

**Polizia di Stato: ai fini del trasferimento del sindacalista ad altra sede per incompatibilità ambientale è necessario il nullaosta dell'organizzazione sindacale**

*(Cassazione Sezione Lavoro, Sentenza 5.6.2017 n. 13938)*

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati: Dott. NAPOLETANO Giuseppe - Presidente - Dott. TORRICE Amelia - Consigliere - Dott. BLASUTTO Daniela - Consigliere - Dott. DI PAOLANTONIO Annalisa - rel. Consigliere - Dott. TRICOMI Irene - Consigliere -

ha pronunciato la seguente: SENTENZA

sul ricorso 9175-2012 proposto da: UGL POLIZIA DI STATO DI (OMISSIS), C.F. (OMISSIS), in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA FLAMINIA 195, presso lo studio dell'avvocato SERGIO VACIRCA, rappresentato e difeso dall'avvocato CLAUDIO LALLI, giusta delega in atti; - ricorrente

contro

MINISTERO DELL'INTERNO, C.F. (OMISSIS), in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO presso i cui Uffici domicilia in ROMA, ALLA VIA DEI PORTOGHESI, 12; - controricorrente - avverso la sentenza n. 1215/2011 della CORTE D'APPELLO di GENOVA, depositata il 15/12/2011 R.G.N. 51/2011; udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 02/03/2017 dal Consigliere Dott. ANNALISA DI PAOLANTONIO; udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. SERVELLO Gianfranco, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso; udito l'Avvocato SERGIO VACIRCA per delega verbale Avvocato CLAUDIO LALLI.

## FATTI DI CAUSA

1. La Corte di Appello di Genova ha accolto il gravame proposto dal Ministero dell'Interno avverso la sentenza del Tribunale di Massa che, all'esito del giudizio di opposizione L. n. 300 del 1970, ex art. 28, aveva ritenuto antisindacale il trasferimento dell'Ispettore Capo della Polizia di Stato M.F. dal Commissariato di (OMISSIS) alla Questura di (OMISSIS), in quanto disposto senza la previa acquisizione del nullaosta dell'Unione Generale del Lavoro, della quale lo stesso era segretario provinciale.
2. La Corte territoriale ha ritenuto non applicabile la L. 1 aprile 1981, n. 121, art. 88, comma 5, e il D.P.R. 18 giugno 2002, n. 164, art. 36 e che nel caso di trasferimento per incompatibilità ambientale la organizzazione sindacale di appartenenza non deve neppure essere sentita in quanto, tenuto conto delle finalità che l'atto persegue, occorre provvedere con celerità e sull'interesse alla inamovibilità del dirigente sindacale deve prevalere l'esigenza, di rilievo costituzionale, di rendere efficiente l'azione della pubblica amministrazione.
3. Per la cassazione della sentenza ha proposto ricorso l'UGL Polizia di Stato di (OMISSIS) sulla base di tre motivi. Il Ministero dell'Interno ha resistito con tempestivo controricorso.

Diritto

## RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il primo motivo di ricorso denuncia "violazione e falsa applicazione del L. 1 aprile 1981, n. 121, art. 88, anche con riferimento a quanto previsto dal D.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, art. 55 e dal D.P.R. 31 luglio 1995, n. 395, art. 32, così come richiamato dal D.P.R. 18 giugno 2002, n. 164, art. 36 - falsa applicazione dell'art. 97 Cost.". Richiamato il quadro normativo di riferimento, il sindacato ricorrente sostiene che le disposizioni di legge e di contratto sono chiare nel subordinare al previo nullaosta dell'organizzazione sindacale di appartenenza il trasferimento in un ufficio avente sede in comune diverso del dirigente che ricopra, come nella specie, la carica di componente della segreteria provinciale. Aggiunge che tutte le norme richiamate in rubrica si riferiscono ad ogni forma di trasferimento, sicchè non è consentito al giudice esprimere, in nome del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, un diverso giudizio sulla meritevolezza degli interessi che vengono in rilievo, già valutati ex ante dal legislatore.

2. La seconda censura lamenta "omessa motivazione sul fatto controverso e decisivo costituito dalla necessità o meno del nullaosta dell'organizzazione sindacale di appartenenza per il trasferimento di un componente della segreteria provinciale". Evidenzia il ricorrente che non è sufficiente il richiamo all'art. 97 Cost. per affermare la inapplicabilità della normativa sopra richiamata che, come già detto, non prevede eccezioni o deroghe al principio della necessità del nullaosta.

3. Il terzo motivo denuncia la violazione e falsa applicazione della L. n. 300 del 1970, art. 28 nonchè la omessa motivazione sulla "circostanza controversa e decisiva della antisindacalità della condotta denunciata". Premesso che la giurisprudenza amministrativa richiamata dalla Corte territoriale è riferibile a fattispecie nelle quali veniva in rilievo solo la legittimità del provvedimento adottato, il ricorrente evidenzia che la antisindacalità della condotta sussiste ogniqualvolta il comportamento posto in essere leda su un piano oggettivo l'interesse collettivo di cui sono portatrici le organizzazioni sindacali, senza che sia necessario uno specifico intento lesivo. Ha quindi errato il giudice di appello nell'attribuire rilievo alle ragioni per le quali il trasferimento era stato disposto.

4. I motivi, che per la loro stretta connessione logico-giuridica possono essere trattati

congiuntamente, sono fondati.

La L. 1 aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) all'art. 88, comma 5, prevede che "I trasferimenti in ufficio con sede in un comune diverso di appartenenti alla Polizia di Stato che sono componenti della segreteria nazionale, delle segreterie regionali e provinciali dei sindacati di polizia a carattere nazionale maggiormente rappresentativi possono essere effettuati previo nulla osta dell'organizzazione sindacale di appartenenza".

La disposizione è stata richiamata dal D.P.R. 31 luglio 1995, n. 395, art. 32, comma 2, (Recepimento dell'accordo sindacale del 20 luglio 1995 riguardante il personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile - Polizia di Stato, Corpo di polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato - e del provvedimento di concertazione del 20 luglio 1995 riguardante le Forze di polizia ad ordinamento militare - Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza -), al quale a loro volta hanno rinvio, quanto alle tutele dei dirigenti sindacali, il D.P.R. 16 marzo 1999, n. 254, art. 34, comma 5, e il D.P.R. 18 giugno 2002, n. 164, art. 36, comma 5.

Tutte le disposizioni sopra richiamate, quindi, subordinano al previo nullaosta della organizzazione sindacale di appartenenza, il trasferimento, in un ufficio ubicato in altro comune, del dirigente sindacale che sia componente, come nel caso di specie, della segreteria provinciale e la ratio del necessario preventivo assenso della organizzazione medesima va ricercata nella necessità di tutelare, non solo e non tanto il dipendente, che potrebbe essere esposto a ritorsioni connesse al ruolo apicale ricoperto, quanto l'attività sindacale dell'associazione, che in astratto potrebbe subire un pregiudizio a causa dell'allontanamento del dirigente da un determinato contesto lavorativo, in ipotesi più favorevole rispetto ad altri per l'esercizio delle attività tutte nelle quali si compendia la libertà sindacale.

Il legislatore, quindi, ha valutato i contrapposti interessi in gioco e ha ritenuto di dovere dare prevalenza alla tutela della libertà sindacale, che prevale sulle esigenze organizzative del datore di lavoro, nonostante la natura pubblica dello stesso e il particolare settore nel quale operano le forze di polizia.

4.1. Ciò detto in linea generale, osserva il Collegio che il D.P.R. 18 giugno 2002, n. 164, art. 36, comma 5, attraverso il richiamo di cui sopra si è detto, al fine di delineare l'ambito di operatività del nullaosta, attribuisce rilievo solo allo spostamento territoriale e alla qualifica soggettiva e non distingue, al pari delle precedenti disposizioni, il trasferimento d'ufficio per ragioni di

servizio dalle altre ipotesi di trasferimento, ossia quello a domanda e quello per incompatibilità ambientale, che il D.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, nel dettare le norme sull'ordinamento del personale della Polizia di Stato, all'art. 55 ha previsto e disciplinato, indicando le condizioni che devono ricorrere per ognuna delle diverse fattispecie.

E' significativo che detta norma nell'incipit richiami proprio la L. n. 121 del 1981, art. 88 (che all'epoca prevedeva all'ultimo comma che "i trasferimenti ad altre sedi di appartenenti alla Polizia di Stato che ricoprono cariche sindacali possono essere effettuati sentita l'organizzazione sindacale di appartenenza"), manifestando la volontà del legislatore di coniugare la disciplina del trasferimento, nelle sue diverse forme, con la tutela delle prerogative sindacali, salvaguardate dalla disposizione sopra richiamata.

Ad avviso del Collegio si deve escludere che il richiamo contenuto nel comma 1 dell'art. 55 possa essere circoscritto all'ipotesi disciplinata dallo stesso comma, ossia quella del trasferimento a domanda, perchè così interpretata la norma finirebbe per essere priva di logicità, non avendo senso subordinare al previo intervento delle organizzazioni sindacali il trasferimento richiesto dal dirigente interessato e non quello disposto d'ufficio dall'amministrazione che, più del primo, potrebbe esporre ad una lesione degli interessi tutelati dal menzionato art. 88.

Evidentemente il richiamo all'art. 88 copre tutte le ipotesi disciplinate dall'art. 55 e, quindi, anche quella prevista dal quarto comma, che si riferisce, tra l'altro, al trasferimento per incompatibilità ambientale lì dove prevede la possibilità dell'assegnazione ad altro ufficio "quando la permanenza del dipendente nella sede nuoccia al prestigio dell'Amministrazione o si sia determinata una situazione oggettiva di rilevante pericolo per il dipendente stesso, o per gravissime ed eccezionali situazioni personali."

4.2. In via conclusiva il Collegio, pur nella consapevolezza della diversa interpretazione data dalla giurisprudenza amministrativa alle norme che qui vengono in rilievo, ritiene che sia il tenore letterale della L. n. 121 del 1981, art. 88, richiamato dai successivi d.P.R., sia la disciplina dettata dal D.P.R. n. 335 del 1982, art. 55 non consentano di differenziare, ai fini della necessità del previo nullaosta, il trasferimento disposto d'ufficio per esigenze di servizio da quello per incompatibilità ambientale.

Nè è possibile fare leva sugli interessi che detta ultima forma di trasferimento mira a tutelare, posto che il principio costituzionale del buon andamento e della efficienza dei pubblici uffici

deve ispirare ogni atto adottato dalla pubblica amministrazione e, quindi, anche il trasferimento a domanda e quello per esigenze di servizio presuppongono che l'atto venga previamente ritenuto dalla P.A. funzionale alle proprie esigenze organizzative, esigenze che il legislatore ha ritenuto recessive rispetto all'interesse dell'organizzazione sindacale a mantenere il proprio dirigente in sede. D'altro canto che non ci sia, quanto alle ragioni che giustificano il provvedimento, una ontologica diversità fra trasferimento per incompatibilità ambientale e trasferimento per esigenze di servizio è dato acquisito nella giurisprudenza di questa Corte che, anche in recente decisione, ha evidenziato che "il trasferimento del dipendente dovuto ad incompatibilità ambientale non ha natura disciplinare, trovando la sua ragione nelle esigenze tecniche, organizzative e produttive di cui all'art. 2103 c.c., ed è subordinato ad una valutazione discrezionale dei fatti che fanno ritenere nociva, per il prestigio ed il buon andamento dell'ufficio, l'ulteriore permanenza dell'impiegato in una determinata sede" (Cass. 27.1.2017 n. 2143).

Ne discende che sul piano interpretativo, a fronte di una disciplina normativa che non distingue ai fini del nullaosta le diverse forme di trasferimento, non si colgono ragioni che possano legittimare l'interprete a circoscrivere l'ambito di applicazione del D.P.R. n. 121 del 1981, art. 88, attraverso differenziazioni non previste dal legislatore.

4.3. La sentenza impugnata, per escludere il carattere antisindacale della condotta oggetto di causa, ha fatto leva solo sulla natura del trasferimento, dalla quale ha fatto discendere la non necessità del nullaosta, sicchè la stessa, in accoglimento del ricorso, deve essere cassata con rinvio alla Corte di Appello di Genova, che procederà a un nuovo esame, provvedendo anche sulle spese del giudizio di legittimità, attenendosi a quanto sopra indicato e al principio di diritto di seguito enunciato: "la L. 1 aprile 1981, n. 121, art. 88, comma 5, richiamato dal D.P.R. 16 marzo 1999, n. 254, art. 34, comma 5, e il D.P.R. 18 giugno 2002, n. 164, art. 36, comma 5, nel prevedere il necessario nullaosta dell'organizzazione sindacale di appartenenza per il trasferimento in altro comune degli appartenenti alla Polizia di Stato che siano componenti delle segreterie nazionali, regionali o provinciali, si riferisce anche al trasferimento per incompatibilità ambientale, in quanto la ratio della norma va individuata nella necessaria prevalenza, sulle esigenze organizzative della P.A., dell'esercizio dell'attività sindacale, che potrebbe essere pregiudicato a causa dell'allontanamento del dirigente da un determinato contesto lavorativo".

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso. Cassa la sentenza impugnata e rinvia anche per le spese del giudizio di legittimità alla Corte di Appello di Genova in diversa composizione.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 2 marzo 2017.

Depositato in Cancelleria il 5 giugno 2017