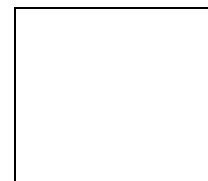


**Civile Ord. Sez. L Num. 787 Anno 2026**

**Presidente: TRICOMI IRENE**

**Relatore: BELLE' ROBERTO**

**Data pubblicazione: 14/01/2026**



### **ORDINANZA**

sul ricorso iscritto al n. 2134/2023 R.G. proposto da:

COORDINAMENTO PER L'INDIPENDENZA SINDACALE DELLE FORZE DI  
POLIZIA - (COISP) - SEGRETERIA PROVINCIALE DI ROVIGO,  
rappresentato e difeso dall'Avv. CHIARA DANELUZZI

-ricorrente-

contro

MINISTERO DELL'INTERNO - QUESTURA DI ROVIGO

-intimato -

avverso la sentenza n. 679/2022 pubblicata il 9.12.2022 della Corte  
d'Appello di Venezia, NRG 581/2021.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 18/11/2025 dal  
Consigliere ROBERTO BELLE'.

## FATTI DI CAUSA

1. Il Coordinamento per l'indipendenza sindacale delle forze di polizia – (di seguito, Coisp) – segreteria provinciale di Rovigo, ha agito ai sensi dell'art. 28 della legge n. 300 del 1970 davanti al Tribunale di Rovigo censurando i comportamenti tenuti dal Questore di quella città nella modifica degli orari di lavoro del personale di polizia addetto all'ufficio DIGOS.

Il ricorrente sosteneva che vi era stata violazione della procedura di cui all'art. 7, co. 6 dell'Accordo Nazionale Quadro (di seguito, ANQ) per essersi sostituito con uno scambio di mail l'incontro in contraddittorio che era prescritto con le sigle sindacali, quando vi fosse una modifica oraria resa necessaria da comprovate e specifiche esigenze.

Nel merito, il sindacato ricorrente contestava la violazione dell'art. 9 dell'ANQ, perché la modifica degli orari esorbitava dai quadranti orari ivi previsti, nonché dell'art. 16 del d.p.r. n. 164 del 2002, perché il nuovo orario comportava il superamento della durata massima di sei ore della giornata lavorativa.

2. Il ricorso è stato disatteso dal Tribunale di Rovigo sia nella fase sommaria del procedimento, sia in sede di opposizione e la sentenza del Tribunale è stata confermata dalla Corte d'Appello di Venezia, adita dal gravame di Coisp.

Quanto al profilo procedurale, la Corte d'Appello riteneva che l'essersi condiviso il tema delle modifiche orarie mediante scambio di mail e non mediante l'incontro previsto dall'ANQ non realizzasse un *vulnus* alle prerogative sindacali, avendo tra l'altro lo stesso sindacato ricorrente utilizzato tale modalità di interlocuzione con la controparte datoriale. La Corte territoriale aggiungeva che il diritto di informazione e partecipazione era stato salvaguardato, in quanto la trattativa sindacale era stata

effettiva e che ciò era sufficiente a ritenere non compressa la libertà sindacale della Coisp.

Nel merito, la Corte territoriale ha preso le mosse dalla ricostruzione della disciplina vigente sui diversi piani della normativa generale (d.p.r. n. 164 del 2002) e di accordo nazionale quadro (di seguito ANQ), osservando che l'art. 9 dell'ANQ, di regolazione dei servizi non continuativi quale è quello presso la Digos, sulla base della regola generale di un orario di 36 ore settimanali, riconosce la possibile articolazione sia in sei che in cinque giorni.

Da ciò la sentenza ha desunto la possibilità che gli orari giornalieri superino le sei ore, essendo altrimenti impossibile strutturare l'articolazione settimanale su cinque giorni, oltre che l'irrilevanza della caratura dei giorni di permesso studio, conteggiati come sei ore per ciascun giorno, perché altrimenti non sarebbe possibile fruirne non solo secondo l'articolazione oraria oggetto di causa, ma neanche nei casi di turni di 7 ore o più, pur previsti dall'art. 8 dell'ANQ.

Da altro punto di vista, la Corte distrettuale ha richiamato ancora l'art. 9 ANQ e la regolazione delle fasce ivi previste secondo il regime 8-20 o 7-19, per evidenziare che la modifica oraria oggetto di causa prevede turni che rientrano in tale margine temporale, il cui perimetro massimo era stato quindi rispettato.

D'altra parte, la derogabilità degli orari indicati nell'art. 9 era espressamente prevista, per comprovate e specifiche ragioni, ovvero per specifiche esigenze locali, sulla base di previe intese con le Segreterie Provinciali e con la previsione che l'accordo con esse sia efficace qualora esso venga sottoscritto da sigle cui aderisca la maggioranza assoluta, intesa come 50 % +1, del totale degli iscritti ai sindacati nella provincia.

Il *quorum* nel caso di specie era stato lungamente superato, avendo aderito sigle rappresentative di oltre il 99% dei dipendenti interessati e nessun diritto sindacale era stato violato, senza contare che, anche a voler

ritenere sindacabile in sede giudiziale la ricorrenza di comprovate e specifiche esigenze prevista dalla norma di riferimento, doveva ritenersi che il richiamo alla "situazione di organico" valesse a valorizzare la necessità di meglio sfruttare il personale, tenuto conto della situazione locale.

3. Coisp ha proposto ricorso per cassazione con quattro motivi, mentre il Ministero è rimasto intimato.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. Il primo motivo di ricorso è rubricato ai sensi dell'art. 360 n. 3 c.p.c., con riferimento alla violazione e falsa applicazione dell'art. 7, comma 6, dell'ANQ 31.7.2009 in riferimento alla prescrizione di un incontro tra la P.A. e le organizzazioni sindacali.

Il motivo argomenta evidenziando come non si possa sostenere che una e-mail sia idonea a sostituire un incontro o una riunione, perché è l'effettivo contraddittorio a contraddistinguere l'essenza dell'attività sindacale, sicché, prevedendo la contrattazione collettiva la modalità quelle modalità, ovvero sia un effetto "incontro", non si potevano ammettere surrogati.

1.1 Il motivo non può trovare accoglimento.

1.2 La Corte d'Appello ha accertato che «*la trattativa sindacale è stata effettiva*» sul presupposto che non solo lo scambio di mail era stato idoneo alla trasmissione reciproca di informazioni, ma che la stessa organizzazione ricorrente lo aveva utilizzato per le interlocuzioni con la controparte datoriale, desumendosi da ciò, nella sentenza impugnata, il pieno rispetto dei diritti di «*informazione e partecipazione*».

Si tratta di conclusioni che vanno condivise.

Il tema non è quello dell'intenzionalità soggettiva, che notoriamente non rileva (v. Cass., S.U., 12 giugno 1997, n. 5295), ma, nella logica di

un'aderenza alla reale lesione degli interessi collettivi, quello della necessità di un effettivo oggettivo contrasto della condotta datoriale rispetto ad essi (v. Cass. 3 febbraio 2004 n. 1968; Cass. 9 maggio 2005, n. 9589).

Contrasto che non si misura in modo dirimente sulla formale violazione di previsioni normative o della contrattazione collettiva, ma in concreto nell'essersi realizzata la lesione degli interessi che sono tutelati da quelle previsioni, sulla base di una valutazione che deve tenere conto delle condizioni oggettive in cui l'asserito *vulnus* si sarebbe realizzato.

Ciò è del resto coerente con l'indirizzo per cui la definizione della condotta antisindacale, anche nell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, va intesa in senso teleologico, poiché individua il comportamento illegittimo non in base a caratteristiche strutturali, bensì alla sua idoneità a ledere i "beni" protetti (Cass. 18 aprile 2007, n. 9250) ed è altresì coerente con la natura del confronto sindacale, destinato a muoversi sul terreno dell'osservanza di fatto delle reciproche sfere di libertà e di confronto e non sulla base del rispetto o meno di forme.

Senza dubbio la violazione di disposizioni di legge o della contrattazione può far presumere l'antisindacalità, ma se in concreto – come è nel caso di specie – risulti dimostrato che sono stati raggiunti tutti i fini propri della normativa, non vi è luogo ad assumere alcun rimedio.

2. Il secondo motivo di ricorso denuncia la violazione e falsa applicazione (art. 360 n. 3 c.p.c.) dell'art. 9 dell'ANQ 31 luglio 2009 e dell'art. 16 del d.p.r. n. 164 del 2002.

Con il motivo si richiama l'art. 9 dell'ANQ e la previsione che i turni sono integrati da due rientri pomeridiani di tre ore.

Si richiama poi l'art. 16 del d.p.r. n. 164 del 2002 che fissa in 36 ore l'orario massimo.

Combinando i due dati, il sindacato ricorrente evidenzia come la durata massima dell'orario del poliziotto, su cinque giorni, non può che essere di

6 ore, come del resto trovava conferma nel fatto che sia i permessi studio (art. 22 d.p.r. n. 164 del 2002), sia i permessi sindacali (art. 32 del medesimo d.p.r.) erano riconosciuti a giornate cui si imputavano sempre 6 ore lavorative.

Secondo il ricorrente, gli orari in deroga previsti dall'art. 7, co. 6, ANQ non erano poi completamente liberi, ma dovevano rispettare i quadranti orari di cui all'art. 9 dell'ANQ, come era confermato da circolare ministeriale del 8.3.2010, che disponeva la necessità di rispetto delle articolazioni orarie dell'ANQ e dallo stesso art. 7, che imponeva comunque il rispetto degli orari di servizio e dunque dei quadranti orari di cui all'art. 9.

Con il terzo motivo, il sindacato ricorrente sostiene che gli orari in deroga proposti dal Questore avrebbero determinato veri e propri nuovi orari di servizio, ossia di apertura degli uffici, ipotesi che era rimessa, dall'art. 24 del d.p.r. n. 164 del 2002, al più ad accordi decentrati e non alla deroga secondo il disposto dell'art. 7, comma 6 dell'ANQ.

Non era poi vero, secondo il ricorrente, che la deroga disposta nel caso di specie fosse pur sempre contenuta nell'ambito temporale dell'art. 9 dell'ANQ, perché non erano rispettate le fasce orarie e la Corte territoriale aveva confuso tra turni, che attengono all'orario di lavoro e fasce orarie, che riguardano l'orario di servizio.

Infine, gli orari in deroga stabiliti dal Questore avevano anche violato la durata massima della giornata lavorativa, che era di sei ore.

3. I motivi vanno esaminati congiuntamente e sono infondati.

3.1 Si deve premettere che la legittimazione sindacale, a fronte di una tematica affrontata in via generale in causa, è da riconoscere sul presupposto che possa costituire comportamento perseguibile ai sensi dell'art. 28 della legge n. 300 del 1970 quello che sia attuato alterando le competenze delineate a favore della contrattazione collettiva, secondo i diversi ranghi di essa quali delineati dall'insieme della normativa rilevante.

3.2 Ciò posto, in fatto risulta dalla sentenza impugnata che la disposizione del Questore aveva stabilito un orario in regime di "settimana corta", con aliquota di personale al sabato e con orari in sintesi:

- 7,40/14 o 8/14 in fascia mattutina;
- 13/19,30 nella fascia pomeridiana;
- 14,30/18,30 per il rientro.

L'art. 9 dell'ANQ, per il caso di servizi non continuativi, prevede l'ipotesi, cui si richiamano anche le difese del ricorrente e che è dunque quella da considerare, così regolata:

*«Sulla fascia oraria 8.00/20.00 con turni 8.00/14.00 e 14,00/20,00 ovvero, in relazione a particolari esigenze di servizio 07,00/13,00 e 13,00/19,00, integrata da due rientri di 3 ore che sono programmati dal lunedì al venerdì, compresi nella fascia 10,00/18,00. Uno dei rientri può essere svolto in orario antimeridiano. Tra il turno di lavoro ordinario ed i rientri deve essere prevista una interruzione di almeno mezz'ora per la consumazione del pasto (omissis)».*

3.3 Da quanto sopra non è sostenibile che, regolando nei termini sopra detti l'orario e i turni, il Questore abbia modificato l'orario di servizio, ovvero sia (art. 1, n. 1 dell'ANQ) il periodo di tempo giornaliero necessario ad assicurare la funzionalità degli uffici centrali e periferici del Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Infatti, le fasce individuate dalla previsione sopra riportata dell'art. 9 dell'ANQ sono due, in quanto, se di fascia nella disposizione si parla solo rispetto al periodo 8/20, inevitabilmente fascia è anche quella dei turni 7,00/13,00-13,00/19,00, ivi parimenti consentita, non potendosi immaginare un turno di lavoro, ovvero sia un orario, che non si collochi nell'orario di servizio.

Dai dati numerici sopra riportati emerge dunque, come correttamente dice la Corte territoriale, che tali fasce non sono state superate e che dunque l'intervento modificativo ha riguardato solo gli orari/turni, ovvero sia il

periodo di tempo giornaliero durante il quale ciascun dipendente assicura la prestazione lavorativa nell'ambito dell'orario di servizio (art. 1 n. 2 dell'ANQ).

3.4 La modificabilità degli orari, secondo la disciplina 7, comma 6, dell'ANQ, è del resto pacifica e dunque la sentenza non risulta viziata da questo punto di vista.

3.5 Quanto alla durata giornaliera dell'orario, l'art. 16 del d.p.r. n. 164 del 2002 la fissa in 36 ore.

La Corte d'Appello evidenzia quindi che, essendo prevista la possibilità di impostare gli orari su cinque giorni, va da sé che potesse esservi superamento delle sei ore giornaliere, perché altrimenti in cinque giorni non si possono raggiungere le 36 ore e tale ragionamento va condiviso, per evidenti ragioni matematiche.

È poi irrilevante che, per i permessi, vi siano previsioni che li imputano, quando fruiti, a sei ore di lavoro per ciascuna giornata, in quanto ciò attiene alle modalità di calcolo di quegli istituti, senza che ne possano derivare condizionamento rispetto alle più generali regole che disciplinano gli orari di lavoro.

Del resto, non vi è questione di un superamento dell'orario settimanale e quindi anche da questo punto di vista la sentenza non può dirsi viziata.

4. Venendo al quarto motivo, con esso si denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 7 AQN 31.7.2009 e difetto dei requisiti di fatto per l'adozione del provvedimento di deroga assunto dal Questore.

La disposizione, al comma 6, prevede che *«l'adozione per periodi determinati di orari diversi da quelli indicati negli artt. 8 e 9 del presente Accordo, resa necessaria per comprovate e specifiche esigenze, ovvero in ragione di specifiche esigenze locali, di cui all'art. 24, comma 5 lett. c) del D.P.R. 164 del 2002, è assunta previa intese con le Segreterie Provinciali delle organizzazioni sindacali firmatarie del presente Accordo. In tali casi, il titolare dell'Ufficio interessato invia alle Segreterie provinciali*

*l'informazione in ordine al periodo, all'articolazione oraria da adottare ed alle esigenze che la determinano e, contestualmente, invita le medesime Segreterie all'incontro per il raggiungimento dell'accordo. La procedura si conclude entro il termine tassativo di 10 giorni dalla ricezione dell'informazione e l'accordo è efficace quando sottoscritto dal titolare dell'Ufficio e dall'Organizzazione Sindacale o dalle Organizzazioni Sindacali firmatarie del presente accordo che rappresentano la maggioranza assoluta (50% + 1) del totale degli iscritti alle Organizzazioni Sindacali nella provincia».*

4.1 Il motivo evidenzia come il Questore avesse motivato il provvedimento in ragione dell'esigenza di aumentare i controlli nella fascia mattutina corrispondente al maggior movimento degli studenti, che però, in quel periodo del maggio 2020, erano notoriamente in didattica a distanza per la notoria pandemia Covid, senza contare che di lì a poco le lezioni sarebbero anche cessate per la pausa estiva.

La sentenza aveva poi valorizzato, al fine di avallare la fondatezza delle ragioni, il raggiungimento di una maggioranza elevata di assenti sindacali, ma ciò non aveva rilievo, in quanto un conto erano i presupposti di merito ed altra cosa l'assenso sindacale che atteneva al procedimento e non poteva far ritenere sussistenti presupposti in realtà carenti.

Errato era anche il ragionamento della Corte territoriale in ordine alla necessità di meglio sfruttare l'organico tenuto conto della situazione locale, perché in assenza di mutamenti dell'organico stesso, non era possibile alterare l'assetto raggiunto con la precedente contrattazione, in quanto le esigenze locali che giustificavano le nuove disposizioni non potevano che consistere in un *aliquid novi*, nel caso di specie inesistente, risultando inammissibile il ripensamento a posteriori di un parametro stabilito sulla base di un accordo negoziale, che avrebbe significato il facultizzare una delle parti a violare l'accordo raggiunto.

Infine, quanto al passaggio motivazionale sull'assenza di eventi sportivi che imponessero nel fine settimana particolari presenze nell'organico, il ricorrente ne contestava la fondatezza in fatto, stante il fatto che la provinai di Rovigo era notoria sede di partite di rugby che muovevano sempre grandi masse di tifosi e comunque la circostanza non poteva neanche essere presa in considerazione perché essa non compariva nell'informazione preventiva del Questore ed era stata introdotto per la prima volta in sede di giudiziale.

4.2 La Corte d'Appello, sul tema, ha evidenziato come vi fosse stato il rispetto della regola di maggioranza nella ratifica dell'intesa da parte dei sindacati, il che escludeva la violazione di diritti delle organizzazioni dei lavoratori.

Nel merito della decisione, la Corte ha sottolineato l'esigenza datoriale di meglio utilizzare il personale esistente, tenuto conto della situazione locale e, quanto alle scuole, ha rilevato come nell'informativa del Questore si fosse fatto riferimento al fatto che l'orario innovativo avrebbe trovato applicazione della settimana successiva al ripristino degli orari dopo l'emergenza Covid.

Ciò posto, la sentenza ha rimarcato come si fosse tenuto conto dell'organico dell'ufficio, dell'assenza di eventi sportivi di rilievo nella provincia e segnatamente di incontri di calcio di livello nazionale e della maggiore necessità informativa esistente nei giorni feriali.

Il tutto per concluderne che la situazione ben si attagliava ad una più funzionale redistribuzione delle ore di lavoro, con riduzione anche del personale presente al sabato.

4.3 Vi sono dunque profili del motivo di ricorso che non collimano con i fatti valorizzati dalla Corte territoriale, come è per il rilievo dell'apertura delle scuole (nella sentenza impugnata si dà infatti atto che il nuovo orario avrebbe avuto vigore solo dopo l'emergenza Covid, sicché non rileva lo svolgimento a distanza della didattica) o degli eventi sportivi (ove la

sentenza fa leva soprattutto sull'assenza di partite di calcio di rilievo nazionale, sicché non ha rilievo che vi fossero partite di rugby, che peraltro sono cosa diversa, notoriamente anche sotto il profilo del rischio di violenze).

Così come non può dirsi che la motivazione della Corte distrettuale abbia fatto leva, nel merito della scelta organizzativa del Questore ed a giustificare la fondatezza, sul raggiungimento di una maggioranza quasi totalitaria di assensi da parte delle sigle sindacali.

Come detto, ciò è stato valorizzato al fine di escludere il verificarsi di violazione di prerogative, libertà o diritti sindacali, oltre che come elemento di contorno della vicenda, mentre il nucleo centrale della valutazione si è mosso sul piano del migliore utilizzo del personale.

4.4 A quest'ultimo proposito, non è del resto fondato che il procedimento in deroga non potesse intervenire, sul piano del diverso utilizzo del personale, per il solo fatto che la consistenza di quest'ultimo fosse rimasto invariato rispetto a quello esistente al momento degli accordi preesistenti sul tema dell'orario.

Infatti, un tale requisito non vi è nella norma collettiva, che va intesa come tale da prevedere una diversa forma di accordi regolativi in deroga, sulla base di un requisito maggioritario dal lato sindacale, caratterizzati peraltro da temporaneità.

Del resto, l'intento non può che essere quello della migliore persecuzione del pubblico interesse che, tenuto conto anche della necessità di gradimento sindacale attraverso la maggioranza richieste, non può che essere il tratto dirimente rispetto a tali evoluzioni dell'orario.

4.5 Più in generale, il motivo tende alla rivisitazione delle circostanze, traducendosi in un'inammissibile istanza di revisione delle valutazioni e del convincimento del giudice del merito, tesa all'ottenimento di una nuova pronuncia sul fatto, certamente estranea alla natura ed ai fini del giudizio

di cassazione (Cass., S.U., 27 dicembre 2019, n. 34476; Cass., S.U., 25 ottobre 2013, n. 24148; Cass. 22 novembre 2023, n. 32505)

5. Il ricorso va quindi complessivamente disatteso.

Ciò, per ragioni di celerità e di ragionevole durata del processo, impone di non disporre la rinnovazione della notifica del ricorso per cassazione, invalidamente eseguita presso l'Avvocatura distrettuale di Venezia, mentre essa avrebbe dovuto essere eseguita presso l'Avvocatura Generale di Roma.

Nulla è a disporsi sulle spese, in quanto la parte pubblica è rimasta intimata.

**P.Q.M.**

la Corte rigetta il ricorso.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto, per il ricorso a norma del cit. art. 13, comma 1-bis, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione Lavoro, il 18.11.2025.

La Presidente  
Irene Tricomi