

L'attualità della condotta antisindacale o dei suoi effetti quale presupposto necessario dell'azione ex art. 28 st. lav.

di I. Cartocci - 12 marzo 2025

L'articolo 28 dello Statuto dei Lavoratori è la norma posta a presidio del normale svolgersi dell'attività sindacale in azienda che – attraverso una tutela giurisdizionale ispirata al procedimento nordamericano di repressione delle *unfair labor practices*, in violazione del *National Labor Relations Act* (o *Wagner Act*) – mira a reprimere le condotte antisindacali del datore di lavoro, ovvero di “*qualsiasi comportamento volto ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale nonché del diritto di sciopero*”.

Dalla generica formulazione proposta dal legislatore statutario – che ha omesso di delineare specificatamente l'ambito di applicazione di tale tutela giurisdizionale e gli elementi utili al fine di identificare i comportamenti del datore di lavoro idonei ad osteggiare o limitare l'esercizio dei diritti sindacali – emerge come la condotta antisindacale possa riguardare qualsiasi contegno datoriale (estrinsecatosi in comportamenti materiali, attivi od omissivi, o atti negoziali) riferibile direttamente sia al rapporto tra datore di lavoro e sindacato, sia parimenti al rapporto con i singoli lavoratori.

Sul punto, merita segnalare una pronuncia del Tribunale di Lecco, che, nel confermare l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale in materia, ha ribadito che “*Secondo l'interpretazione da conferire all'art. 28 Statuto lavoratori, la definizione della condotta antisindacale contenuta nella norma non è di carattere analitico bensì teleologico, poiché la disposizione individua il comportamento illegittimo non in base a caratteristiche strutturali, ma piuttosto alla sua idoneità a ledere la libera attività sindacale ed il diritto di sciopero. Ne discende che il comportamento datoriale che leda oggettivamente gli interessi collettivi di cui sono portatrici le organizzazioni sindacali integra gli estremi della condotta antisindacale sanzionata dall'art. 28, senza che sia necessario o da solo sufficiente uno specifico intento lesivo da parte del datore di lavoro: come la reale ricorrenza di un simile intento ad opera del datore di lavoro non fa assurgere a condotta antisindacale quella che non abbia rilievo oggettivamente tale da limitare la libertà sindacale, così, al contrario, l'assenza di una volontà antisindacale nell'operato del datore di lavoro non esclude che il contegno o l'atto posti in essere siano antisindacali per la ragione obiettiva di aver leso la libertà sindacale*” (Tribunale di Lecco, sentenza n. 27 del 10 febbraio 2022).

Non risulta necessario, pertanto, perché si concretizzi una lesione del diritto sindacale, che la condotta in questione sia sorretta dall’*animus nocendi* dell'autore (ovvero che il comportamento datoriale sia concretamente mirato a tale esplicito risultato), essendo sufficiente – indipendentemente dalla natura dolosa o colposa dell'elemento soggettivo – la sola oggettiva idoneità dell'azione o dell'omissione a ledere i beni protetti (libertà e attività sindacale, diritto di sciopero), tale da assumere rilevanza per il datore di lavoro l'esatta conoscenza del contenuto antisindacale di determinate condotte, anche in un'ottica di prevenzione di eventuali danni reputazionali ed economici.

A riguardo, è risultata fondamentale l'opera suppletiva del diritto vivente che, nel corso degli anni, ha profilato varie ipotesi di condotta antisindacale riconducibili principalmente

all'impedimento o alla limitazione dell'attività di proselitismo sindacale, alla violazione di determinate clausole del contratto collettivo applicato in azienda, all'inosservanza dell'obbligo di "esame congiunto" con le associazioni sindacali e alla lesione di diritti d'informazione (attribuiti dalla legge tanto ai singoli lavoratori, quanto alle rappresentanze aziendali).

In particolare, ai sensi dell'art. 26 St. Lav., l'attività di raccolta di contributi e di propaganda all'interno dei luoghi di lavoro a vantaggio delle proprie organizzazioni sindacali è un diritto riconosciuto al lavoratore che trova il proprio limite nel pregiudizio arrecato al normale svolgimento della vita aziendale sotto il profilo funzionale e produttivo.

Non sussiste, dunque, alcun divieto di svolgere tale attività nell'orario di lavoro, negli spazi comunicativi messi a disposizione dal datore di lavoro, dovendo solo essere compiuta da lavoratori in regolare permesso, nonché con modalità e cautele che abbiano riguardo per l'attività d'impresa.

Ed infatti, di recente, la Corte di Cassazione, nel ribadire tali principi, ha ritenuto non antisindacale la frapposizione di ostacoli da parte del datore di lavoro e l'irrogazione di una sanzione disciplinare nei confronti del lavoratore che svolga, per l'intera giornata di lavoro, l'attività di volantinaggio per attirare l'attenzione su tematiche sindacali, attraverso la modalità del c.d. uomo sandwich (con affissione di un comunicato sindacale su petto e schiena), quando avvenga fuori degli spazi consentiti e sia fonte di costante disturbo per l'attività lavorativa (Cass. Civ., Sez. Lav., 13 settembre 2024, n. 24595).

Con riferimento, invece, alla violazione da parte del datore di lavoro delle disposizioni della contrattazione collettiva, occorre distinguere le clausole normative (volte a disciplinare il trattamento economico e normativo del rapporto di lavoro) e le clausole obbligatorie (che regolamentano i rapporti tra le parti collettive, ovvero sindacati e organizzazioni degli imprenditori o i singoli imprenditori).

Difatti, mentre l'inosservanza di clausole obbligatorie da parte del datore possa integrare una condotta antisindacale (poiché verrebbe inevitabilmente negata una prerogativa sindacale, con conseguente compressione dell'attività sindacale), la violazione delle sole clausole normative del contratto collettivo non è di per sé sanzionabile ex art. 28 St. Lav., non costituendo necessariamente condotta antisindacale qualsiasi illecito commesso nell'ambito del rapporto di lavoro.

Tuttavia, si segnala che – secondo una tesi dottrinale che sinora non ha mai attecchito in giurisprudenza (T. Treu – *L'applicazione dello Statuto dei lavoratori. Comportamento sindacale e prassi giuridica*, in *Sociologia del diritto*, in *Sociologia del diritto*, 1974) – l'esclusione della violazione delle clausole normative della contrattazione collettiva dal novero delle condotte lesive della libertà e attività sindacale, non opererebbe nel caso in cui il datore di lavoro ponesse in essere sistematiche e reiterate violazioni di dette clausole contrattuali, poiché ciò si tradurrebbe in un "attentato all'ordine contrattuale" e alla stessa posizione del sindacato che ha dato vita alla disciplina negoziale collettiva.

Tra le clausole obbligatorie della contrattazione collettiva vi sono quelle che disciplinano i diritti di informazione e consultazione in capo alle associazioni sindacali, nonché – in alcuni

casi – il susseguente obbligo di “esame congiunto”, interpretato da molti come “obbligo di trattare”.

Se, infatti, nel nostro ordinamento non è previsto in capo al datore di lavoro un obbligo generale di trattare con le associazioni sindacali, tale incombente potrebbe essere specificamente imposto da singole leggi o da clausole dei contratti collettivi (come, ad esempio, in materia di Cassa integrazione guadagni ex art. 5, L. n. 164/1975, ovvero in materia di licenziamenti collettivi ex art. 4, L. n. 223/1991), con conseguente riconducibilità dell’eventuale rifiuto della trattativa imposta *ex lege* o dalla disciplina negoziale collettiva nel novero di condotte antisindacali ex art. 28 St. Lav.

In assenza di un obbligo generale di trattare (e, di conseguenza, in mancanza si soggetti espressamente individuati come legittimati alla trattativa), dunque, il datore di lavoro è libero di scegliere il negoziatore, anche eventualmente escludendo alcune organizzazioni sindacali.

A riguardo, tuttavia, la giurisprudenza di merito e di legittimità si è espressa a più riprese limitando la libertà di scelta del datore di lavoro esclusivamente in presenza delle fattispecie dei c.d. “sindacati di comodo” e del c.d. “monopolio sindacale”. È, infatti, considerata antisindacale – poiché in violazione del divieto di cui all’art. 17 St. Lav. – l’esclusione dalle trattative di un’associazione sindacale talmente irragionevole in relazione alla sua rappresentatività da integrare una violazione del divieto di cui all’art. 17 St. Lav., ovvero la contrattazione con un sindacato non genuinamente costituito che operi come controparte “compiacente” del datore di lavoro (*ex multis*, Corte d’Appello di Torino, Sez. Lav., 1° agosto 2017, n. 640; Trib. Milano, 11 agosto 2021; Trib. Milano, 28 marzo 2021).

Allo stesso tempo, è considerata antisindacale la condotta del datore di lavoro che, nella scelta delle organizzazioni sindacali con cui trattare, crei una sorta di “monopolio sindacale” con talune organizzazioni e operi con aprioristica, arbitraria, discrezionale, immotivata esclusione di talune associazioni, senza verificarne in concreto e “sul campo” l’attività, la rappresentatività e la disponibilità al dialogo (Trib. Busto Arsizio 25 ottobre 2019, n. 359).

Sussistono, poi, ipotesi ricorrenti in cui l’omessa, incompleta o non veritiera comunicazione del datore di lavoro al lavoratore o alle associazioni sindacali potrebbe integrare una condotta antisindacale poiché in violazione di diritti informativi tanto delle associazioni sindacali quanto dei singoli lavoratori, previsti dalla legge o dal contratto collettivo di riferimento.

Tra questi, vi è il diritto all’adeguata informazione dei lavoratori sulle modalità d’uso degli impianti audiovisivi e di altri strumenti di controllo a distanza installati in azienda per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale che, ai sensi dell’art. 4 St. Lav., deve altresì avvenire previo accordo collettivo con le rappresentanze sindacali (o, in mancanza, previa autorizzazione della sede territoriale dell’Ispettorato nazionale del lavoro), salvo che si tratti di strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa e di strumenti di registrazione degli accessi e delle presenze.

Sul tema è interessante evidenziare che la Cassazione è giunta ad affermare che il consenso prestato dai lavoratori all’installazione nei locali della azienda di impianti di videoregistrazione non supera l’obbligo di informare i sindacati, non configurandosi – quindi – una rela-

zione di equipollenza tra l'accordo sindacale di cui alla norma statutaria e il consenso, prestato dai lavoratori.

La Suprema Corte ha avuto, quindi, occasione di ribadire che le rappresentanze sindacali sono titolari di un interesse di carattere collettivo e superindividuale che in alcun modo interferisce con la posizione giuridica dei lavoratori, motivo per cui il diritto di informazione, previsto per i sindacati, ha natura inderogabile, essendo peraltro questi gli unici soggetti realmente in grado di verificare il rispetto della dignità dei singoli lavoratori (Cass. Penale, Sez. III, 31 gennaio 2017, n. 22148).

In presenza di un comportamento antisindacale, dunque, il nostro ordinamento offre la possibilità di attivare ex art. 28 St. Lav. un procedimento giurisdizionale urgente improntato sull'informalità e sulla celerità, avente ad oggetto l'accertamento da parte del giudice della condotta antisindacale e il conseguente ordine (con decreto motivato ed immediatamente esecutivo) al datore di lavoro di cessazione del comportamento illegittimo e rimozione dei relativi effetti.

Contro il decreto è ammessa opposizione da parte del datore di lavoro entro 15 giorni dalla comunicazione del provvedimento, avanti al Tribunale in funzione di giudice del lavoro, competente a decidere con sentenza anch'essa immediatamente esecutiva.

Si tratta, dunque, di un procedimento particolarmente contratto a livello temporale in ragione dell'esigenza di immediatezza della tutela dell'effettività di diritti sindacali attraverso la repressione della condotta datoriale lesiva e la rimozione dei suoi effetti.

Di conseguenza, il comportamento contro il quale si può dare inizio ad un giudizio speciale ex art. 28 St. Lav., oltre ad essere oggettivamente idoneo a produrre il risultato vietato dalla legge, deve avere il requisito dell'attualità, che costituisce un presupposto necessario all'esperibilità dell'azione.

Proprio su tale tema, si è espressa la Corte di Cassazione con la recente sentenza n. 2479 del 2 febbraio 2025 in commento, in seguito al ricorso proposto da una rappresentanza sindacale avverso la pronuncia della Corte d'Appello di Bari che – confermando la sentenza di primo grado – ha rigettato le domande formulate ex art. 28 St. Lav. contro l'Azienda Sanitaria Locale e la Regione Puglia, per aver l'ASL, dal 2012 in avanti, proceduto alla modificazione delle dotazioni organiche dei dirigenti medici ed alla riorganizzazione delle strutture semplici e complesse, senza osservare l'iter formativo del necessario atto aziendale di cui all'art. 3 del D.Lgs. n. 502/1992 ed in violazione delle prerogative delle organizzazioni sindacali, nonché aver proceduto, in detto contesto, alla revoca ed al conferimento di incarichi dirigenziali riferiti alla nuova articolazione organizzativa senza dar corso alla contrattazione integrativa con le stesse organizzazioni sindacali previste *ex lege*.

In particolare, i giudici di secondo grado hanno ritenuto non solo non integrata una condotta antisindacale (poiché la riorganizzazione era avvenuta tramite l'osservanza da parte dell'ASL degli obblighi di informazione e consultazione ex art. 6 del CCNL di settore e l'obbligo contrattazione integrativa con le associazioni sindacali di cui al Regolamento Regionale n. 27/2012 non trovava applicazione, non essendosi verificata un'ipotesi di ristrutturazione con esubero del personale dirigente medico), ma anche esclusa la tutelabilità ex art. 28 St. Lav. per carenza del requisito dell'attualità della condotta antisindacale che governa

tale procedimento urgente (essendosi ormai consolidati gli effetti delle delibere del datore da più di sei anni addietro rispetto alla pronuncia di secondo grado).

I giudici di legittimità, ritenendo errato l'apprezzamento della Corte territoriale circa la mancata violazione da parte dell'ASL del citato Regolamento volto a disciplinare la fase di ricollocazione del personale conseguente agli interventi organizzativi (e, dunque, effettivamente sussistente una condotta antisindacale), si sono soffermati principalmente sul tema del difetto di "attualità" del comportamento datoriale, dato dal consolidamento nel tempo delle modifiche dei rapporti di lavoro realizzate nonostante la violazione delle regole sulla partecipazione del sindacato.

Sul punto, la Corte di Cassazione – richiamando un costante principio espresso dalla giurisprudenza di legittimità – ha ritenuto non sufficiente il consolidamento nel tempo delle situazioni dei lavoratori al fine di affermare in via dirimente il difetto di "attualità" della violazione datoriale, in quanto *"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"* (Cass., 22 maggio 2019, n. 13860; Cass., 12 novembre 2012, n. 23038; Cass., 5 febbraio 2003, n. 1684).

Inoltre, la Suprema Corte – pur ammettendo l'irrazionalità ed eccedenza rispetto al mezzo di tutela statutario della pretesa di rimuovere dopo anni gli effetti su una molteplicità di rapporti di lavoro mai messi in discussione dai prestatori di lavoro (e, dunque, l'assenza di un interesse alla rimozione degli effetti della condotta antisindacale) – ha comunque riconosciuto sussistere l'interesse all'azione ex art. 28 St. Lav. con riferimento alla pronuncia di mero accertamento del verificarsi della lesione, dato dalla natura plurioffensiva degli interventi organizzativi posti in essere progressivamente dall'ASL (in quanto altresì lesivi di interessi dell'organizzazione sindacale) e dalla funzionalità anche delle sole pronunce dichiarative alla tutela della libertà e delle prerogative sindacali, la cui prescrizione di osservanza verrebbe altrimenti elusa dal trascorrere del tempo (Cass. Civ., 6 giugno 2005, n. 11741 e Cass. Civ., 8 ottobre 1998, n. 9991).

Tuttavia, nel caso di specie, proprio dall'esame d'insieme (e non atomistico) del comportamento datoriale articolato in plurimi episodi – proposto dal consolidato principio giurisprudenziale al fine di valutare l'"attualità" della condotta antisindacale – e dall'evidente tardività della doglianza mossa dall'organizzazione sindacale, la risalente violazione dell'obbligo di contrattazione integrativa non sembrerebbe idonea a produrre effetti lesivi durevoli nel tempo sia in termini di effettiva restrizione o ostacolo al libero esercizio dell'attività sindacale, sia di lesione del diritto all'immagine del sindacato.

Non risulterebbe, infatti – a parere di chi scrive – lesa in concreto la credibilità dell'organizzazione sindacale in relazione al rispetto della sua funzione, dal momento che quest'ultima era stata previamente informata e consultata per ogni atto di riduzione delle strutture posti in essere dall'ASL (ispirati al medesimo intero piano di rientro) che hanno progressivamente preceduto le conseguenti rimodulazioni di una molteplicità di rapporti di

lavoro (mai messe in discussione dai lavoratori), di fronte alla cui mancata partecipazione lo stesso sindacato è rimasto inerte per lungo tempo.

Ed infatti, con la stessa pronuncia in commento, la Corte di Cassazione ha affermato che l'operato delle organizzazioni sindacali non può che svolgersi su un piano di tendenziale coerenza con l'interesse dei lavoratori e non contro di esso, senza contare la necessità di coordinamento, in ambito di pubblico impiego, anche con i principi di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

Ivan Cartocci, avvocato in Milano

Visualizza il documento: [Cass., 2 febbraio 2025, n. 2479](#)