

Proc. n. 294/2021 R.G.



TRIBUNALE DI POTENZA
Sezione Civile - Giudice del Lavoro

Il Giudice del lavoro dott. Eugenio Facciolla,
sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 1 aprile 2021;
esaminati gli atti e lette le conclusioni rassegnate nel procedimento n. 294/2021 R.G., relativo al
ricorso depositato nell'interesse di

Sindacato Italiano Lavoratori Militari, SIULM , in persona del Presidente p.t. del Comitato Direttivo
Nazionale, e Sindacato Italiano Unitario Lavoratori Militari SIULM segreteria regionale per la
Basilicata in persona del Segretario Regionale p.t., rappresentati e difesi, giusta mandato in atti,
dall'avv. Egidio Lizza del foro di Roma, elettivamente domiciliato presso l'avv. Giuseppe Tepedino
via Infante 346 Brienza PZ;

RICORRENTE

nei confronti di

Ministero della Difesa, in persona del Ministro in carica, e del Ministero della Difesa Comando
Generale dell'Arma dei Carabinieri, in persona del legale rappresentante p.t., e del Ministero della
Difesa Comando Legione Carabinieri Basilicata in persona del legale rappresentante p.t., tutti
rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Potenza, presso i cui uffici in
Potenza Corso XVIII Agosto n. 46 *ope legis* domiciliario;

RESISTENTI

OSSERVA

1. Con ricorso ex art. 28 legge 20 maggio 1970 n. 300, depositato in data 10.2.2021, il Sindacato Italiano Unitario Lavoratori Militari SIULM in persona del Presidente p.t. del Comitato direttivo nazionale e il Sindacato Italiano Unitario Lavoratori Militari SIULM, Segreteria Regionale per la Basilicata in persona del Segretario Regionale p.t. - premesso che il Ministero della Difesa – Direzione Generale per il Personale Militare, con provvedimento n. M DGMIL REG 2020 n. 457907 emesso in data 25.11.2020 notificato il 28.12.2020, ha adottato la sanzione della sospensione disciplinare per mesi due dall'impiego (decorrenza 29.12.2020-28.2.2021) nei confronti del Segretario Regionale della Basilicata Lgtn Antonio Pagano, in servizio presso il Comando Provinciale Carabinieri di Potenza; premesso, altresì, che, il provvedimento in questione veniva emesso dopo le dichiarazioni rese dal Lgtn Pagano nella qualità, agli organi di informazione e in particolare al TG di RAI 3 Regione Basilicata in data 30.3.2020 ore 14.00, nell'esercizio del diritto di critica e libertà sindacale;

chiedeva al giudice adito di adottare i seguenti provvedimenti:

- 1) accertare e dichiarare l'illegittimità del comportamento dell'Amministrazione e per l'effetto ordinare la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti con immediata disapplicazione del provvedimento di irrogazione della sanzione;
- 2) ordinare l'affissione del provvedimento nelle bacheche sindacali nonché la pubblicazione dello stesso a spese dell'Amministrazione sui maggiori quotidiani nazionali;
- 3) spese vinte con distrazione.

Si costituiva in giudizio il Ministero della Difesa Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri in persona del Ministro in carica, contestando innanzitutto la natura giuridica dell'associazione SIULM, e, in particolare, la carica ricoperta dal Pagano al momento del rilascio dell'intervista; nel merito, contestava le deduzioni del ricorrente perché la specificità dell'ordinamento militare condiziona in modo peculiare la libertà di associazionismo e di critica cd sindacale, come da circolari adottate dal Ministero della Difesa; eccepiva il difetto di giurisdizione in favore del giudice amministrativo, e contestava la legittimazione attiva del sindacato ricorrente, e nel merito ribadiva la legittimità del provvedimento adottato opponendosi alle avverse deduzioni e richieste. Tanto esposto, la parte convenuta chiedeva il rigetto del ricorso proposto *ex adverso*, con condanna alle spese del procedimento.

All'esito dell'udienza del 9.3.2021 parte ricorrente chiedeva termine per interloquire sulla comparsa di costituzione della resistente depositando copia digitale del servizio giornalistico con l'intervista di cui si tratta, quindi, concesso il domandato rinvio per l'esame della documentazione prodotta si

fissava l'odierna udienza ove le parti si riportavano alle conclusioni come rassegnate in atti e veniva riservata la decisione.

2. Il ricorso è fondato per i motivi che seguono.

La causa si ritiene sufficientemente istruita con le prove documentali offerte dalle parti, senza necessità di ulteriori informazioni (peraltro gli informatori avrebbero dovuto riferire su dati emergenti dai documenti).

La difesa ricorrente invoca la tutela dell'articolo 28 della Legge n. 300 del 1970 (Statuto dei lavoratori) – Repressione della condotta antisindacale, nella parte in cui prevede che qualora il datore di lavoro ponga in essere comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale nonché del diritto di sciopero, su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, il pretore del luogo ove è posto in essere il comportamento denunciato, nei due giorni successivi, convocate le parti ed assunte sommarie informazioni, qualora ritenga sussistente la violazione di cui al presente comma, ordina al datore di lavoro, con decreto motivato ed immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti.

Parte resistente eccepisce in via preliminare e assorbente il difetto di legittimazione attiva del sindacato ricorrente, in quanto privo del requisito della "nazionalità" richiesto dall'art. 28 e cioè di associazioni sindacali nazionali, cioè associazioni con struttura organizzativa articolata a livello nazionale e che svolgono attività sindacali su tutto o su ampia parte del territorio nazionale. In sostanza ci troveremmo davanti non a una organizzazione sindacale ma ad una associazione professionale a carattere sindacale tra militari, e a riprova richiama il necessario assenso del Ministro della Difesa, la mancanza di autonomia organizzativa interna, e, non ultimo il fatto che il Pagano aderiva a UNIARMA, organizzazione sindacale diversa dalla opponente, della quale è stato segretario generale fino al 31.3.2020 e in tale veste ebbe a rilasciare l'intervista al Tg 3 Regione del 30.3.2020.

Evidenziava ancora la difesa resistente, che per la peculiarità del servizio svolto il lavoratore militare non può ritenersi parificato al lavoratore del pubblico impiego,

Orbene il requisito della "nazionalità" del Sindacato, che consente la legittimazione attiva in giudizio avente ad oggetto diritti dei lavoratori, non può essere desunto da dati meramente formali e da una dimensione c.d. statica, puramente organizzativa e strutturale, dell'associazione, in quanto, proprio

per quanto in premessa esposto, l'azione sindacale si realizza certo a livello nazionale, da non cristallizzarsi soltanto con la stipula di contratti collettivi di livello nazionale, ma con lo svolgimento di un'effettiva azione sindacale non su tutto, ma su gran parte del territorio nazionale, senza che in proposito sia indispensabile che l'associazione faccia parte di una confederazione, né che sia maggiormente rappresentativa (Cass, Sez, Lav. N. 1 del 2.1.2020).

La stessa Corte di Cassazione ha più volte affermato il principio secondo il quale non devono confondersi i requisiti di cui all'art. 19 della legge 300/1970 per la costituzione di rappresentanze sindacali con la legittimazione prevista ai fini dell'art. 28; infatti mentre il primo richiede la sottoscrizione di contratti collettivi nazionali oppure la partecipazione del sindacato alla negoziazione relativa agli stessi contratti, quali rappresentati dei lavoratori, l'art. 28 richiede solo che l'associazione sia nazionale.

Differenziazione rilevante perché consente di superare le tradizionali contestazioni sull'omessa documentazione di attività svolta su gran parte del territorio nazionale, sulla non presenza in numerose province e regioni, la mancanza di manifestazioni nazionali o di rilievo poste in essere dall'organizzazione, sulla mancata presentazione/elezione di RSU, sulla mancata partecipazione a scioperi nazionali, sulle mancate iniziative legali per gli iscritti, invocando la sentenza 231 della Corte Costituzionale.

Invero, gli elementi che la giurisprudenza ritiene significativi del requisito della diffusione nazionale del sindacato per la ricorrenza della tutela ex art. 28 Stat. Lav. (repressione della condotta antisindacale), sono quelli dell'adesione ad una confederazione unitaria di base che raggruppa più categorie; della struttura nazionale della sigla ricorrente; dell'organizzazione della suddetta sigla in congresso, segretario generale, consiglio generale nazionale, segreteria nazionale, collegio dei revisori dei conti, collegio dei probiviri come si evince dallo statuto depositato con il ricorso introduttivo; della presenza in strutture territoriali sulla quasi totalità del territorio nazionale con coordinatori nazionali e regionali di settore e reggenti provinciali e regionali di prima espansione; della partecipazione a confronti tecnici presso i rispettivi ministeri di competenza su vari argomenti ed a tavoli di lavoro in varie sedi istituzionali (vds lettera invito dell'azienda regionale Calabria Verde); negli interventi in sede di rinnovo di diversi ccnl di settore; nella stipulazione di accordi in materia di recupero contributi con l'INPS, ecc. elementi tutti posseduti quindi dal SIULM.

In parallelo all'effettiva azione sindacale su gran parte del territorio nazionale, risulta quindi nella fattispecie legittimata, come da disposizione statutaria, l'iniziativa della segreteria regionale-provinciale del SIULM di Potenza, a conferma dell'attività di promozione in giudizio delle istanze

sindacali più idonee a conoscere da vicino gli interessi collettivi colpiti dalla condotta datoriale e a decidere tempestivamente sull'opportunità di proposizione del ricorso.

E che sussista nel caso in esame la legittimazione del SIULM a far valere la condotta antisindacale, risulta sufficientemente provato dalle seguenti risultanze:

il SIULM ha ottenuto l'assenso del Ministro della Difesa il 30.1.2019, l'intervista rilasciata al Tg Regione in data 30.3.2020 dal Pagano quale rappresentante sindacale di UNIARMA non incide sulla legittimazione ad agire del SIULM, nuovo organismo in cui è confluito il Pagano, perché il provvedimento nei suoi confronti risulta adottato per i motivi sindacali nel momento in cui lo stesso riveste il nuovo incarico, tant'è che il 15.6.2020 gli è stato notificato l'avvio del procedimento disciplinare e la contestuale segnalazione della condotta alla Procura Ordinaria e a quella Militare, procedimenti entrambi archiviati in data 17.4.2020 e 2.11.2020, e ciò nonostante l'amministrazione il 28.12.2020 adottava il provvedimento di sospensione dall'impiego per mesi due.

Sussiste la giurisdizione di questo giudice in quanto come chiarito dalla Corte di cassazione *“sono assoggettate alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie promosse dalle associazioni sindacali ai sensi dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, anche quando la condotta antisindacale afferisca ad un rapporto di pubblico impiego non contrattualizzato ed che incida non solo sulle prerogative sindacali dell'associazione ricorrente ma anche sulle situazioni soggettive individuali dei pubblici dipendenti”* (cfr. Cass. SU, Ordinanza n. 20161 del 24/09/2010 e SU, Sentenza n. 2359 del 09/02/2015 e nella giurisprudenza amministrativa Cons. Stato, sez. 1[^], parere, 12 giugno 2002, n. 1647/02).

Con l'ordinanza n. 20161 del 24/09/2010 le Sezioni Unite della Suprema Corte dopo aver ripercorso l'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia, anche nella parte successiva alla riforma ad opera della legge n. 83 del 2000 che ha espressamente previsto l'abrogazione dei commi 6 e 7 dell'art. 28 SL (prima introdotti dalla L. 12 giugno 1990, n. 146, art. 6, comma 1), hanno evidenziato che con tale abrogazione espressa, il legislatore ordinario ha *“fatto pulizia”*, esprimendo la volontà che la *“regola della giurisdizione in materia di controversie promosse da sindacati ed aventi ad oggetto condotte antisindacali di pubbliche amministrazioni sia solo quella -etta e chiara - del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 63, comma 3, senza più l'interferenza data dalla particolare ipotesi in cui l'associazione sindacale chieda la rimozione di un provvedimento che incida su posizioni individuali di dipendenti pubblici regolate ancora con atti amministrativi e non già con atti di gestione di diritto privato”*.

Sulla base di tale orientamento della Corte di cassazione (proseguito, poi, con la sentenza n. 2359 del 09/02/2015 delle Sezioni Unite), quindi, va confermata la giurisdizione del Giudice Ordinario. Il Legislatore, infatti, come chiarito dalle SS.UU. della Cassazione sopra

ricordate, nell'abrogare con l'art. 4 della Legge 11 aprile 2000, n. 83, art. 4 i commi 6 e 7 dell'art. 28 della Legge 20 maggio 1970, n. 300 (che erano stati aggiunti dall'art. 6 della Legge 12 giugno 1990, n. 146) ha individuato il Giudice ordinario in giudice "*esclusivo*" in materia di controversie promosse da sindacati ed aventi ad oggetto condotte antisindacali di pubbliche amministrazioni, anche qualora la tutela del diritto della associazione sindacale richieda la rimozione di un provvedimento che incida su posizioni individuali di dipendenti pubblici regolate con atti amministrativi e non già con atti di gestione di diritto privato.

La giurisprudenza della S.C. oggi riconosce alla giurisdizione del Giudice ordinario in materia di condotta antisindacale una "*cognizione incondizionata*", senza cioè l'eccezione della giurisdizione del Giudice amministrativo neppure nelle ipotesi in cui la condotta antisindacale si realizzi con atti che incidano sulle posizioni giuridiche dei singoli dipendenti anche con rapporto "*non contrattualizzato*", come appunto quello del personale militare.

Del resto né la giurisprudenza di legittimità né quella amministrativa hanno mai ritenuto che il Giudice competente in materia di condotta antisindacale debba necessariamente essere il medesimo cui è attribuita dal legislatore la giurisdizione con riguardo al rapporto di lavoro del personale rappresentato dalle associazioni sindacali, giacché queste ultime agiscono in giudizio avverso la condotta antisindacale per tutelare un proprio diritto soggettivo, che è del tutto autonomo rispetto al rapporto del personale rappresentato e risponde ad una natura giuridica diversa.

Inoltre, la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 143 del 2003, ha al riguardo puntualizzato che non sussiste alcuna esigenza costituzionale per cui, ove la condotta antisindacale patita dal sindacato incida anche su un rapporto di impiego non "*contrattualizzato*", debba derogarsi alla regola generale della giurisdizione del giudice ordinario ora dettata dal D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 63, comma 3. Tale interpretazione, alla quale aderisce questo giudice, risulta peraltro pienamente aderente anche alle disposizioni del diritto comunitario finalizzate ad assicurare il diritto del militare al ricorso effettivo e al giusto processo davanti ad un giudice terzo e imparziale come garantito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo all'art.13 "*anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali*", e dalla Carta di Nizza all'art.47 come diritto fondamentale.

Nel merito della contestazione si rileva:

sia la Procura Ordinaria che quella Militare hanno proceduto nei confronti del Pagano ad indagini preliminari scaturite dalla segnalazione del comando di appartenenza, indagini definite con richiesta di archiviazione accolta dal Giudice competente. In entrambi i procedimenti è dato cogliersi

l'irrelevanza penale del fatto ma, anche, che il Pagano ha agito in rappresentanza sindacale, esercitando i diritti e le libertà sindacali; ciò in linea con la previsione dell'art. 28 L.300/1970 tesa a contrastare ogni comportamento lesivo di interessi collettivi di cui sono portatori le Organizzazioni Sindacali.

Inoltre, in entrambi i procedimenti, viene rimarcata l'assoluta genericità delle dichiarazioni rese dal Pagano, non riferite al Comando Provinciale di appartenenza ma a livello nazionale, e, in ogni caso, dichiarazioni risultanti in linea con quelle di importanti organi/rappresentanti istituzionali.

Al Pagano veniva contestato di aver rilasciato un'intervista non autorizzata a un telegiornale locale, nel corso della quale, dichiarando la propria carica associativa, aveva riferito *“circostanze non veritiere circa la distribuzione di prodotti di sanificazione scaduti nonché la mancata fornitura di dispositivi di protezione individuale per il personale dell'Arma impegnato nei servizi istituzionali correlati all'emergenza covid-19”*. Condotta ritenuta dal Direttore Generale della Direzione Generale per il Personale Militare *“biasimevole anche sotto l'aspetto disciplinare, in quanto contraria ai principi di moralità e di rettitudine che devono improntare l'agire di un militare, ai doveri attinenti al giuramento prestato e a quelli di correttezza ed esemplarità propri dello “status” di militare e di appartenente all'Arma dei Carabinieri”*.

Si tratta ora di verificare se l'adozione del provvedimento disciplinare in questione possa o meno inquadarsi quale condotta antisindacale o, solo come procedimento disciplinare in applicazione dell'art.1472 D.lgs. 66/2010 privo di carattere intimidatorio.

Ebbene proprio la sentenza n. 120/2018 Corte Cost. consente di escludere che il diritto di associazione dei militari sia limitato al solo diritto di associazione e non esteso anche ai diritti e prerogative sindacali.

Esclusa la rilevanza penale della condotta del Pagano come Segretario Regionale del SIULM, invero non si ravvisa la ricorrenza di quei comportamenti sanzionati dall'ordinamento militare e nemmeno in quella di cui al detto art. 1472, rubricato *“Libertà di manifestazione del pensiero”*, che, al comma 1, prevede che: *“1. I militari possono liberamente pubblicare loro scritti, tenere pubbliche conferenze e comunque manifestare pubblicamente il proprio pensiero, salvo che si tratti di argomenti a carattere riservato di interesse militare o di servizio per i quali deve essere ottenuta l'autorizzazione”*.

Secondo l'Amministrazione questa è l'ipotesi ricorrente sub specie, per cui non risulta richiesta la preventiva autorizzazione a trattare pubblicamente di argomenti di interesse militare o di servizio a carattere riservato.

Tuttavia dal contenuto dell'intervista, dai provvedimenti di archiviazione in atti, si evince la totale assenza di riferimenti a informazioni sottoposte a classificazione o comunque riservate, trattandosi di argomenti e considerazioni che in quel momento storico di emergenza sanitaria in tutto il Paese, venivano riprodotte quotidianamente da *mass media* e da politici, operatori sanitari, opinionisti, ecc.. La carenza di DPI a disposizione delle forze di polizia oltre che per la cittadinanza in genere, ha caratterizzato proprio la fase emergenziale in tutto il Paese e non di certo il solo territorio di competenza dei Carabinieri di Potenza; oggetto dell'intervista è proprio la problematica degli operatori del comparto sicurezza su tutto il territorio nazionale e le criticità provenienti dai settori sindacali, in cui si inserisce il Pagano. Peraltro le dichiarazioni sembrano finalizzate a sensibilizzare l'Amministrazione ad una maggiore tutela dei suoi dipendenti, sicchè non si ravvisa alcuna violazione ai principi di moralità, rettitudine e correttezza cui è tenuto il militare ex art. 712 DPR 90/2010 e art. 1348 D.lgs. 66/2010 e art. 732 DPR 90/210. Pertanto, escludendo i presupposti dell'azione disciplinare, il provvedimento in questione concreta l'atteggiamento persecutorio e antisindacale.

Il Pagano ha manifestato il proprio pensiero quale rappresentante sindacale e l'adozione della sanzione disciplinare risulta in violazione dei diritti e degli interessi dell'associazione sindacale rappresentata, da tutelare ex art. 39 della Costituzione.

Risultano rispettati i limiti della continenza sostanziale e la continenza formale (Cassazione sent. n. 5259 del 1984) non rilevandosi falsità nelle affermazioni.

Sussiste l'urgenza e l'attualità della condotta, atteso il carattere intimidatorio di cui è portatore il provvedimento disciplinare se non rimosso. Posta la lesione della condotta sindacale, la stessa permane infatti quando, come nel caso di specie, il comportamento denunciato produce effetti durevoli nel tempo, anche per la situazione di incertezza che finirebbe per rappresentare una inevitabile restrizione ed ostacolo al libero svolgimento dell'attività sindacale futura.

Il tutto correlato alla definizione di condotta antisindacale come definita dal legislatore, scientemente, in maniera indeterminata; l'art. 28 fa riferimento, infatti, a *“quei comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio dell'attività sindacale nonché del diritto di sciopero”*. La definizione non individua specifiche fattispecie comportamentali, ma, in maniera più ampia, ogni comportamento diretto alla lesione dell'attività sindacale, una sorta di norma aperta, e ciò in considerazione della rilevanza dei diritti in gioco e dei possibili, indeterminabili a priori, comportamenti antisindacali che il datore potrebbe assumere.

La giurisprudenza è conforme nel ritenere che in tema di repressione della condotta antisindacale, ai sensi dell'art. 28 st.lav., 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 (vds Cass. 13860 del 22.5.2019).

Per le ragioni esposte, in accoglimento del ricorso, va dichiarato illegittimo perché antisindacale il comportamento tenuto dal Ministero della Difesa Direzione Generale per il Personale Militare con l'adozione del provvedimento di sospensione dall'impiego per mesi due nei confronti del Igtm Pagano Antonio, con atto MDGMIL REG 2020 n. 457907 del 25.11.2020 e va ordinato al Ministero della Difesa, in persona del Ministro in carica, e del Ministero della Difesa Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, in persona del legale rappresentante p.t., e del Ministero della Difesa Comando

Legione Carabinieri Basilicata in persona del legale rappresentante p.t., la cessazione del comportamento illegittimo posto in essere nei confronti del S.I.U.L.M. e la rimozione degli effetti;

3. Le spese di lite seguono la soccombenza nella misura liquidata in dispositivo sulla base delle tariffe professionali approvate con Decreto Ministeriale n. 37 del 2018.

P.Q.M.

il Tribunale di Potenza, in funzione di giudice del lavoro, definitivamente pronunciando sul ricorso in opposizione ex art. 28 legge n. 300/1970, depositato il 10.2.2021, ogni altra domanda eccezione e deduzione disattesa, così provvede:

1. accoglie il ricorso in opposizione;
2. dichiara illegittimo perché antisindacale il comportamento tenuto dal Ministero della Difesa Direzione Generale per il Personale Militare con l'adozione del provvedimento di sospensione dall'impiego per mesi due nei confronti del Igtm Pagano Antonio, con atto MDGMIL REG 2020 n. 457907 del 25.11.2020;
3. ordina al Ministero della Difesa, in persona del Ministro in carica, e al Ministero della Difesa Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, in persona del legale rappresentante p.t., e al Ministero della Difesa Comando Legione Carabinieri Basilicata in persona del legale rappresentante p.t., la cessazione del comportamento illegittimo posto in essere nei confronti del S.I.U.L.M. e la rimozione degli effetti;
4. ordina la pubblicazione del decreto nelle bacheche sindacali;
5. condanna l'Amministrazione resistente al pagamento delle spese e competenze di giudizio in favore del S.I.U.L.M. liquidate in euro 4.770,00 oltre IVA e CPA come per legge e 15% per rimborso spese generali;

Potenza, 5 giugno 2021.

Il Giudice del Lavoro
Eugenio Facciolla