustizia che, all'art. 2 comma 3, prevedeva che "*con cadenza annuale vanno individuate e verificate le risorse che costituiscono il Fondo Unico di Amministrazione ... in tale sessione negoziale si procede con contrattazione integrativa di Ministero per la definizione dei criteri e delle procedure di utilizzazione del Fondo stesso*"; che l'art. 21 del predetto CCNI 2010 aveva confermato che "*con separati accordi a cadenza annuale, si procede a individuare le risorse del FUA da destinare agli sviluppi economici del personale ...*"; che, inoltre, sempre il CCNI al successivo art. 31 stabiliva che "*in applicazione di quanto previsto dall'art. 2 comma 3, sono individuate e verificate con cadenza annuale le risorse che costituiscono il Fondo Unico di Amministrazione ed in tale sessione negoziale si procede con contrattazione integrativa a livello di Amministrazione a definire criteri e procedure di utilizzazione del Fondo stesso ...*"; che in data 26 aprile 2017 era stato sottoscritto, anche da essa Sigla ricorrente, altro Accordo avente ad oggetto la promozione e la riqualificazione del personale dell'Amministrazione Giudiziaria, accordo che, all'art. 6, prevedeva lo specifico impegno del Ministero della Giustizia di "*riprendere entro il 30 maggio 2017 la contrattazione del Fondo Unico di Amministrazione nell'ambito del quale individuare le modalità di progressione economica per il personale dell'Amministrazione giudiziaria e le risorse da destinare in prima attuazione per gli sviluppi economici*" da concludersi "*entro il 31 dicembre 2017*" e da proseguire nel 2018 "*per non meno di 10.000 unità di personale*"; che l'obbligo di avviare e di portare a compimento le procedure di progressione economica per migliaia di lavoratori del Ministero della Giustizia era stato ribadito anche nel successivo accordo del 21 dicembre 2017, sottoscritto anche da essa Sigla ricorrente, ed avente ad oggetto gli sviluppi economici all'interno delle aree tramite l'utilizzo di risorse del FUA 2016; che all'art. 6 dell'Accordo era stabilito che "i *posti destinati per*

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

l'Amministrazione giudiziaria per la procedura selettiva di cui al presente accordo sono determinati in misura complessivi di 9.091 per un onere pari ad € 16.497.143,83", risorse contestualmente individuate e stanziate nel parallelo Accordo FUA 21 dicembre 2017; che in data 12 febbraio 2018 era stato sottoscritto il nuovo C.C.N.L. Comparto Funzioni Centrali che, all'art. 76 aveva trasformato il FUA in FRD – fondo risorse decentrate e, all'art. 77, aveva previsto che "*le amministrazioni rendono annualmente disponibili per la contrattazione integrativa ... tutte le risorse confluite nel Fondo risorse decentrate, al netto delle progressioni economiche e delle risorse già destinate alle posizioni organizzative relative ad annualità precedenti. Di anno in anno sono inoltre rese disponibili per la contrattazione integrativa le risorse corrispondenti ai differenziali di progressione economica e, ove previsti, di indennità di amministrazione, rispetto alla posizione economica iniziale del profilo, del personale cessato dal servizio, anche per effetto di passaggio ad altra area o alla dirigenza ... Le risorse disponibili per la contrattazione integrativa ai sensi del comma 1 sono destinate ai seguenti indirizzi: a) premi e trattamenti economici correlati alla performance organizzativa .... e) progressioni economiche ...*"; che con ulteriore Accordo per gli sviluppi economici 2018, sottoscritto anche da essa Confintesa Funzione Pubblica il 10 gennaio 2019, il Ministero della Giustizia si era impegnato a bandire una o più procedure selettive interne per gli sviluppi in argomento, stanziando euro 13.001.502,00, individuate con precedente accordo FRD – fondo risorse decentrate 2017 del 19 aprile 2018, prevedendo i posti destinati per un numero di 6.928 unità di personale; che tali progressioni economiche, negoziate dalle OO.SS. a gennaio 2019 e finanziate con le risorse del FRD – fondo risorse decentrate del 2017, erano gli ultimi sviluppi di carriera di cui il personale del Ministero della Giustizia aveva potuto giovarsi, dato che con provvedimenti del Direttore Generale del personale del 13 dicembre 2019 erano state approvate le graduatorie definitive per 6.928 dipendenti; che queste erano le ultime progressioni sulle quali Confintesa Funzione Pubblica e le altre OO.SS. avevano potuto efficacemente interloquire con la parte pubblica ai sensi degli artt. 18 del C.C.N.L. 2006/2009, 77 C.C.N.L. 2016/2018

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

e 2, 21 e 31 CCNI 2010; che, con ulteriore Accordo del 5 dicembre 2019 sulla consistenza del FRD – fondo risorse decentrate ex FUA relativo all'anno 2018 le parti sociali avevano determinato le risorse disponibili (oltre 64 milioni di euro di cui oltre 52 milioni di euro destinate ex art. 2 per l'Amministrazione giudiziaria), con l'ulteriore impegno all'ultimo comma del medesimo art. 2 "*a destinare per l'anno 2019 l'importo di € 5.000.000,00 ad ulteriori progressioni economiche rispetto a quelle già oggetto di precedenti accordi*"; che, tuttavia, delle relative procedure selettive 2019 (con risorse FRD 2018) per le progressioni economiche dei lavoratori e dei propedeutici accordi integrativi non avevano ricevuto notizia; che il Ministero aveva violato le previsioni negoziali che imponevano la cadenza annuale sia per determinare lo stanziamento delle risorse sia per procedere con la contrattazione integrativa, tesa a decidere termini e parametri delle procedure selettive; che tali previsioni integravano una specifica prerogativa sindacale di partecipazione a tali sessioni negoziali con tale periodicità annuale; che, inoltre, non erano mai stati sottoscritti gli Accordi integrativi per individuare le risorse, prima, e disciplinare, poi, le relative procedure nonché i criteri di utilizzo del FRD – fondo risorse decentrate ex FUA relativamente all'anno 2019 ai fini delle progressioni economiche dell'anno 2020; che neppure risultavano avviati i relativi tavoli negoziali previsti sempre con cadenza annuale secondo le previsioni dell'art. 18 del C.C.N.L. 2006/2009, dall'art. 77 del C.C.N.L. 2016/2018 (docc. 2 e 3) e dagli artt. 2, 21 e 31 del CCNI 2010; che con diffida del 13 novembre 2020 e del 24 febbraio 2021, essa Confintesa Funzione Pubblica aveva intimato, senza ottenere riscontro, al Ministero della Giustizia di procedere a ogni necessaria attività amministrativa per dare seguito alle intese stipulate e per avviare e concludere le procedure di sviluppo economico dei lavoratori, evidenziando la lesione delle sue prerogative sindacali derivante dall'atteggiamento dilatorio del Ministero che non aveva avviato le procedure di progressione 2019 già finanziate con il FRD – fondo risorse decentrate 2018 e non aveva coltivato le negoziazioni integrative per la destinazione del FRD – fondo risorse decentrate 2019 e 2020; che la condotta del Ministero integrava non solo un

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

pregiudizio per i lavoratori interessati – le cui progressioni economiche erano ferme al 2018 – ma anche una grave violazione delle prerogative sindacali, dell'immagine e della credibilità di essa Confintesa Funzione Pubblica, essendole impedito, di fatto, di tutelare efficacemente i propri iscritti per migliorare la loro condizione economica; che l'ingiustificata e reiterata inerzia del Ministero rispetto alle procedure selettive non avviate e ai tavoli negoziali annuali per le successive risorse di FRD, poteva determinare un danno irreparabile per essa Sigla ricorrente, consistente anche nella perdita di lavoratori iscritti (già ridottisi); che, in particolare, vi era il concreto rischio di una sensibile diminuzione della sua rappresentatività nel Ministero della Giustizia con ricadute che potevano estendersi anche alla sua più generale rappresentatività nel Comparto delle Funzioni Centrali; che l'inerzia del Ministero frustrava l'efficace espletamento del ruolo proprio di essa Confintesa Funzione Pubblica e le impediva il concreto esercizio della rappresentatività che, invece, aveva pieno diritto di esercitare a tutela dei lavoratori iscritti che le avevano attribuito specifico incarico; che ciò provocava anche un grave danno di immagine, per la deteriore percezione già generatasi presso i lavoratori iscritti che lamentavano un difetto di tutela e lo addebitavano alla incapacità di essa organizzazione sindacale di tutelarne le ragioni; che si configurava, quindi, una condotta antisindacale perché il Ministero determinava una limitazione delle prerogative sindacali, cioè un impedimento materiale all'esercizio delle funzioni essenziali di un sindacato e, in particolare, quella di sedersi con la parte datoriale ogni qual volta le previsioni negoziali o legali lo imponevano, con la specifica cadenza (annuale nel caso di specie) prevista nelle medesime disposizioni e a quella di garantire ai lavoratori iscritti il rispetto degli Accordi e dei contratti già stipulati; che negare a un sindacato – o anche solo limitare, rinviare *sine die* e/o rendere eccessivamente gravosa - l'una o l'altra funzione significava negarne il ruolo; che ciò si realizzava indipendentemente da uno specifico intento lesivo del Ministero della Giustizia, intento che, ai fini del ricorso, era del tutto indifferente e dalla circostanza che tale inerzia riguardava sostanzialmente tutte le sigle rappresentative che avrebbero titolo, diritto e dovere di concordare con il

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

datore risorse, modalità e parametri delle procedure di progressione; che anche l'universalità lesiva della condotta era indifferente ai fini dell'art. 28 della Legge n. 300/1970; che, infatti, secondo la giurisprudenza di legittimità per integrare gli estremi della condotta antisindacale era sufficiente che tale comportamento ledesse oggettivamente gli interessi collettivi di cui erano portatrici le organizzazioni sindacali, non essendo necessario 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, essendo soltanto necessario accertare l'obiettiva idoneità della condotta datoriale a ledere la libertà sindacale e gli interessi collettivi di cui erano portatrici le organizzazioni sindacali; che la mancata o incompleta o intempestiva applicazione di quanto stabilito nei contratti ed accordi stipulati anche da essa Sigla ricorrente produceva un pregiudizio d'immagine e di credibilità permanente e significativo in capo a essa Confintesa Funzione Pubblica; che, avendo in materia la Legge ed il CCNL attribuito alla contrattazione collettiva integrativa di amministrazione la regolamentazione dell'istituto, se il datore di lavoro pubblico non applicava quanto già concordato e non avviava le nuove sessioni negoziali per ciascun anno di riferimento, veniva meno qualsiasi affidamento dei lavoratori sull'efficacia dell'azione sindacale dell'Organizzazione cui aderivano; che essa associazione aveva, quindi, un interesse rilevante da tutelare in giudizio al fine di ottenere l'interruzione della condotta lesiva e l'adozione di quanto necessario per ricondurre l'azione datoriale nell'alveo della legalità; che sussisteva anche il requisito dell'attualità della condotta, dal momento che, nonostante le diffide, il Ministero della Giustizia non aveva ancora avviato le procedure di progressione economica per l'anno 2019 (con le risorse FRD 2018), non aveva avviato le procedure concordate il per 270 passaggi economici e non aveva coltivato i tavoli negoziali con cadenza annuale per le annualità successive; che, nella fattispecie, non poteva dubitarsi che il comportamento datoriale lesivo fosse tuttora persistente e idoneo a produrre effetti durevoli nel tempo e che costituisse una

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

restrizione o un ostacolo al libero esercizio dell'attività sindacale; che non costituiva requisito necessario per la proposizione della domanda di repressione della condotta antisindacale l'immediatezza della reazione dei soggetti lesi dalla condotta datoriale, potendo l'azione essere proposta anche dopo lungo tempo dall'inizio del comportamento illegittimo, purché quest'ultimo fosse ancora in atto e permanessero gli effetti lesivi della libertà e delle attività del sindacato; che in sostanza era necessaria soltanto l'attualità della condotta, requisito sussistente nella fattispecie in esame; che essa Sigla sindacale aveva interesse ad ottenere una pronuncia che, censurando le condotte di parte datoriale, accertasse e dichiarasse l'obbligo del Ministero di avviare e concludere le procedure selettive per le progressioni economiche già totalmente finanziate e disciplinate con precedenti accordi, nonché accertasse e dichiarasse l'obbligo di aprire le sessioni negoziali integrative di amministrazione per destinare le nuove risorse e per stabilire termini e parametri delle nuove procedure di selezione nel rispetto della cadenza annuale; che le condotte della controparte erano indubbiamente antisindacali anche in considerazione del fatto che la contrattazione, nella specifica materia, era direttamente dettata dalla Legge; che il comportamento del Ministero costituiva violazione degli artt. 2 e 40 del D.Lgs. 165/2001, in quanto, pur avendo sottoscritto contratti ed accordi integrativi perfettamente conformi alla Legge e dotati di copertura finanziaria, non procedeva a darvi esecuzione, ritardando le procedure selettive per le nuove progressioni; che l'antisindacalità della condotta derivava anche dal mancato rispetto da parte dell'Amministrazione della Giustizia degli Accordi sottoscritti e vigenti, con conseguente perdita di fiducia da parte dei lavoratori nella rappresentatività delegata a essa Confintesa Funzione Pubblica che non aveva modo di rispondere alle richieste della sua base associativa volte a comprendere i motivi del blocco delle procedure selettive per le progressioni economiche dal 2018, del mancato avvio di quelle oggetto di precedenti Accordi nonché della mancanza di trattative per stabilire la destinazione delle ulteriori risorse di FRD maturate negli anni successivi e per decidere i parametri e le condizioni delle prossime progressioni economiche; che, in

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

tale situazione di stallo, tutte le OO.SS., compresa essa Confintesa Funzione Pubblica, non potevano esercitare il fondamentale diritto/dovere - attribuito direttamente dalla legge - di disciplinare effettivamente ed efficacemente la materia retributiva dei propri iscritti dai quali avevano ricevuto mandato, causando, tra l'altro, una situazione di incertezza, suscettibile di determinare una restrizione o un ostacolo al libero esercizio dell'attività sindacale; che l'inerzia e l'atteggiamento dilatorio del Ministero della Giustizia si protraevano da lungo tempo e determinavano quindi una delegittimazione di essa Sigla ricorrente e una violazione delle prerogative esposte anche nei principi generali del sistema di contrattazione collettiva di cui al D.lgs. 165/2001 secondo cui "*Il sistema delle relazioni sindacali è improntato a principi di responsabilità, correttezza, buona fede e trasparenza ... Le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi dalla data della sottoscrizione definitiva e ne assicurano l'osservanza ...*";

Si costituiva il Ministero della Giustizia contestando le avverse deduzioni e assumendo che gli interessi dell'organizzazione sindacale ricorrente erano comuni a tutte le sigle sindacali; che aveva sempre mantenuto un vivace e attivo confronto con tutte le sigle sindacali; che le doglianze di Confintesa Funzione Pubblica, rappresentate con le note del 25 gennaio 2021 e del 4 febbraio 2021, erano state oggetto della procedura di conciliazione ex lege n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000 cui aveva partecipato essa Amministrazione giudiziaria su invito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; che la procedura si era svolta in data 4 febbraio 2021 e si era conclusa positivamente a fronte dell'impegno preso dal Direttore Generale del Personale della Formazione a proseguire il dialogo e l'esecuzione e degli accordi sottoscritti; che nell'esaminare le doglianze dell'organizzazione sindacale ricorrente doveva tenersi conto delle difficoltà incontrate nell'attività di essa Amministrazione a seguito dell'emergenza epidemiologica per cui aveva in via principale dovuto 1) coadiuvare e supportare tutti gli uffici dell'amministrazione centrale e quelli giudiziari territoriali con riferimento alle attività giudiziarie da realizzare da remoto, 2) rafforzare gli organici con un

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

rilevante piano assunzionale, 3) mantenere costante il rapporto con le organizzazioni sindacali nell'ottica del confronto e del rispetto dei principi di correttezza e buona fede; che, sia pure in ritardo rispetto a quanto previsto in seguito allo svolgimento delle predette attività, in data 5 maggio 2021 era stato pubblicato l'interpello di assestamento per direttori, ai sensi dell'arta 7 dell'accordo sindacale del 15 luglio 2020; che, con riguardo alle progressioni economiche, nell'accordo sottoscritto in data 21 dicembre 2017, esso Ministero della Giustizia aveva previsto la progressione economica di 9091 dipendenti dell'Amministrazione giudiziaria per un onere pari a 16.497.143,83; che a tale accordo era stata data attuazione con la pubblicazione di 61 bandi e all'esito delle procedure selettive erano stati emessi per i vincitori provvedimenti di attribuzione della fascia economica immediatamente superiore a decorrere dal 1 gennaio 2018; che il 12 febbraio 2018 era stato sottoscritto il C.C.N.L. comparto Funzioni Centrali; che nel corso del 2017 era stata portata a termine la prima fase delle procedure di riqualificazione del personale ai sensi dell'art. 21 quater della Legge n. 132/2015; che tali attività avevano assorbito totalmente le energie dell'amministrazione comportando un notevole e straordinario impegno organizzativo e innovativo protrattosi per un lungo periodo di tempo, caratterizzato, tuttavia, da un assiduo confronto sindacale nel corso di tutta l'azione; che non vi era in atti alcuna prova che la revoca di molte deleghe sindacali lamentata da Confintesa Funzione Pubblica fosse correlata alle ritardate progressioni economiche e/o alla mancata distribuzione del FRD – fondo risorse decentrate per gli anni 2019 e 2020; che per fronteggiare le carenze di organico degli uffici giudiziari essa Amministrazione aveva ritenuto prioritario porre in atto le diverse procedure di reclutamento di personale che, dopo il primo periodo di blocco dovuta all'emergenza pandemica in corso, erano riprese speditamente nonostante le difficoltà incontrate; che non vi era stata alcuna volontà di rimanere inerte ovvero di impedire l'esercizio delle funzioni essenziali del sindacato non partecipando ai tavoli di contrattazione nei tempi programmati o rinviando il prosieguo della contrattazione; che, in realtà, esso Ministero aveva posto in essere tutta la complessa attività per le progressioni del

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

2017 e aveva manifestato in più occasioni l'intento di proseguire nell'adempimento di quanto programmato e sottoscritto, sia pure nei tempi che le circostanze eccezionali vissute nell'ultimo arco temporale permettevano; che, in particolare, nel solo anno 2020 erano stati realizzati oltre 35 incontri con le parti sociali che avevano consentito di raggiungere la sottoscrizione dei seguenti accordi: "*1. 15 luglio 2020 - Accordo sulla Mobilità interna del personale giudiziario; 2. 29 luglio 2020 - Sottoscrizione dell'Ipotesi del Fondo Unico di Amministrazione per l'anno 2019; 3. 14 ottobre 2020 – Sottoscrizione dell'Ipotesi di Accordo per la definizione dei criteri per la corresponsione della retribuzione di risultato ai dirigenti di 2^ fascia –attività biennio 2017/ 2018; 4. 14 ottobre 2020 - Accordo sulla attuazione del lavoro agile presso l'amministrazione giudiziaria ai sensi della normativa eccezionale di contrasto alla pandemia covid-19*"; che nel 2021 l'attività sindacale del Ministero della Giustizia nel suo complesso era proseguita con due incontri in data 4 e 10 marzo 2021, dedicati al POLA (Piano Organizzativo Lavoro Agile) in seguito ai quali dopo un ampio confronto con le sigle sindacali del personale dirigente e non dirigente si era giunti alla pubblicazione del Pola, allegato al piano della performance per il triennio 2021-2023 e pubblicato sul sito istituzionale; che sulla base di tali elementi doveva ritenersi che essa Amministrazione, lungi dal voler rimanere inerte rispetto agli accordi sottoscritti di cui Confintesa Funzione Pubblica lamentava l'inattuazione, era stata fortemente condizionata nella sua azione, nonché impossibilitata a portare a conclusione gli accordi definitivi del FRD – fondo risorse decentrate 2018 e del FUA 2019 a causa delle altalenanti vicende politiche degli ultimi periodi nonché dei rallentamenti imposti dalla situazione epidemiologica, peraltro in costante repentino mutamento; che, peraltro, il giorno 19 maggio 2021, il Capo Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del personale e dei servizi, aveva convocato le sigle sindacali per la sottoscrizione dell'Accordo definitivo del Fondo Risorse Decentrate per l'anno 2018; che, inoltre, nel corso dell'incontro tenutosi in data 5 maggio 2021 tra la Ministra e le Organizzazioni Sindacali del personale non dirigente si era programmata anche la definizione degli accordi FUA 2019 e FUA 2020; che il mero

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

ritardo nell'attuazione delle disposizioni contenute in uno o più accordi collettivi non poteva di per sé solo integrare alcuna condotta antisindacale; che non poteva ritenersi sanzionabile ai sensi dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori la condotta del datore di lavoro che si concretasse nell'inadempimento di obblighi scaturenti da accordi e contratti collettivi, senza attribuire rilievo alle ragioni che avevano determinato in concreto tale condotta e alle circostanze in modalità che l'avevano accompagnata; che la volontà dell'amministrazione di onorare gli impegni presi non poteva essere messa in dubbio per il solo fatto che essa si era trovata nell'impossibilità di agire nel tempo debito e dunque non si trovasse, oggettivamente, in una situazione di ritardo nell'adempimento degli impegni contrattuali sottoscritti; che il comportamento antisindacale del datore di lavoro posto in essere in violazione di norme del C.C.N.L. e di accordi integrativi doveva essere comunque realizzato con modalità tali da screditare svalutare il ruolo e la funzione del sindacato; che tale non poteva ritenersi il comportamento tenuto da essa Amministrazione; che non era possibile reprimere con lo strumento previsto nell'art. 28 della Legge n. 300 del 1970 ogni eventuale inadempimento negoziale (o ritardo nell'adempimento) in tema di contrattazione collettiva della parte datoriale; che trattandosi eventualmente di un comportamento antisindacale posto in essere nell'ambito di una trattativa di livello nazionale, non poteva ritenersi la legittimazione attiva del sindacato provinciale che era estraneo a tale trattativa. Concludeva per il rigetto dell'avverso ricorso e di tutte le domande in esso contenute (con particolare riferimento a quelle di natura cautelare), in quanto inammissibili e/o infondate e comunque non provate, né nell'an, né nel quantum, ed anche per difetto dei presupposti legali.

All'udienza del 14 aprile 2022, all'esito della discussione, il Tribunale ha riservato la decisione con termine per note.

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

****

Con riferimento all'eccezione preliminare di carenza di legittimazione ad agire di Confintesa Funzione Pubblica si osserva che la norma dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori attribuisce - come è noto - la legittimazione attiva a promuovere il ricorso per far cessare la condotta antisindacale agli "*organismi locali delle associazioni nazionali che vi abbiano interesse*". Tale legittimazione è riconosciuta, in via esclusiva, in capo alle "*organizzazioni più periferiche delle strutture sindacali nazionali, e cioè di norma ai sindacati provinciali di categoria, dotati di una soggettività distinta in quanto autonomi titolari di interessi collettivi*" (cfr. Cass. civ., Sez. Lavoro, Sentenza n. 6058 del 17 giugno 1998; Cass. civ., Sez. Lavoro, Sentenza n. 10114 del 17 ottobre 1990; Cass. civ., Sez. Lavoro, Sentenza n. 2392 del 6 marzo 1987; Cass. civ., Sez. Lavoro, Sentenza n. 4381 del 25 luglio 1984; Cass. civ., Sez. Lavoro, Sentenza n. 11833 del 7 agosto 2002; Cass. civ., Sez. Lavoro, Sentenza n. 212 del 9 gennaio 2008). Ciò permesso, visto che Confintesa Funzione Pubblica è senza dubbio una struttura sindacale a carattere nazionale, legittimata alla stipulazione degli accordi sindacali, e visto che il mandato alle liti contenuto in calce al ricorso introduttivo su foglio separato è stato sottoscritto dal segretario provinciale Walter Marusic, e che l'Organizzazione ricorrente agisce anche in persona del segretario provinciale, ne deriva senza dubbio la legittimazione attiva di Confintesa Funzione Pubblica che risulta avere nella specie agito come organizzazione sindacale territoriale (per l'appunto nella persona di Walter Marusic, segretario regionale). Il dato rilevante, in questa sede, è che il segretario provinciale abbia agito quale rappresentante locale dell'Organizzazione sindacale ricorrente firmataria del C.C.N.L. del Comparto Ministeri e del Comparto Funzioni Centrali. La legittimazione attiva difetta invece in capo all'Organizzazione nazionale in giudizio in persona del segretario generale, in quanto, come già evidenziato, in base all'art. 28 della Legge n. 300/1970 la legittimazione attiva a promuovere il ricorso per far cessare la condotta antisindacale spetta agli organismi locali delle associazioni

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

nazionali. Non rileva la circostanza dedotta da parte resistente che si tratta di un dedotto comportamento antisindacale posto in essere nell'ambito di una trattativa di livello nazionale, essendo evidente che gli effetti della condotta datoriale a livello generale si ripercuotono a livello locale e, in particolare, in ambito provinciale.

Nel merito il ricorso deve ritenersi fondato. Si osserva preliminarmente che, secondo la giurisprudenza di legittimità, la lesione delle situazioni soggettive del sindacato si ha in presenza di atti e comportamenti del datore di lavoro che meritano la qualificazione di antigiuridicità in quanto impediscono, compromettono in vario modo, e limitano l'esercizio delle libertà e delle attività garantite al sindacato, con l'ulteriore precisazione che rileva esclusivamente la lesione oggettiva degli interessi collettivi di cui il sindacato è portatore, restando privo di rilievo, ai fini della concessione della tutela inibitoria, l'intento del datore di lavoro, sia nel senso che la tutela non può essere negata in presenza di situazioni di buona fede dell'autore del comportamento, sia nel senso che l'intento di nuocere al sindacato non è idoneo ad integrare condotta antisindacale ove manchi la lesione degli interessi collettivi considerati dalla norma (Cass. Civ., Sez. Un., Sentenza n. 5295 del 12 giugno 1997). La definizione del concetto di libertà e attività sindacale si ottiene, in positivo, riconducendo a tale ambito tutte le attribuzioni di cui il sindacato è titolare ai fini della tutela di interessi collettivi; in negativo, collocando fuori del suo ambito, la sfera degli interessi morali e patrimoniali dei singoli lavoratori. In sostanza per aversi comportamento antisindacale è necessario che la condotta leda oggettivamente gli interessi collettivi di cui sono portatrici le organizzazioni sindacali e che abbia in concreto limitato la libertà sindacale o il diritto di sciopero, senza che risulti altresì necessario uno specifico elemento intenzionale in capo al datore di lavoro (cfr. ex multis, Cass. Civ. Sez. Lav., Sentenza n. 13726 del 17 giugno 2014). Come più volte sottolineato dalla giurisprudenza di legittimità intervenuta sul tema, la definizione di condotta antisindacale contenuta nell'art. 28 della Legge n. 300 del 1970 non è analitica ma teleologica, nel senso che la norma individua il comportamento illegittimo in base non a caratteristiche strutturali, bensì alla sua idoneità a ledere i

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

"*beni*" protetti (cfr. tra le molte Cass. Civ. Sez. Lav., Sentenza n. 9250 del 18 aprile 2007 e Cass. Civ. Sez. Lav., Sentenza n. 13726 del 17 giugno 2014 cit.). Nella specie la mancata indizione delle procedure di selezione per le progressioni economiche orizzontali all'interno delle aree con le risorse del FRD 2018 (ex FUA) e la mancata negoziazione integrativa annuale per stabilire i parametri, i requisiti, i termini e quant'altro necessario per tali procedure e per quelle riferite al FRD – fondo risorse decentrate 2019 e 2020 risulta oggettivamente idonea a pregiudicare l'esercizio delle libertà e delle attività garantite al sindacato. In particolare, per quanto risulta in atti, l'Amministrazione resistente negli ultimi anni, nonostante le richieste dell'Organizzazione sindacale, ingiustificatamente non ha avviato gli incontri per le predette negoziazioni, disconoscendo così il ruolo e la figura del sindacato in generale, compromettendone l'attività con riguardo a tutti i lavoratori iscritti o meno che fossero, cui in tal modo veniva evidenziata l'inutilità delle iniziative di autotutela sindacale e dell'adesione all'associazione sindacale. Peraltro, l'inerzia dell'Amministrazione della Giustizia non può trovare giustificazione, per come dedotto da parte resistente, nell'emergenza epidemiologica e nelle connesse attività indispensabili per farvi fronte o nella necessità di procedere ad altri accordi e trattative, nonché all'attivazione delle riqualificazioni. Infatti, dal periodo di maggiore criticità della pandemia rispetto alla quale si sono resi necessari interventi straordinari e urgenti sono trascorsi oltre due anni, durante i quali non sono state intraprese concrete iniziative relative alle negoziazioni oggetto del presente giudizio. Né ciò è avvenuto a seguito dei numerosi e lunghi rinvii concessi nel corso del presente giudizio per provvedervi. Tali circostanze, del resto, non sono state oggetto di contestazione. In particolare, per quanto risulta in atti, il Ministero resistente negli ultimi anni è rimasto inerte rispetto alle predette negoziazioni disconoscendo così il ruolo e la figura non solo dell'organizzazione ricorrente ma dei sindacati in generale, compromettendone il ruolo e l'attività con riguardo a tutti i lavoratori iscritti o meno che fossero, cui in tal modo veniva evidenziata, con riguardo alle sopra indicate specifiche materie, l'inutilità delle iniziative di autotutela sindacale e dell'adesione

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

alle associazioni sindacali. Tale comportamento illegittimo, posto in essere nei confronti di tutte le Organizzazioni sindacali, tra le quali Confintesa Funzione Pubblica maggiormente rappresentativa come firmataria del C.C.N.L. del Comparto Ministeri e del Comparto Funzioni Centrali, ha integrato senza alcun dubbio una condotta antisindacale apparendo evidente il pregiudizio inflitto all'immagine ed al ruolo del sindacato, e, per esso, alla sua attività considerato che la contrattazione nella specifica materia è direttamente dettata dalla legge: Infatti l'art. 2 comma 3 del D.Lgs. n. 165/2001 prevede che "*L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi* ...". Inoltre, l'art. 40 del D.Lgs. n. 165/2001 stabilisce che "... *Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa ... La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono ... Le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi dalla data della sottoscrizione definitiva e ne assicurano l'osservanza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti*". Inoltre, l'Amministrazione della Giustizia ha sottoscritto il CCNI del 29 luglio 2010 il quale all'art. 2 comma 3 e agli artt. 21 e 31 prevede che con separati accordi integrativi a cadenza annuale, si procede a individuare le risorse del FUA da destinare agli sviluppi economici del personale. Inoltre, gli accordi del 26 aprile 2017 e del 21 dicembre 2017 del 12 febbraio 2018 e del 10 gennaio 2019, sottoscritti anche da Confintesa Funzione Pubblica, hanno stabilito l'utilizzo di risorse del FUA - Fondo Unico di Amministrazione e poi del FRD – Fondo Risorse Decentrate per gli sviluppi economici all'interno delle aree nonché delle procedure selettive interne tramite tali risorse del Fondo. In definitiva, nonostante quanto previsto dalla legge e dalla contrattazione collettiva non sono state avviate le procedure selettive 2019 (con risorse FRD 2018) per le progressioni economiche dei lavoratori né i propedeutici accordi integrativi, né sono state rispettate le previsioni negoziali che stabiliscono la cadenza annuale degli accordi negoziali sia per determinare lo stanziamento delle

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

risorse sia per individuare attraverso la contrattazione integrativa gli elementi necessari per le procedure selettive. Inoltre, come evidenziato da parte ricorrente, non sono stati conclusi gli accordi integrativi per individuare e disciplinare le procedure nonché i criteri di utilizzo del FRD – fondo risorse decentrate ex FUA relativamente all'anno 2019 ai fini delle progressioni economiche dell'anno 2020. Né sono state intraprese le relative trattative previste ogni anno dall'art. 18 del C.C.N.L. 2006/2009, dall'art. 77 del C.C.N.L. 2016/2018 e dagli artt. 2, 21 e 31 del CCNI 2010. In definitiva il Ministero, con la sua inerzia, non ha rispettato le disposizioni di legge che prevedevano la stipula di contratti integrativi con cadenza annuale nelle materie indicate, né ha mantenuto gli impegni assunti con i contratti e gli accordi integrativi che si sono succeduti nel tempo. In tal modo la condotta dall'Amministrazione resistente si è tradotta in un comportamento illecito suscettibile di repressione. In definitiva, la violazione di un obbligo a trattare con determinate tempistiche con le associazioni sindacali relativamente a determinate materie, in quanto atteggiamento negatorio della funzione sindacale, integra gli estremi della condotta antisindacale indipendentemente, peraltro, dalla sussistenza di uno specifico elemento intenzionale, limitando, di fatto, l'esercizio del diritto costituzionalmente garantito (art. 39 della Costituzione) all'attività e alla libertà sindacale per la svalutazione del ruolo e della funzione tipica e per la lesione dell'immagine e del prestigio del sindacato al cospetto di tutti i lavoratori, vulnerati dall'altrui inosservanza delle regole che ne garantiscono l'esercizio. Infatti, è evidente il pregiudizio all'immagine e all'attività stessa del sindacato cui vengono negati gli incontri e la possibilità di effettuare le trattative, nonostante vi siano apposite norme legali e contrattuali che prevedono un obbligo in tal senso dell'amministrazione datrice di lavoro rispetto alle associazioni sindacali più rappresentative, al fine di realizzare la migliore tutela dei lavoratori. Né può dubitarsi dell'attualità della condotta e del perdurare dei suoi effetti. Infatti, secondo la Suprema Corte, l'attualità non è esclusa dall'esaurirsi della singola azione antisindacale, ove il comportamento illegittimo risulti persistente ed idoneo a produrre effetti durevoli nel tempo, sia per la sua natura intimidatoria, sia per la

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

situazione di incertezza che ne consegue, tale da determinare una restrizione o un ostacolo allo svolgimento dell'attività sindacale (cfr. tra le molte Cass. Civ. Sez. Lav., Sentenza n. 3837 del 26 febbraio 2016). Secondo l'insegnamento della S.C. requisito essenziale dell'azione di repressione della condotta antisindacale, di cui alla Legge n. 300 del 1970 articolo 28 è l'attualità di tale condotta o il perdurare dei suoi effetti (cfr. tra le molte Cass. Civ., Sez. Lav., Sentenza n. 20164 del 26 settembre 2007, Cass. Civ., Sez. Lav., Sentenza n. 1684 del 5 febbraio 2003 e Cass. Civ., Sez. Lav., Sentenza n. 3894 del 3 luglio 1984). Con riguardo al requisito dell'attualità delle condotte la Suprema Corte ha avuto modo di chiarire in più occasioni che "*in tema di repressione della condotta antisindacale... il solo esaurirsi della singola azione lesiva del datore di lavoro non può precludere l'ordine del giudice di cessazione del comportamento illegittimo ove questo, alla stregua di una valutazione globale non limitata ai singoli episodi, risulti 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, suscettibile di determinare in qualche misura una restrizione o un ostacolo al libero esercizio dell'attività sindacale.....(Cass. n. 23038/2010, già citata in sentenza; conforme, fra le più recenti, Cass. n. 3837/2016)*". (Cass. Civ., Sez. Lav., Sentenza n. 30422 del 19 dicembre 2017 e nello stesso senso anche Cass. Civ., Sez. Lav., Sentenza n. 10130 del 9 maggio 2014; Cass. Civ., Sez. Lav., Sentenza n. 11741 del 6 giugno 2005). In particolare, si è affermato che "*requisito essenziale dell'azione di repressione della condotta antisindacale, di cui all'art. 28 della legge n. 300 del 1970, è l'attualità di tale condotta o il perdurare dei suoi effetti. Tale requisito (...) deve intendersi nel senso che, da un lato, il mero ritardo della proposizione del ricorso non ne determina di per sé l'inammissibilità in presenza della permanenza degli effetti lesivi, e, dall'altro, il solo esaurirsi della singola azione lesiva del datore di lavoro non può precludere l'ordine del giudice di cessazione del comportamento illegittimo ove questo, alla stregua di una valutazione globale non limitata ai singoli episodi, risulti tuttora persistente ed idoneo a produrre effetti durevoli nel tempo, sia per la sua portata intimidatoria, sia per la*

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

situazione di incertezza che ne consegue, suscettibile di determinare in qualche misura una restrizione o un ostacolo al libero esercizio dell'attività sindacale" (Cass. . Civ., Sez. Lav., Sentenza n. 23038 del 12 novembre 2010).

L'attualità del comportamento denunciato come antisindacale deve essere ritenuta sussistente qualora ne persistano gli effetti al momento della presentazione della domanda. Pertanto, allo stato degli atti e tenuto conto della natura sommaria del presente procedimento, alla stregua di quanto sopra evidenziato, deve dichiararsi l'antisindacalità delle sopra descritte condotte poste in essere dal Ministero della Giustizia consistenti nella mancata indizione delle procedure di selezione per le progressioni economiche orizzontali all'interno delle aree con le risorse del FRD 2018 (ex FUA) e nella mancata negoziazione integrativa annuale per stabilire i parametri, i requisiti, i termini e quant'altro necessario per tali procedure e per quelle riferite al FRD – fondo risorse decentrate 2019 e 2020 e per l'effetto deve essere ordinato al Ministero della Giustizia di cessare la condotta in questione nonché, in applicazione degli artt. 2, 21 e 31 del C.C.N.I. 2010, dell'art. 18 del C.C.N.L. 2006/2009 e dell'art. 77 del C.C.N.L. 2016/2018, di avviare le negoziazioni integrative annuali riferite al FRD – fondo risorse decentrate degli anni 2019 e 2020 e di indire le procedure selettive per la progressione economica orizzontale dei suoi dipendenti non dirigenti finanziate con le risorse FRD – fondo risorse decentrate 2018. In definitiva, per i predetti comportamenti, in mancanza della dimostrazione di condotte volte a rimuovere le situazioni di illegittimità descritte, sussistono i presupposti per la condanna del Ministero resistente alla cessazione delle condotte e alla rimozione dei relativi effetti, sussistendone ancora le conseguenze con lesione dei diritti del sindacato ricorrente, il quale ha interesse alla eliminazione della situazione che determina la limitazione del libero esercizio delle prerogative sindacali. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

CONFINTESA
PER L'AUTONOMIA SINDACALE

P.Q.M.

visto l'art. 28 Legge 20 maggio 1970 n. 300,

- dichiara l'antisindacalità del comportamento del Ministero della Giustizia consistito: nella mancata indizione delle procedure di selezione per le progressioni economiche orizzontali all'interno delle aree con le risorse del FRD 2018 (ex FUA) e nella mancata negoziazione integrativa annuale per stabilire i parametri, i requisiti, i termini e quant'altro necessario per tali procedure e per quelle riferite al FRD – fondo risorse decentrate 2019 e 2020;

- ordina, per l'effetto, al Ministero resistente, di cessare immediatamente le condotte omissive sopra indicate e quindi di indire le procedure di selezione per le progressioni economiche orizzontali dei suoi dipendenti non dirigenti all'interno delle aree finanziate con le risorse del FRD 2018 (ex FUA), di avviare le trattative per la negoziazione integrativa annuale per stabilire i parametri, i requisiti, i termini e quant'altro necessario per tali procedure e per quelle riferite al FRD – fondo risorse decentrate 2019 e 2020, di avviare i negoziati per i criteri di utilizzo del FRD – fondo risorse decentrate ex FUA relativamente all'anno 2019 e all'anno 2020

-. condanna il Ministero resistente al pagamento delle spese di lite in favore dell'organizzazione sindacale Confintesa Funzione Pubblica che liquida nella misura di euro 3.000,00 oltre spese generali al 15%, oltre IVA e CPA.

Manda alla Cancelleria per la comunicazione alle parti della presente ordinanza.

Roma 24 giugno 2022

Il Giudice

dott. Ottavio Picozzi

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
Depositato in Cancelleria
24 GIU. 2022

CONFINTESA