REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DI APPELLO DI L'AQUILA

Sezione Lavoro

La Corte, composta dai magistrati:

dr.ssa [redacted] - Presidente

dr. [redacted] - Consigliere relatore

dr.ssa [redacted] - Consigliera

all'udienza del 07/05/2026 ha pronunciato e pubblicato, mediante lettura, la seguente

sentenza con motivazione contestuale

ex artt. 429 e 436 bis c.p.c., nella causa indicata in epigrafe, pendente

tra

SEGRETERIA GENERALE TERRITORIALE UIL PA POLIZIA PENITENZIARIA CHIETI - UNIONE ITALIANA LAVORATORI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, rappresentata e difesa da: avv. [redacted], elettivamente domiciliata come in atti;

-appellante-appellata in via incidentale-

e

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, rappresentato e difeso dall'AVVOCATURA DISTRETTUALE dello STATO DI L'AQUILA, presso i cui uffici domicilia, *ope legis*;

-appellato-appellante incidentale-

Oggetto: Altre ipotesi. Appello avverso la sentenza n. 210/2025 del 21/10/2025, emessa dal Tribunale di Lanciano in funzione di Giudice del Lavoro.

Conclusioni: come da verbale dell'udienza del 07/05/2026.

Svolgimento del processo

Il G.L. del Tribunale di Lanciano, con decreto ex art. 28 Stat. Lav. emesso il 03/12/2024, ha dichiarato l'antisindacalità delle condotte del Ministero della Giustizia consistenti nella

Firmato Da: MASSIMO DE CESARE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 2bcadb9a2f5ae76a155159f60ffb92b3
Firmato Da: ANNA MARIA TRACANNA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 661a446adcc2a97373cbec13cac0410a

previsione di turni di lavoro di 8 ore per il personale della Polizia Penitenziaria della Casa Circondariale di Lanciano senza previa contrattazione sindacale, in violazione degli artt. 3 c. 7 e 8 c. 4 e 5 dell'Accordo Quadro Nazionale per il Corpo di Polizia Penitenziaria, dei punti 1, 2, 3 e 4 dell'accordo regionale del 04/10/2019 e della delibera n.17/2023 della Commissione Arbitrale Regionale, ed ha disposto la cessazione di esse, con ordine al Ministero opponente di rimuoverne gli effetti e di astenersi in futuro dal reiterarle.

In esito all'opposizione ex art. 28 c. 3 Stat. Lav. proposta dal Ministero della Giustizia, l'impugnata sentenza ha ritenuto l'antisindacalità delle condotte denunciate ma il difetto di attualità delle stesse, in quanto definitivamente cessate fin dal maggio 2024, quando i turni del personale erano stati ricondotti alla durata di 6 ore prevista dall'Accordo Quadro, con conseguente cessazione, già anteriormente all'emissione del decreto opposto, dell'attualità delle condotte e degli effetti di esse; ha pertanto revocato detto decreto, compensando tra le parti le spese di entrambe le fasi del giudizio, essendo la prova della cessazione della condotta antisindacale emersa solo in corso di causa.

Con ricorso depositato il 27/11/2025 la Segreteria Generale Territoriale UIL PA Polizia Penitenziaria Chieti - Unione Italiana Lavoratori Pubblica Amministrazione ha impugnato detta sentenza, pronunciata il 21/10/2025, depositata in pari data e non notificata, deducendo, nei motivi articolati, erroneità della motivazione e della valutazione delle risultanze istruttorie e violazione di legge, poiché:

1. l'impugnata sentenza, pur avendo ritenuto -conformemente al decreto opposto- il carattere antisindacale delle condotte denunciate, non aveva dichiarato detta antisindacalità in dispositivo, così omettendo di adottare la relativa pronuncia di accertamento, necessaria in quanto l'esaurimento di una condotta antisindacale preclude la condanna alla rimozione degli effetti, ma non la declaratoria di antisindacalità ai sensi dell'art. 28 Stat. Lav.;
2. in base ai provvedimenti di programmazione per il periodo da giugno a dicembre 2024, adottati dal direttore della Casa Circondariale di Lanciano, i turni del personale della Polizia Penitenziaria erano di 8 o 7 ore, ed anche per tutto l'anno 2025 erano stati predisposti turnazioni da 8 ore di servizio, sicché, contrariamente a quanto ritenuto nell'impugnata sentenza, i comportamenti del Ministero appellato non erano cessate e permaneva il requisito dell'attualità delle condotte antisindacali poste in essere.

L'appellante ha quindi chiesto, in riforma della sentenza impugnata, il rigetto dell'opposizione proposta dal Ministero appellato e la conferma del decreto ex art. 28 Stat. Lav. opposto, con vittoria di spese di tutti i gradi e le fasi del giudizio.

Firmato Da: MASSIMO DE CESARE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 2bcadb9a2f5ae76a155159f60ffb92b3
Firmato Da: ANNA MARIA TRACANNA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 661a446adcc2a97373cbec13cac0410a

Il Ministero della Giustizia si è costituito in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello, deducendo la correttezza della motivazione dell'impugnata sentenza e l'infondatezza dei motivi. Ha inoltre proposto appello incidentale avverso il capo della sentenza di primo grado che aveva ritenuto l'antisindacalità della condotta, deducendo l'erroneità della motivazione, poiché, contrariamente a quanto ritenuto nell'impugnata sentenza:

1. non sussisteva violazione degli artt. 3 c. 7 e 8 c. 4 e 5 dell'accordo quadro nazionale per il corpo di polizia penitenziaria 2002-2005 e dei punti 1, 2, 3 e 4 dell'accordo regionale del 04/10/2019 relativamente ai doppi turni di servizio, dovendo trovare applicazione, quantomeno analogica, l'art. 40 c. 3 ter d.lgs. n. 165/2001, in base al quale, nelle materie demandate alla contrattazione decentrata, nel caso in cui non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, qualora il protrarsi delle trattative determini un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo fino alla successiva sottoscrizione, proseguendo le trattative al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell'accordo; pertanto, avendo la direzione della Casa Circondariale di Lanciano esperito tutti i tentativi per cercare una soluzione, condivisa con le oo.ss., delle problematiche relative ai turni di lavoro correlate alla mancanza di personale, e, visto l'esito negativo delle trattative, regolamentato i turni in via temporanea solo per il periodo natalizio e le festività estive, non era configurabile una deroga unilaterale all'art. 8 c. 4 dell'accordo quadro, ma una legittima regolamentazione provvisoria della materia in attesa della sottoscrizione dell'accordo sindacale;

2. non vi era mai stata programmazione di doppi turni giornalieri, come risultava dalla documentazione prodotta.

Il Ministero della Giustizia ha quindi chiesto, in riforma della sentenza impugnata, il rigetto del ricorso ex art. 28 Stat. Lav. proposto dall'o.s. appellante principale, con vittoria di spese di tutti i gradi e le fasi del giudizio.

Instauratosi il contraddittorio, all'odierna udienza la causa è stata discussa e decisa.

Motivi della decisione

Va esaminato per primo l'appello incidentale, avente priorità logico-giuridica poiché attinente alla sussistenza di antisindacalità delle condotte per cui è causa.

I relativi motivi, che possono essere esaminati congiuntamente, sono manifestamente infondati.

In primo luogo, è pacifico in giurisprudenza che il rapporto di lavoro dei dipendenti del Corpo di Polizia Penitenziaria (istituito con legge n. 395 del 1990, che ha soppresso il Corpo degli

Firmato Da: MASSIMO DE CESARE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 2bcadb9a2f5ae76a155159f60ffb92b3
Firmato Da: ANNA MARIA TRACANNA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 661a446adcc2a97373cbec13cac0410a

Agenti di Custodia), espressamente incluso dal legislatore tra le Forze di Polizia di Stato, è soggetto, ex art. 3 c. 1 d.lgs. n. 165/2001, alla disciplina pubblicistica (cfr. Cass. Sez. U. nn. 6997 del 24/03/2010 rv. 612508 – 01 e 2359 del 09/02/2015 rv. 634258 – 01, punto 2 della motivazione), con conseguente non applicabilità delle disposizioni del d.lgs. stesso, stante la deroga all'art. 2 c. 2 e 3 del d.lgs. prevista dall'art. 3 c. 1 stesso.

L'art. 40 c. 3 bis d.lgs. n. 165/2001, invocato dal Ministero appellante a fondamento della legittimità della condotta per cui è causa, è pertanto assolutamente inapplicabile alla fattispecie di causa, né le relative disposizioni potrebbero ritenersi estensibili analogicamente alla contrattazione collettiva dei rapporti di lavoro delle Forze di Polizia, trattandosi di norma eccezionale che permette la regolamentazione unilaterale, in via temporanea, di materie ordinariamente demandate alla contrattazione collettiva integrativa, qualora il protrarsi delle trattative per il raggiungimento di un accordo collettivo determini pregiudizi per la funzionalità dell'azione amministrativa, e che, come tale, non è in alcun modo applicabile analogicamente.

In ogni caso, anche ammettendo (come recentemente ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa – cfr. Cons. Stato Sez. V n. 2564 del 27/03/2026) siffatta applicazione analogica, le determinazioni unilaterali in materia di orario e turni di lavoro del personale della Polizia Penitenziaria adottate dalla direzione della Casa Circondariale di Lanciano con i provvedimenti per cui è causa sarebbero comunque illegittime, non sussistendo in alcun modo le condizioni previste dalla disposizione.

L'art. 40 c. 3 ter d.lgs. n. 165/2001, difatti, attribuisce alle pp.AA. facoltà di regolamentazione unilaterale delle materie demandate alla contrattazione collettiva al fine di sopperire al mancato accordo su quanto dovrebbe essere oggetto di contrattazione, cioè quando il protrarsi delle trattative determini il rischio di un vuoto regolamentare pregiudizievole per il buon andamento dell'azione amministrativa (cfr. Cons, Stato, n. 2546/2026 cit., nonché Cass. Sez. L. n. 15452 del 05/03/2024 - 03/06/2024), laddove nella fattispecie non è, con tutta evidenza, configurabile alcuna situazione di vuoto regolamentare, essendo la materia dei turni di lavoro già compiutamente disciplinata dall'accordo quadro e dall'accordo regionale citati in narrativa, in atti, che, al momento dell'adozione da parte della direzione della Casa Circondariale di Lanciano dei provvedimenti per cui è causa, erano validi e pienamente efficaci (essendo prevista dagli art. 1 c. 3 e 3 c. 12 dell'accordo quadro la vigenza dell'accordo quadro stesso e degli accordi decentrati fino alla stipula di successivo accordo).

In secondo luogo, ex art. 40 c. 3 ter, secondo periodo, d.lgs. n. 165/2001, agli atti unilaterali sostitutivi della contrattazione collettiva integrativa si applicano le procedure di controllo di

Firmato Da: MASSIMO DE CESARE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 2bcadb9a2f5ae76a155159f60ffb92b3
Firmato Da: ANNA MARIA TRACANNA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 661a446adcc2a97373cbec13cac0410a

cui all'art. 40 bis del d.lgs. stesso (cfr. al riguardo Cass. Sez. L. n. 11637 del 04/05/2021), che nella fattispecie non risultano in alcun modo instaurate.

La deroga unilaterale ai citati accordo quadro ed accordo regionale, posta in essere dalla direzione della Casa Circondariale di Lanciano con i provvedimenti per cui è causa attraverso la predisposizione di turni di lavoro di durata eccedente le sei ore giornaliere, in contrasto con l'art. 8 c. 4 dell'accordo quadro citato, deve pertanto ritenersi assolutamente illegittima, e costituisce plateale violazione della disciplina contrattualcollettiva applicabile ai rapporti di lavoro del personale della Polizia Penitenziaria.

Ulteriore deroga unilaterale alle previsioni contrattualcollettive è stata posta in essere dalla direzione della Casa Circondariale di Lanciano mediante predisposizione di doppi turni giornalieri, chiaramente risultanti (contrariamente a quanto sostiene il ministero appellante incidentale) dai prospetti dei turni di servizio del personale in atti, senza previa contrattazione decentrata locale, in contrasto con il punto 2 dell'accordo integrativo regionale del 04/10/2019 in atti.

In quanto tale, la condotta così posta in essere dal Ministero della Giustizia integra pienamente gli estremi della condotta antisindacale di cui all'art. 28 Stat. Lav., poiché costituisce palese violazione delle posizioni giuridiche soggettive riconosciute e disciplinate dalle fonti collettive in favore delle oo.ss. in materia di contrattazione collettiva e dei diritti sindacali di cui ai titoli II e III Stat. Lav., configurando così un comportamento datoriale inottemperante ai relativi obblighi, oggettivamente lesivo degli interessi collettivi di cui sono portatrici le organizzazioni sindacali del settore, quali l'odierna appellante principale, con sostanziale disconoscimento del ruolo e della funzione sindacale in azienda, con discredito delle oo.ss. interessate (cfr. Cass. Sez. L. nn. 20078 del 21/07/2008 rv. 604305 – 01, 13726 del 17/06/2014 rv. 631341 – 01 e 33982 del 17/11/2022 rv. 666027 - 01).

Correttamente, perciò, l'impugnata sentenza ha ritenuto la natura antisindacale delle condotte del Ministero appellato descritte in narrativa, per violazione dell'accordo quadro e dell'accordo regionale richiamati in narrativa.

L'appello incidentale va perciò rigettato.

Quanto all'appello principale, è manifestamente fondato il secondo motivo, che ha carattere dirimente, per le seguenti considerazioni.

Difatti, diversamente da quanto ritenuto nell'impugnata sentenza, dai prospetti dei turni di servizio del personale della Polizia Penitenziaria della Casa Circondariale di Lanciano per il periodo maggio-dicembre 2024 si rileva chiaramente che la turnazione è stata costantemente articolata in turni di 6, 7 o 8 ore giornaliere, indifferentemente, in specie quanto al personale

Firmato Da: MASSIMO DE CESARE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 2bcadb9a2f5ae76a155159f60ffb92b3
Firmato Da: ANNA MARIA TRACANNA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 661a446adcc2a97373cbec13cac0410a

addetto all'unità operativa sorveglianza e vigilanza, per il quale è anzi rilevabile una prevalenza di turni di 8 ore giornaliere.

Parimenti, dai prospetti dei turni di servizio del detto personale per il periodo da gennaio a novembre 2025 e dell'anno 2026, depositati dall'appellante nel presente grado (la cui produzione è pienamente ammissibile ex artt. 420 c. 5 e 437 c. 2 c.p.c., trattandosi di documentazione sopravvenuta all'instaurazione del giudizio di primo grado nonché necessaria ai fini della decisione, tenuto conto che in primo grado il Ministero odierno appellato non aveva sollevato questione alcuna in tema di attualità della condotta) si rileva chiaramente che la turnazione ha continuato ad essere articolata secondo le medesime modalità.

Erroneamente, perciò, l'impugnata sentenza ha ritenuto che le denunciate condotte del Ministero convenuto fossero definitivamente cessate fin dal maggio 2024.

Permane, di conseguenza, l'attualità delle condotte antisindacali per cui è causa, poiché, come pacifico in giurisprudenza, da un lato anche l'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 (cfr. Cass. Sez. L. n. 13860 del 22/05/2019 rv. 653843 - 01); dall'altro, l'ordine giudiziale di cessazione della condotta antisindacale può esplicarsi in qualsiasi comando idoneo alla rimozione del comportamento illegittimo, e, perciò, anche in condanna ad un *facere*, di contenuto ritenuto idoneo a detta rimozione in base alle circostanze del caso concreto, e quindi riferito anche a condotte tenute o da tenersi successivamente al giudizio (cfr. Cass. Sez. L. nn. 3894 del 03/07/1984 rv. 435841 – 01, 9950 del 12/05/2005 rv. 581609 – 01 e 31419 del 03/11/2021 rv. 662712 - 01).

Nella fattispecie, va perciò tenuto conto che la programmazione della turnazione del personale ha natura periodica e le questioni inerenti le relative modalità sono destinate a ripetersi costantemente, che le condotte antisindacali per cui è causa non sono affatto esaurite, essendone semmai solo attenuata la frequenza, e che, in ogni caso, permane una situazione di evidente incertezza quanto alle modalità di programmazione delle turnazioni presso la Casa Circondariale di Lanciano (appunto in quanto il Ministero appellato non ha mai attestato di voler ricondurre le turnazioni alle previsioni degli accordi sindacali sopra citati).

Perciò, con evidenza, non può in alcun modo ritenersi che difetti il requisito dell'attualità delle condotte in esame.

Firmato Da: MASSIMO DE CESARE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 2bcadb9a2f5ae76a155159f60ffb92b3
Firmato Da: ANNA MARIA TRACANNA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 661a446adcc2a97373cbec13cac0410a

In accoglimento dell'appello, l'opposizione proposta dal Ministero odierno appellato avverso il decreto ex art. 28 Stat. Lav. emesso dal G.L. del Tribunale di Lanciano il 03/12/2024 va rigettata.

Le spese dell'intero giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

p.q.m.

La Corte di Appello di L'Aquila, definitivamente pronunciando sull'appello avverso la sentenza n. 210/2025 in data 21/10/2025 del Tribunale di Lanciano in funzione di Giudice del Lavoro, così provvede: accoglie l'appello e, per l'effetto, rigetta l'opposizione avverso il decreto ex art. 28 Stat. Lav. emesso *inter partes* dal G.L. del Tribunale di Lanciano il 03/12/2024 e conferma integralmente il decreto medesimo;

condanna il Ministero appellato alla refusione in favore dell'O.S. appellante delle spese del doppio grado del giudizio, liquidate quanto alla fase di opposizione in primo grado in complessivi €. 3.800,00 per compensi professionali, oltre rimborsi (15%), IVA e CAP come per legge; quanto al presente grado in complessivi €. 3.500,00 per compensi professionali, oltre rimborsi (15%), IVA e CAP come per legge.

Così deciso in L'Aquila all'udienza del 07/05/2026.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE
- *dott[redacted]e* -

LA PRESIDENTE
- [redacted] -

Firmato Da: MASSIMO DE CESARE Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 2bcadb9a2f5ae76a155159f60ffb92b3
Firmato Da: ANNA MARIA TRACANNA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 661a446adcc2a97373cbec13cac0410a