



Sindacati ed effettività dell'azione di promozione degli interessi dei lavoratori

(Cons. Stato Sez. III, 09-04-2014, n. 1689)

associazioni e attività sindacali – articolazioni locali - grado di rappresentatività

Affinché possa ritenersi sussistente, al di là dei variabili moduli organizzativi, un'articolazione locale di una associazione sindacale nazionale, questa deve svolgere effettivamente un'azione sindacale per la promozione degli interessi dei lavoratori in favore dei quali si dirige, sul piano locale, l'azione dei singoli organismi territoriali (art. 39 Cost.). Nella specie, l'individuazione degli organismi locali delle associazioni nazionali legittimate ad agire per il procedimento di repressione della condotta antisindacale deve desumersi dagli statuti interni delle associazioni stesse, dovendosi fare riferimento alle strutture che detti statuti ritengono maggiormente idonee alla tutela degli interessi locali (in riforma della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma, sez. I ter, n. 13224/2007).

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2914 del 2008, proposto da:

Ministero dell'Interno in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, n.12;

contro

Associazione Sindacale Coordinamento Indipendenza Sindacato Forze Polizia (COISP) in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Raffaele Schiano con domicilio eletto presso Mario Bacci in Roma, via L. Capuana, n.207; Raffo Raffaello, n.c.;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA SEZIONE I TER n. 13224/2007

Visto il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 marzo 2014 il Cons. Roberto Capuzzi e uditi per le parti gli avvocati dello Stato Palatiello;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'Associazione Sindacale Coordinamento Indipendenza Sindacato Forze Polizia (d'ora in poi COISP) in qualità di organizzazione sindacale rappresentativa nell'ambito delle Forze di Polizia ad ordinamento civile, in persona del Segretario Nazionale, Franco Maccari e del Segretario Provinciale di Roma, Fulvio De Angelis, dopo avere adito il Giudice del lavoro che si era pronunciato dichiarando la carenza di giurisdizione, chiedeva al Tar Lazio, sede di Roma, la declaratoria del comportamento antisindacale del Ministero dell'Interno, Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale della Sanità, nei confronti del proprio dirigente sindacale, responsabile provinciale per l'attuazione della normativa di cui alla legge n.626/1994, Assistente capo della Polizia di Stato Raffo Raffaele, addetto al Centralino telefonico presso la

sede della Direzione centrale di Sanità, trasferito dalla sede della Direzione centrale di Sanità (in Roma) alla sede dell'Ispettorato di P.S. presso il Vaticano.

Nel ricorso il sindacato COISP prospettava i seguenti motivi di diritto:

1) lesione dei diritti di libertà sindacale costituzionalmente riconosciuti; lesione del diritto e delle libertà proprie dell'attività sindacale del dirigente Raffo;

2) violazione dell'art. 10 del decreto legislativo n. 29 del 1993 così come integrato e modificato dal decreto legislativo n. 80 del 1998; violazione degli artt. 88, comma 5, della legge n. 121 del 1981 e art. 40 del D.P.R. n. 266 del 1987; mancanza del preventivo nulla osta al trasferimento.

Il Raffo si costituiva con ricorso autonomo depositato in data 19.9.2007.

Il Tar, dopo dichiarato irricevibile il ricorso autonomo proposto dal Raffo per tardività in quanto trattavasi di soggetto interessato sul quale incombeva l'obbligo di tempestiva impugnazione degli atti impugnati, passando all'esame del ricorso principale respingeva in primis la eccezione sollevata dalla difesa erariale di inammissibilità del ricorso ex art. 28 legge n. 300 del 1970 per difetto di legittimazione ad agire dell'organismo sindacale ritenendo l'eccezione infondata in quanto il ricorso era stato proposto da COISP, sia in persona del suo segretario generale, Franco Maccari, che del suo segretario provinciale di Roma, Fulvio De Angelis. Il Tar sottolineava al riguardo, che venendo contemplata la figura del segretario provinciale doveva presumersi l'esistenza di una articolazione locale dell'organismo nazionale.

Passando all'esame del merito il Tar riteneva che trattandosi di trasferimento dell'unico membro iscritto al COISP all'interno del Centro di Medicina di Roma, il sindacato fosse legittimato alla proposizione dello speciale rimedio volto a far dichiarare l'attività antisindacale dell'amministrazione e che in concreto si configurasse un comportamento antisindacale da parte della amministrazione procedente.

Il Tar richiamava al riguardo l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale il comportamento dell'amministrazione, ancorché lecito in via di principio, può essere ritenuto antisindacale ogniqualvolta sia tale da ledere

oggettivamente gli interessi collettivi rappresentati dal sindacato, essendo sufficiente accertare la possibilità, anche astratta ed atipica, di costituire un ostacolo o un danno all'organizzazione sindacale (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 15.10.2003, n. 6314).

Nell'atto di appello la difesa erariale sostiene la erroneità della motivazione con la quale il Tar del Lazio ha respinto la eccezione di inammissibilità del ricorso del COISP in quanto lo stesso è una organizzazione sindacale a livello nazionale ma non ha dimostrato in sede giudiziaria di avere articolazioni associative a livello locale.

Nel merito la difesa erariale ritiene erronee le argomentazioni della sentenza che mentre ha escluso che il trasferimento dell'assistente capo Ruffo sia stato disposto dalla amministrazione in violazione delle procedure previste per i trasferimenti, ciononostante ha accolto il ricorso "in ragione della circostanza fattuale che il Ruffo è l'unico rappresentante COISP all'interno del Centro di Medicina di Roma".

In realtà non vi era alcun intento punitivo nei confronti del sindacato e la scelta di trasferimento del Ruffo era giustificata dalla necessità di ottimizzare le risorse disponibili e prima fra tutte dalla necessità di non privarsi di un altro autista, opzione che avrebbe comportato problemi nella gestione nell'approntamento dei servizi di ordine pubblico, spesso organizzati in condizioni di emergenza o di urgenza. L'accusa di avere voluto punire un dirigente sindacale rimuovendolo dall'ufficio di assegnazione non era suffragata da alcun elemento di prova né il COISP ha richiamato alcun episodio specifico tale da fare immaginare, anche solo a livello presuntivo, un intento punitivo da parte dell'amministrazione.

In conclusione nessuna lesione della libertà sindacale poteva ritenersi perpetrata tanto più in considerazione del fatto che il Ruffo, responsabile provinciale per l'attuazione della normativa n.626/1994 per il COISP, era stato messo in condizione di svolgere la propria attività sindacale anche nella nuova sede di destinazione.

Si è costituito in appello il COISP insistendo con ampie motivazioni sulla conferma della sentenza del Tar atteso il comportamento antisindacale perpetrato dalla amministrazione nei confronti del Raffo.

Alla pubblica udienza del 6 marzo 2014 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

2. La Sezione ritiene che sia fondato il primo motivo dedotto in appello dalla difesa erariale, di inammissibilità del ricorso ex art. 28 della legge n.300 del 1970 per difetto di legittimazione della organismo sindacale COISP.

Va premesso che l'associazione sindacale è legittimata ad impugnare atti concernenti singoli iscritti solo in quanto i provvedimenti concretizzino anche una lesione dell'interesse collettivo statutariamente tutelato risolvendosi, altrimenti l'azione, in una non consentita sostituzione processuale con possibilità di realizzare un contrasto potenziale tra i vari iscritti.

Va altresì premesso che possono avvalersi del rimedio di cui all'articolo 28 della legge 300/1970 i sindacati che estendono la sfera di azione sull'intero territorio nazionale purché dimostrino di essere anche presenti localmente a mezzo delle proprie strutture associative periferiche.

Il Tar ha ritenuto che la esistenza di una articolazione locale del sindacato potesse desumersi implicitamente dal fatto che il ricorso in primo grado era stato presentato anche dal segretario provinciale del COISP lasciando quindi presumere una articolazione periferica del sindacato e che l'art.8 dello statuto dello stesso sindacato, non depositato in giudizio ma rilevabile dal sito internet, contemplasse tale figura di segretario provinciale del COISP; da qui il convincimento del primo giudice in ordine alla esistenza di articolazioni locali dell'organismo sindacale nazionale, anche in una visione "ampia" ed estensiva del concetto di legittimazione ad agire delle organizzazioni sindacali in materia di comportamenti antisindacali.

3. Tale conclusione non è condivisibile.

Come sottolineato dalle Sezioni Unite della Cassazione (sentenza 21.12.2005 n.28269) affinché possa ritenersi sussistente, al di là dei variabili moduli organizzativi, un articolazione locale di una associazione nazionale, questa

deve svolgere effettivamente un'azione sindacale per la promozione degli interessi dei lavoratori in favore dei quali si dirige, sul piano locale, l'azione dei singoli organismi territoriali. Inoltre "l'individuazione degli organismi locali delle associazioni nazionali legittimate ad agire per il procedimento di repressione della condotta antisindacale deve desumersi dagli statuti interni delle associazioni stesse dovendosi fare riferimento alle strutture che detti statuti ritengono maggiormente idonee alla tutela degli interessi locali." (così Cass. SS.UU. n.28269/2005, cit.).

Nel caso in esame l'associazione COISP non ha depositato nel giudizio di primo grado il proprio statuto interno e nemmeno ha dichiarato la esistenza in concreto di una articolazione locale a livello periferico non fornendo all'uopo un principio di prova al fine di avvalorare la propria legittimazione.

Infatti, in base alla intestazione dell'atto introduttivo del giudizio, il ricorso è stato promosso dalla associazione COISP in persona del segretario nazionale e dal segretario provinciale.

Dalla firma del mandato nell'atto introduttivo del giudizio può desumersi la mera esistenza di una persona fisica rappresentante del sindacato a livello provinciale, ma non la esistenza di "articolazioni associative" a livello locale in aderenza, non solo, alla lettera dell'articolo 28, ma anche alla sua ratio ispiratrice finalizzata ad assicurare la legittimazione processuale a sindacati dotati di rappresentatività a livello nazionale ma anche presenti nelle singole realtà periferiche nei luoghi di lavoro in cui si attuano le condotte antisindacali e quindi depositari di informazioni dirette su tali condotte.

E' significativo inoltre che sullo specifico motivo di appello, di carenza di legittimazione, sul quale molto ha insistito la difesa erariale, la difesa del COISP nulla ha controbattuto nella propria memoria difensiva dalla cui complessiva lettura, peraltro, non può desumersi nemmeno indirettamente la esistenza di articolazioni locali del sindacato.

4. In conclusione la sentenza deve essere riformata, il ricorso di primo grado dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione ad agire del COISP.

5. Spese ed onorari dei due gradi di giudizio, in relazione alla peculiarità del petitum, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando in riforma della sentenza appellata accoglie l'appello come in epigrafe proposto, dichiara inammissibile il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Roberto Capuzzi, Consigliere, Estensore

Dante D'Alessio, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Massimiliano Nocelli, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/04/2014