



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

---

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**LA REPRESSIONE DELLA  
CONDOTTA ANTISINDACALE**

**THE REPRESSION OF ANTI-UNION BEHAVIOR**

Relatore: Chiar.mo  
Prof.ssa **PAOLA CATALINI**

Rapporto Finale di:  
**ANNALaura PAOLUCCI**

Anno Accademico 2018/2019



---

## INDICE

	<i>pag.</i>
<b>Considerazioni introduttive</b>	V
 <b>Capitolo Primo</b>	
La condotta antisindacale. Aspetti sostanziali	
1.1 L'articolo 28 dello Statuto dei Lavoratori	1
1.1.1 La fattispecie	1
1.1.2 La condotta antisindacale in sede di giudizi	7
1.1.3 La condotta antisindacale "di fatto"	9
1.1.4 L'antisindacalità e la legittimità	11
1.2 L'elemento soggettivo nella condotta antisindacale	13
1.2.1 La rilevanza dell'elemento soggettivo	13
1.2.2 L'intervento della Corte di Cassazione	15
1.3 Plurioffensività ed attualità della condotta antisindacale	19
1.3.1 Diritti individuali e diritti collettivi	19
1.3.2 La plurioffensività della condotta	21
1.3.3 L'attualità della condotta	25
 <b>Capitolo Secondo</b>	
Il procedimento per la repressione della condotta antisindacale. Aspetti processuali	
2.1 Profili procedurali <sup>27</sup>	
2.1.1 La natura del procedimento ex art. 28	27
2.1.2 L'elemento oggettivo	31
2.1.3 L'elemento soggettivo	33
2.1.4 La legittimazione attiva e passiva	35

---

2.1.5	Il ricorso	39	
2.2	La procedura	43	
2.2.1	La fase sommaria	43	
2.2.2	Il decreto e l'esecuzione	45	
2.2.3	L'eventuale fase di opposizione	47	
2.2.4	L'ordine del giudice	51	
2.2.5	La sanzione penale	53	
<b>Capitolo Terzo</b>			
La condotta antisindacale nelle pubbliche amministrazioni			
3.1	La condotta antisindacale nel pubblico impiego	55	
3.1.1	Premessa storica	55	
3.1.2	L'intervento della Corte di Cassazione	59	
3.1.3	Testo Unico sul pubblico impiego: l'art. 63 del D. Lgs. n. 165 del 2001	63	
<b>Considerazioni conclusive</b>		65	
<b>Riferimenti bibliografici</b>		73	
<b>Riferimenti giurisprudenziali</b>		79	
<b>Appendice</b>			
La condotta antisindacale nella casistica giurisprudenziale: analisi di alcune questioni rilevanti			83
Questione n. 1: l'obbligo di informazione nel caso di trasferimento d'azienda			85

---

Questione n. 2: la violazione degli accordi collettivi	87
Questione n. 3: il diritto sindacale d'informazione	89
Questione n. 4: le reazioni datoriali allo sciopero: la serrata e il crumiraggio	91



---

## CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

L'obiettivo del presente lavoro è analizzare i principali profili sostanziali e processuali della condotta antisindacale, così come disciplinata dall'art. 28 della legge n. 300 del 20 maggio 1970, meglio nota come Statuto dei lavoratori.

Con la norma in esame il legislatore ha previsto uno speciale procedimento per reprimere determinati comportamenti datoriali diretti ad impedire o a limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale, nonché del diritto di sciopero e per questo motivo essa occupa una posizione centrale nell'evoluzione del diritto sindacale.

Nel capitolo primo della tesi la condotta antisindacale viene presentata nei suoi principali aspetti sostanziali; nella prima parte del capitolo si propone un'analisi puntuale della fattispecie, così come delineata dall'art. 28 Stat. lav., nella seconda parte, invece, vengono esaminati i concetti cardine di plurioffensività, attualità e, da ultimo, quello di intenzionalità del comportamento datoriale lesivo.

Nel capitolo secondo la condotta antisindacale viene analizzata sotto il profilo processuale; dopo aver illustrato gli aspetti di carattere procedimentale, vengono esaminate le fasi principali dell'iter procedurale: l'istruttoria sommaria, il decreto, l'eventuale opposizione ed, infine, la sanzione penale irrogata in caso di inottemperanza all'ordine emesso dal giudice.

---

Nel capitolo terzo si focalizza l'attenzione sui principali risvolti ermeneutici ed applicativi che lo speciale procedimento previsto dall'art. 28 Stat. lav. dispiega nell'ambito della pubblica amministrazione.

Dopo aver, preliminarmente, effettuato un excursus storico ed aver illustrato i principali interventi della Corte di Cassazione, si analizza l'importanza del D. Lgs. n. 165/2001, in particolare dell'art. 63 che, ad oggi, a seguito della c.d. "privatizzazione" del pubblico impiego, regola la materia.

La tesi è, inoltre, corredata da un'appendice in cui sono contenuti alcuni casi giurisprudenziali significativi; viene proposta, in particolare, l'analisi di alcune questioni ritenute rilevanti ai fini dell'antisindacalità: l'obbligo di informazione in caso di trasferimento d'azienda, la violazione degli accordi collettivi, il diritto sindacale d'informazione e le reazioni datoriali allo sciopero (serrata e crumiraggio).



---

## CAPITOLO PRIMO

### LA CONDOTTA ANTISINDACALE. ASPETTI SOSTANZIALI

#### 1.1 L'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori

##### 1.1.1 La fattispecie

L'articolo 28 della legge 20 maggio 1970 n. 300, d'ora in poi Statuto dei lavoratori, costituisce, all'interno dell'ordinamento italiano, la disposizione principale riguardante la repressione della condotta antisindacale del datore di lavoro<sup>1</sup>.

In tal modo l'ordinamento assicura "all'interesse sindacale una garanzia fortissima, che ha inciso profondamente sui comportamenti e sulla stessa cultura dei protagonisti del conflitto collettivo, consentendo in concreto il dispiegarsi dell'azione sindacale in un clima di conflitto ideale"<sup>2</sup>.

L'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, definito il "vero cardine della tutela dell'azione sindacale"<sup>3</sup>, dispone che "qualora il datore di lavoro ponga in essere comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e della

---

<sup>1</sup> M. Persiani – F. Carinci, *Trattato di diritto del lavoro – Conflitto, concertazione e partecipazione*, Vol. III, Padova, 2011.

<sup>2</sup> A. Vallebona, *Breviario di diritto del lavoro*, Torino, 2005, pag. 161.

<sup>3</sup> A. Freni – G. Giugni, *Lo Statuto dei lavoratori*, Milano, 1971, pag. 121.

---

attività sindacale, nonché del diritto di sciopero, su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, il pretore<sup>4</sup> del luogo dove 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”<sup>5</sup>.

L’art. 28 costituisce una vera e propria norma di chiusura della legge, che svolge la funzione di particolare strumento giudiziario volto alla garanzia dell’effettività del principio di libertà sindacale e dei diritti previsti dallo Statuto dei lavoratori; esso nasce, essenzialmente, con l’intento di bilanciare i rapporti con il datore di lavoro, che da sempre si trova in posizione “dominante” rispetto ai lavoratori e alle organizzazioni sindacali.

---

<sup>4</sup> A seguito della soppressione dell’ufficio del pretore, ad opera del D. Lgs. N. 51 del 1998, il richiamo va ora riferito al Tribunale in composizione monocratica ed in funzione del giudice del lavoro.

<sup>5</sup> Cfr. M. Persiani, *Diritto del lavoro*, Padova, 2004, pag. 176 e ss.; M. Dell’Olio, *L’art. 28 della legge 20 maggio 1970 n. 300: profili processuali*, in *Il processo del lavoro nell’esperienza della riforma*, Milano, 1985, pag. 162 e ss.; T. Treu, *Condotta antisindacale e atti discriminatori*, Milano, 1974; R. Vaccarella, *Il procedimento di repressione della condotta antisindacale*, Milano, 1977; R. Scognamiglio, voce *Condotta antisindacale. 1) Disciplina sostanziale*, in *Enc. Giur. Treccani*, VIII, Roma, 1988, pag. 12; E. Silvestri e M. Taruffo, voce *Condotta antisindacale (procedimento di repressione)*, in *Enc. Giur. Treccani*, VIII, Roma, 1997, pag. 5.

---

Tale disposizione si caratterizza, inoltre, per l'effettività della tutela, assicurata dalla presenza di un particolare apparato sanzionatorio, che prevede una tutela sia inibitoria sia ripristinatoria dell'interesse leso<sup>6</sup>.

Sotto il profilo inibitorio la norma garantisce una protezione preventiva dell'interesse sindacale, potrà, quindi, esserci condotta antisindacale (e dunque tutela ex art. 28) anche laddove la lesione sia solo potenziale e costituisca una minaccia ai beni protetti dalla norma; la tutela ripristinatoria, invece, fa sì che vengano rimossi gli effetti della condotta e venga ripristinata la situazione iniziale, antecedente alla messa in atto della condotta lesiva<sup>7</sup>.

La norma in questione si compone, dunque, di due parti, una di tipo sostanziale, che introduce una nuova fattispecie, l'altra di tipo processuale-procedimentale, di cui parleremo in modo più approfondito nel secondo capitolo.

Nella sua parte sostanziale la norma si presenta come strutturalmente aperta<sup>8</sup> e teleologicamente determinata<sup>9</sup>.

L'articolo 28 prevede, infatti, che la condotta antisindacale è data da "comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale, nonché il diritto di sciopero"; questi comportamenti

---

<sup>6</sup> La tutela inibitoria e ripristinatoria è rafforzata inoltre da una presunzione assoluta di *periculum in mora* e da un meccanismo compulsorio penale.

<sup>7</sup> Cfr. M. Persiani, *op. cit.*, Padova, 2004; M. Dell'Olio, *op. cit.*, Milano, 1985; T. Treu, *op. cit.*, Milano, 1974; M. Papaleoni, *Repressione della condotta antisindacale*, in Dig. Comm., Torino, 1994; A. Proto Pisani, *Nuove studi di diritto processuale del lavoro*, Milano, 1992; M. G. Garofalo, *Interessi collettivi e comportamenti antisindacali dell'imprenditore*, Napoli, 1979.

<sup>8</sup> M. G. Garofalo, *op. cit.*, Napoli, 1979, pag. 463.

<sup>9</sup> T. Treu, *op. cit.*, Milano, 1974, pag. 100.

---

possono essere rilevati, quindi, solo sulla base della loro idoneità oggettiva a recare offesa ai beni tutelati<sup>10</sup>.

Il legislatore si limita cioè a sanzionare la condotta datoriale lesiva, ma scientemente non determina a priori i comportamenti non consentiti, del resto non solo sarebbe impossibile codificare tutte le azioni potenzialmente idonee a configurare condotta antisindacale, ma l'averlo fatto avrebbe frustrato l'obiettivo del legislatore di perseguire tutte le condotte datoriali tese a ledere i beni protetti dalla norma<sup>11</sup>.

Il termine "comportamenti", sapientemente scelto dal legislatore, permette di far rientrare nella fattispecie anche minacce o intimidazioni, nonché le condotte di carattere omissivo<sup>12</sup>, va, tuttavia, precisato che non tutti i comportamenti "antagonistici" del datore di lavoro sono antisindacali dal punto di vista giuridico, se così fosse non avremmo più lotta sindacale e non avremmo più neanche contrattazione<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Come sottolinea la giurisprudenza la norma "pone una fattispecie tipizzata solo dal punto di vista dei beni protetti, ma non anche di quello dei comportamenti", Cass. 8 maggio 1992, n. 5454, in Mass. Giur. Lav., 1992, pag. 455.

<sup>11</sup> Cfr. F. Carinci, R. De Luca Tamajo, P. Tosi, T. Treu, *Diritto sindacale*, Torino, 1997, pag. 208. Cfr anche G. Brodolini, *La Relazione al Disegno di Legge sullo Statuto dei Lavoratori*, Roma, 1974, pag. 59 in cui si afferma che "predeterminare le caratteristiche strutturali frustrerebbe l'obiettivo perseguito dal legislatore, che è quello di perseguire tutte quelle pratiche limitative, tanto più insidiose in quanto più difficilmente definibili, che possono essere attuate dal datore di lavoro per ledere i beni tutelati".

<sup>12</sup> Come, ad esempio, il rifiuto di trattare, di concedere permessi o di promuovere i lavoratori a mansioni superiori, ecc.

<sup>13</sup> G. Giugni, *Il nuovo assetto sindacale, L'applicazione dello Statuto dei lavoratori - Tendenze e orientamenti*, Milano, 1973, pag. 212.

---

In conclusione possiamo affermare che l'art. 28 dello Statuto dei lavoratori è una norma volutamente ampia e "onnicomprensiva", caratteristiche queste che hanno favorito la nascita di un'amplissima casistica giurisprudenziale; sino ad oggi, infatti, sono state la dottrina e la giurisprudenza, più che i rari interventi del legislatore, a tracciare una linea di demarcazione tra le pretese datoriali e i diritti sindacali.



---

### 1.1.2 La condotta antisindacale in sede di giudizio

Da quando emerso in merito alla struttura volutamente indeterminata e generica dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori si evince che spetterà al giudice il compito di “creare” ulteriori fattispecie di comportamenti lesivi della libertà, l'attività sindacale e il diritto di sciopero, ricostruendo, caso per caso, il contesto in cui è maturato il presunto atto lesivo.

Il rilevamento della condotta antisindacale in sede di giudizio ex art. 28 può avvenire su livelli diversi, che spesso si intersecano tra loro; vi è, anzitutto, il livello dei comportamenti antagonisti datoriali, la cosiddetta “antisindacalità di fatto”<sup>14</sup>; vi è poi il livello dell'antisindacalità giuridica, cioè la violazione dei diritti sindacali sanciti dallo Statuto dei lavoratori; e, infine, il livello della contrattazione collettiva, caratterizzato dalla violazione di diritti di natura contrattuale.

Laddove vengano violate norme statutarie, sarà più agevole per il giudice stabilire se ricorrano gli estremi per l'integrazione della condotta antisindacale, spesso sono evidenti i profili di antisindacalità, come il rifiuto del datore di lavoro di concedere i permessi sindacali ex artt. 23 e 30 dello Statuto<sup>15</sup>, o di mettere a

---

<sup>14</sup> Cap. I, par. 1.1.3.

<sup>15</sup> Trib. Milano, 25 gennaio 2002, in Riv. Critica Dir. Lavoro, 2000.

---

disposizione delle r.s.a. appositi spazi e bacheche per l'affissione di comunicati e pubblicazioni ex art. 25 dello Statuto dei lavoratori<sup>16</sup>.

In altre circostanze, invece, il requisito dell'antisindacalità discende da elementi fattuali, inerenti al contesto concreto in cui è maturato il fatto, o da criteri giurisprudenziali, elementi, in ogni caso, estremamente variabili, che non possono essere inclusi *ex ante* nella fattispecie.

---

<sup>16</sup> Pret. Milano, 7 aprile 1995, in Lav. Giur., 1996.



---

### 1.1.3 La condotta antisindacale “di fatto”

Uno dei livelli per il rilevamento della condotta antisindacale è l’area dei comportamenti antagonistici datoriali, cosiddetta “antisindacalità di fatto”, contrapposta all’area della antisindacalità giuridica.

Al riguardo la giurisprudenza maggioritaria ritiene che la condotta può essere definita antisindacale quando si oppone al sindacato, ma solo nel caso in cui cerchi di alterare o di reprimere il conflitto; in tal caso la condotta risulta lesiva perché deve essere necessariamente reso possibile ai sindacati di acquisire l’accoglimento da parte del datore di lavoro delle loro pretese (c.d. diritto al conflitto).

D’altra parte va precisato che se l’opposizione resta nell’ambito del conflitto la condotta è da ritenersi lecita, non è, infatti, configurabile come antisindacale ogni reazione dell’imprenditore alle pretese del sindacato, come, ad esempio, la resistenza alle rivendicazioni o il rifiuto di trattare su determinate tematiche<sup>17</sup>.

Qualora, infatti, ogni tipo di opposizione dell’imprenditore alle pretese del sindacato costituisse condotta antisindacale si finirebbe per negare *in toto* il conflitto, che è, invece, valore fondante e fondativo del diritto sindacale stesso<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Cass. 4 aprile 2012, n. 5370.

<sup>18</sup> G. Giugni, *op. cit.*, Milano, 1973.

---

Tale impostazione trova conferma nell'importanza che il diritto alla lotta sindacale riveste nel nostro ordinamento, essendo il diritto di sciopero garantito anche costituzionalmente<sup>19</sup>.

Al riguardo la Corte di Cassazione è intervenuta con la sentenza del 25 marzo 2002 n. 3852 precisando che “l'esercizio del diritto all'attività sindacale, pur costituzionalmente garantito (artt. 39 e 40 Cost.) non può considerarsi insuscettibile di limiti”, in modo da costituire una “clausola generale di esclusione all'anti giuridicità”, che potrebbe rendere lecite condotte idonee ad arrecare un “pregiudizio grave ed irreparabile a diritti ed interessi di pari natura costituzionale”<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Art. 40 Cost.: “il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano”.

<sup>20</sup> Cioè i diritti del datore di lavoro cui viene riconosciuta pari dignità.

---

#### 1.1.4 L'antisindacalità e la legittimità

Un comportamento è definibile come antisindacale, ovvero antigiuridico, laddove contrasti con l'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, tuttavia, non è detto che l'antisindacalità derivi necessariamente da una condotta di per sé illegittima.

Al riguardo la Corte Costituzionale, con la sentenza del 13 febbraio 1974 n. 28, ha dichiarato, ai fini del giudizio ex art. 28, non influente “l'accertamento della legittimità o meno del provvedimento adottato dal datore di lavoro poiché se esso fosse legittimo, ciò non escluderebbe che possa essere adottato in funzione antisindacale”.

L'antisindacalità, dunque, può sussistere a prescindere dalla legittimità, pertanto anche un atto che di per sé risulti astrattamente legittimo può implicare condotta antisindacale.

Per converso, la stessa sentenza afferma anche che “se (il provvedimento) fosse legittimo, ciò non sarebbe sufficiente a provare l'esistenza di quel fine vietato dalla disposizione statutaria”.

Al riguardo sono state anche emanate numerose sentenze “possibiliste”, le quali ritengono sia sufficiente una condotta anche solo potenzialmente lesiva dei diritti sindacali per integrare gli estremi di cui all'art. 28 Stat. Lav<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Cass. 16 luglio 1992, n. 8610; Cass. 3 giugno 1987, n. 4871.

---

La dottrina<sup>22</sup> però ha fatto notare come tali sentenze siano in aperto contrasto con il requisito della attualità<sup>23</sup>, elemento imprescindibile per l'attivazione della procedura ex art. 28.

Secondo la dottrina, pertanto, tali sentenze vanno rilette in un'ottica riduttiva, ovvero nel senso che affinché si configuri condotta antisindacale non debba esserci necessariamente una violazione contrattuale o normativa specifica.

---

<sup>22</sup> M. Papaleoni, *Sulla c.d. nozione oggettiva della condotta antisindacale*, in Mass. Giur. Lav. 1984.

<sup>23</sup> Cap. I, par. 1.3.3.

---

## 1.2 L'elemento soggettivo nella condotta antisindacale

### 1.2.1 La rilevanza dell'elemento soggettivo

In passato, è stato ampiamente dibattuto in merito alla questione della sussistenza dell'elemento soggettivo ai fini della configurazione della condotta antisindacale del datore di lavoro; ci si chiedeva, infatti, se l'antisindacalità richiedesse o meno la presenza di un elemento psicologico, il cosiddetto "*animus antisindacale*", inteso come la volontà del datore di lavoro di compiere in modo consapevole un'attività antisindacale<sup>24</sup>.

Nel tempo si è giunti alla conclusione che, in linea di principio, non è necessaria la prova dell'intenzionalità della condotta datoriale per il rilevamento dell'antisindacalità.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente, infatti, l'espressione "comportamento diretto a", presente nella formulazione dell'art. 28, è da intendere come "oggettivamente idoneo" a produrre lesione dei beni tutelati dalla norma e non come "soggettivamente" voluto dal datore di lavoro, ovvero come diretto intenzionalmente e scientemente ad ostacolare l'attività sindacale ed il diritto di sciopero<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> M. G. Garofalo, *op. cit.*, Napoli, 1979.

<sup>25</sup> A. Colonna, *Volontà del datore di lavoro e condotta antisindacale*, in *Sussidiari di diritto del lavoro*, Vol. III, Padova, 1999.



---

### 1.2.2 L'intervento della Corte di Cassazione

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la decisione n. 5295 del 12 giugno 1997, sono intervenute a dirimere il contrasto<sup>26</sup> circa la rilevanza dell'elemento soggettivo, affermando l'importante quanto dirompende principio dell'irrelevanza, per la concretizzazione dell'antisindacalità, dell'elemento psicologico (dolo o colpa), essendo sufficiente in fatto che il comportamento datoriale abbia implicato un pregiudizio alla libertà sindacale ed al diritto di sciopero.

Le S.U. si sono al riguardo espresse nei seguenti termini:

*“per integrare gli estremi della condotta antisindacale è sufficiente che tale comportamento leda oggettivamente gli interessi collettivi di cui sono portatrici le organizzazioni sindacali, non essendo necessario (ma neppure sufficiente) uno specifico intento lesivo da parte del datore di lavoro, in quanto tale intento lesivo non può considerarsi necessario, atteso che un errore di valutazione del datore di lavoro che non si sia reso conto della portata causale della sua condotta non fa venire meno l'esigenza di una tutela della libertà sindacale e dell'inibizione dell'attività oggettivamente lesiva di tale libertà, né può considerarsi sufficiente poiché l'intento del datore di lavoro non può far*

---

<sup>26</sup> Cass. S.U. 12 giugno 1997, n. 5295, in Riv. It. Dir. Lav., 1998, II, pag. 55.

---

*considerare antisindacale un'attività che non appare obiettivamente diretta a limitare la libertà sindacale".*

Precedentemente a tale intervento si erano delineati tre orientamenti prevalenti in seno alla Cassazione:

- quello valorizzante l'elemento soggettivo, psicologico o intenzionale (c.d. teoria volutaristica);
- quello che riteneva sufficiente il solo elemento "oggettivo" della idoneità della condotta datoriale per produrre nocimento ai diritti sindacali;
- e, infine, quello "mediano", "intermedio", o "compromissorio", secondo cui l'intenzionalità, mentre è irrilevante nel caso di condotta contrastante con norma imperativa, viceversa, può assumere rilevanza quando tale comportamento, seppure lecito nella sua obiettività, presenti i caratteri del "abuso di diritto"<sup>27</sup> e perciò contrasti con i principi di correttezza e buona fede che regolano la modalità di esecuzione delle obbligazioni tra le parti nel rapporto di lavoro.

---

<sup>27</sup> M. Marazza, *Condotta antisindacale, intenzionalità e abuso di diritto*, in *Il Diritto del lavoro*, II, 1997; M. Papaleoni, *Nozione di antisindacalità e abuso di diritto*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1996.



---

L'intervento della Cassazione, censurando la "teoria volontaristica", ha determinato un netto spostamento verso l'orientamento "oggettivo", contribuendo a conferire maggiore pienezza ed effettività all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori.

Tale posizione è stata in seguito confermata dalla stessa giurisprudenza di legittimità, che, con la sentenza del 22 aprile 2004 n. 7706, ha ribadito che:

*“per ritenersi integrati gli estremi della condotta antisindacale è sufficiente che il comportamento del datore di lavoro leda oggettivamente gli interessi collettivi di cui sono portatrici le organizzazioni sindacali, non essendo necessario uno specifico intento lesivo da parte del datore di lavoro. Ciò con riferimento sia ad ipotesi di condotte tipizzate, sia ai casi di condotte non tipizzate ed astrattamente lecite, ma in concreto oggettivamente idonee a ledere interessi protetti dalla norma”.*



---

### **1.3 Plurioffensività ed attualità della condotta antisindacale**

#### **1.3.1 Diritti individuali e diritti collettivi**

Al di là dei beni espressamente protetti dallo Statuto dei lavoratori possono integrare gli estremi di un'eventuale condotta antisindacale e sono, quindi, riconducibili all'art. 28, sia i casi di lesione di diritti ed interessi collettivi conferiti dalla legge, sia i casi di lesione di diritti individuali, anche se protetti da altre norme<sup>28</sup>.

È, dunque, ammessa la possibilità di condotta lesiva verso i singoli lavoratori nello svolgimento dell'attività sindacale<sup>29</sup>, essi, infatti, sono titolari, alla stregua delle organizzazioni sindacali, dei beni tutelati dall'art. 28, quali il diritto fondamentale di sciopero<sup>30</sup> e quello di libertà ed attività sindacale.

La condotta antisindacale può ledere il sindacato in quanto ente a sé stante, è questo il caso in cui, ad esempio, viene impedito ad una sigla sindacale di affiggere un testo nello spazio appositamente riservato o, ancora, il caso in cui il datore neghi di concedere l'utilizzo di un locale adibito all'esercizio dell'attività sindacale.

---

<sup>28</sup> Cass. S.U. 6 maggio 1972, n. 1380; Cass. 18 gennaio 1984, n. 441.

<sup>29</sup> A. Vallebona, *op. cit.*, Torino, 2005.

<sup>30</sup> Lo sciopero si configura come diritto individuale, in quanto ogni lavoratore è libero di aderirvi o meno, ma ad esercizio collettivo, in tal senso va interpretata la giurisprudenza costituzionale quando parla della necessaria pluralità degli scioperanti (sent. n. 123/1962; sent. n. 222/1975).

---

Un'ulteriore lesione, invece, riguarda l'interesse collettivo dei lavoratori appartenenti al sindacato, è questo il caso dell'impedimento ai lavoratori di partecipare ad un'assemblea sindacale o il divieto di indire l'assemblea stessa<sup>31</sup>.

La condotta antisindacale può ledere, infine, anche gli interessi e le prerogative dei singoli lavoratori che svolgono attività sindacale<sup>32</sup>, è il caso, ad esempio, del licenziamento di un lavoratore che abbia preso parte ad uno sciopero<sup>33</sup> o l'applicazione ad esso di una sanzione disciplinare<sup>34</sup>.

Da quanto emerso si evince come determinati comportamenti posti in essere dal datore di lavoro abbiano un carattere "pluri-offensivo", ovvero nel ledere direttamente i diritti soggettivi dei singoli lavoratori vanno, indirettamente e contestualmente, a colpire anche il sindacato in qualità di associazione<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Cass. 30 agosto 2010, n. 18838.

<sup>32</sup> M. Persiani, *op. cit.*, Padova, 2004.

<sup>33</sup> Corte d'Appello di Potenza, 9 marzo 2012, in merito al licenziamento definito come antisindacale di tre attivisti della Fiom di Melfi.

<sup>34</sup> Cass. 12 gennaio 2011, n. 548.

<sup>35</sup> Cass. 6 dicembre 2003, n. 18690.

---

### 1.3.2 La plurioffensività della condotta

La condotta antisindacale il più delle volte resta nell'ambito dei rapporti tra datore di lavoro e sindacato, ma può capitare che essa si intrecci con i rapporti tra il datore di lavoro ed i singoli lavoratori.

Solamente quando l'atto datoriale si configura come condotta antisindacale e, allo stesso tempo, come inadempimento del contratto di lavoro, il comportamento datoriale può essere definito plurioffensivo ovvero che lede, da un lato, l'interesse del sindacato e, dall'altro, l'interesse del singolo lavoratore<sup>36</sup>.

Tra i comportamenti plurioffensivi si annoverano, a titolo meramente esemplificativo, il licenziamento o il trasferimento del lavoratore per motivi antisindacali<sup>37</sup>; il licenziamento collettivo effettuato per impedire o limitare l'esercizio dell'attività sindacale o del diritto di sciopero<sup>38</sup>; la concessione di trattamenti economici di maggior favore per motivi di discriminazione sindacale<sup>39</sup>.

La plurioffensività comporta la possibilità per il singolo lavoratore di agire in giudizio per la sua tutela individuale, sperando il rito ordinario davanti al giudice del lavoro e, nel contempo, la facoltà del sindacato di attivare la procedura

---

<sup>36</sup> A. Vallebona, *op. cit.*, Torino, 2005, pag. 163.

<sup>37</sup> Cass. 9 marzo 2004, n. 4771, in Guida al lavoro, 2004, n. 17, pag. 21.

<sup>38</sup> Trib. Milano, 20 novembre 2003, in Guida al lavoro, 2004, n. 7, pag. 27.

<sup>39</sup> Cass. 11 marzo 2005, n. 5343, in Guida al lavoro, 2005, n. 23, pag. 32.

---

speciale ex art. 28 dello Statuto dei lavoratori a tutela del proprio interesse collettivo.

Possono, dunque, essere proposti due giudizi separati, distinti concretamente e giuridicamente<sup>40</sup>, l'alternatività e la sussidiarietà tra le due azioni è stata, infatti, esclusa dalla dottrina fin dagli anni Settanta<sup>41</sup>.

Va rilevato, inoltre, come l'art. 28, riconoscendo al sindacato il potere di agire in via autonoma, ha semplicemente voluto realizzare una tutela dei diritti individuali meramente "suppletiva", che si aggiunge, e non si sostituisce, a quella ordinaria che resta riservata ai singoli.

Al riguardo la sentenza del 9 ottobre 2000, n. 13456 della Corte di Cassazione ha affermato che:

*“in caso di condotta antisindacale plurioffensiva, l'azione proposta ex art. 28 l. n. 300 del 1970 è autonoma e distinta rispetto alle azioni individuali ordinarie, stante la diversità dei soggetti attivi, degli interessi tutelati e dei profili di causa petendi e/o di petitum<sup>42</sup>.”*

*Di conseguenza, non si pongono questioni di rapporto tra i due procedimenti né di contrasto di giudicati, essendo il giudizio ex art. 28 teso soltanto alla rimozione della condotta lesiva delle prerogative del sindacato e non*

---

<sup>40</sup> Cass. 17 luglio 2009, n. 16776, in Arg. Dir. Lav., 2010.

<sup>41</sup> A. Freni – G. Giugni, *op. cit.*, Milano, 1971.

<sup>42</sup> Per *petitum* si intende ciò che viene domandato al giudice, cioè l'oggetto della domanda; la *causa petendi* è, invece, la "ragione della domanda", cioè il titolo su cui si fonda l'azione in forza del quale può sussistere il *petitum*.

---

*anche alla tutela degli interessi individuali dei lavoratori, ai quali potrà essere riconosciuto un interesse all'intervento "ad adiuvandum", a sostegno delle ragioni del sindacato e non ad un'azione diretta o ad un intervento principale od autonomo comportante, comunque, un'azione autonoma"*<sup>43</sup>.

Da quanto rilevato si evince che l'attualità della condotta antisindacale e la permanenza dei suoi effetti vanno accertate con riferimento agli interessi di cui il sindacato è portatore esclusivo, né possono essere condizionate dalle vicende di un'eventuale azione intrapresa dal singolo lavoratore.

L'accoglimento dell'azione individuale, infatti, non fa venir meno l'interesse del sindacato al ricorso ex art. 28 Stat. lav.<sup>44</sup>; né, tanto meno, l'intervenuta transazione stipulata dal lavoratore impedirà di instaurare o proseguire quella collettiva per cessazione della materia del contendere<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Cass. 9 ottobre 2000, n. 13456, in Dir. Prat. Lav., 2001, n. 14, pag. 940; Trib. Roma 23 luglio 1999, in Not. Giur. Lav., 1999, pag. 577.

<sup>44</sup> Cass. 21 ottobre 1997, n. 10339, in Mass. Giust. Civ., 1997, pag. 1974.

<sup>45</sup> F. Collia – F. Rotondi, *Il comportamento antisindacale (aspetti sostanziali e processuali)*, Padova, 2004, pag. 52.





---

### 1.3.3 L'attualità della condotta

Secondo l'orientamento prevalente della Corte di Cassazione costituisce requisito necessario per l'esperibilità dell'azione di cui all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori l'attualità della condotta.

Tale requisito è da intendersi nel senso che, da un lato, il mero ritardo della proposizione del ricorso non ne determina di per sé l'inammissibilità in presenza della permanenza degli effetti lesivi e, dall'altro, il solo esaurirsi della singola azione lesiva del datore di lavoro non può precludere l'ordine di cessazione del comportamento legittimo, laddove questo risulti tuttora persistente ed idoneo a produrre effetti durevoli nel tempo, tali da determinare una restrizione o un ostacolo al libero svolgimento dell'attività sindacale<sup>46</sup>.

L'attualità della condotta antisindacale è da ritenersi, dunque, presupposto essenziale per la proposizione dell'azione di cui all'art. 28, anche in considerazione del fatto che il procedimento speciale ivi previsto non può essere utilizzato per reprimere comportamenti antisindacali futuri, in quanto contrastante con la *ratio* della norma.

---

<sup>46</sup> Cass. 12 novembre 2010, n. 23038, in Giust. Civ. Mass., 2010; Cass. 6 giugno 2005, n. 11741, in Riv. Giur. Lav., 2006.

---

Ammettendo, infatti, la possibilità di pronunzie giudiziarie relative a comportamenti futuri del datore di lavoro si riconoscerebbe al giudice una funzione “normativa” che eccederebbe l’attività giurisdizionale<sup>47</sup>.

Tuttavia, un’apertura in tal senso si è riscontrata quando si è affermato che:

*“l’esaurirsi di singole azioni antisindacali del datore di lavoro non preclude al giudice di vietargli la continuazione di dette azioni, ove le stesse siano espressione di una condotta non meramente episodica, ma destinata oggettivamente a persistere nel tempo, con conseguenti durevoli ripercussioni negative per la libertà o l’attività sindacale”<sup>48</sup>.*

---

<sup>47</sup> Cass. 18 gennaio 1984, n. 441, in Giust. Civ., 1984; Cass. 9 febbraio 1991, n. 1364, in Riv. Giur. Lav. 1991.

<sup>48</sup> Cass. 3 luglio 1984, n. 1984, in Giust. Civ., 1984.

---

## CAPITOLO SECONDO

### IL PROCEDIMENTO PER LA REPRESSIONE DELLA CONDOTTA ANTISINDACALE. ASPETTI PROCESSUALI

#### 2.1 Profili procedurali

##### 2.1.1 La natura del procedimento ex art. 28

Come accennato in precedenza<sup>49</sup>, una delle peculiarità del procedimento con cui avviene concretamente la repressione della condotta antisindacale è l'effettività della tutela giurisdizionale assicurata, volta ad inibire il comportamento datoriale e a rimuoverne gli effetti, ripristinando l'interesse leso in maniera più efficace rispetto alle tradizionali forme d'invalidità ed inefficacia dell'atto o al risarcimento; si tratta, in pratica, di un tipico strumento condannatorio<sup>50</sup>.

Di recente, alla tradizionale funzione di repressione dei comportamenti del datore di lavoro, volti ad impedire o limitare l'esercizio dell'attività sindacale e del diritto di sciopero, si è aggiunta quella della tutela della libertà del pluralismo sindacale, si è ricorsi, infatti, all'art. 28 anche per il riconoscimento della

---

<sup>49</sup> Cap. I, par. 1.1.1

<sup>50</sup> M. Persiani, *op. cit.*, Padova, 2004; M. Dell'Olio, *op. cit.*, Milano, 1985; T. Treu, *op. cit.*, Milano, 1984.

---

rappresentatività di alcune organizzazioni sindacali e del diritto di partecipazione delle trattative di sindacati esclusi da queste<sup>51</sup>.

Quello previsto dall'art. 28 è un procedimento speciale, composto da una fase sommaria e da una (eventuale) di opposizione, che assume la forma del rito ordinario di cognizione, in cui il giudice può intervenire a disciplinare il conflitto industriale tra le organizzazioni sindacali e il datore di lavoro.

Un'altra caratteristica del procedimento ex art. 28, oltre all'efficacia, è l'immediatezza della tutela, garantita dalla sola necessità di acquisizione di sommarie informazioni nella prima fase, di tempi brevi previsti per l'instaurazione del contraddittorio e dall'esecutività immediata del decreto.

La dottrina e la giurisprudenza si sono a lungo interrogate riguardo alla natura del procedimento della condotta antisindacale, ad oggi l'orientamento prevalente ritiene che si tratti in realtà di un procedimento sommario *sui generis*, che non può essere accostato ad altre procedure speciali<sup>52</sup>.

Il procedimento di cui all'art. 28, infatti, non rientra propriamente né nell'ambito dei provvedimenti di natura cautelare, né di quelli derivanti dalla procedura monitoria a causa dell'assenza del loro carattere strumentale; non

---

<sup>51</sup> M. Martone, *Il procedimento di repressione della condotta antisindacale*, in *La tutela dei diritti nel processo di lavoro*, a cura di M. Dell'Olio, I. Piccinini, P. Ferrari, Torino, 2013.

<sup>52</sup> A. Proto-Pisani, *Studi di diritto processuale del lavoro*, Milano, 1976; B. Brattoli, *La condotta antisindacale*, Roma, 1996; G. Pera, *Commento allo Statuto dei lavoratori*, Padova, 1972; D. Napoletano, *Lo Statuto dei lavoratori*, Napoli, 1971; G. Tesoriere, *Diritto processuale del lavoro*, Padova, 1994.

---

sarebbe neanche ammessa l'assimilazione al procedimento di denuncia di nuova opera, di danno temuto ed alla procedura possessoria, in quanto queste forme di tutela sono previste in caso di turbativa o privazione del possesso, a prescindere dall'accertamento del relativo diritto reale; nel caso della repressione della condotta antisindacale si deve accertare, invece, un diritto, un interesse o una posizione giuridica<sup>53</sup>.

Ad oggi, pertanto, la tesi che appare più condivisibile è quella che sostiene l'assimilazione al procedimento monitorio, con il quale si rinvengono molte similitudini in grado di offrire un valido supporto per l'interpretazione dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori.

---

<sup>53</sup> E. Dini – G. Mammone, *I provvedimenti di urgenza*, Padova, 1977.



---

### 2.1.2 L'elemento oggettivo

L'art. 28 Stat. lav. offre una definizione amplissima e, quindi, inequivocabile di condotta antisindacale laddove al I comma afferma che sono antisindacali tutti i “comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale nonché del diritto di sciopero”.

La parola “comportamenti” comprende sia atti giuridici sia comportamenti materiali “oggettivamente” idonei ad ostacolare o limitare l'attività sindacale, inoltre, l'espressione “impedire o limitare” è quanto mai comprensiva, riferendosi non solo all'eliminazione della possibilità di godere di diritti sindacali, ma anche alla riduzione della loro fruibilità<sup>54</sup>.

L'espressione “diretto a” indica, invece, l'oggettiva destinazione illecita che la condotta datoriale deve possedere per poter essere qualificata come antisindacale, in modo da prescindere dal conseguimento del risultato lesivo dei diritti sindacali per ottenere la tutela prevista<sup>55</sup>.

È evidente, pertanto, come il legislatore abbia voluto apprestare una tutela completa all'interesse sindacale, che però deve essere intesa sotto il profilo meramente strumentale, nel senso che il procedimento ex art. 28 Stat. lav. tutela la

---

<sup>54</sup> Cfr. M. Persiani, *Diritto sindacale*, Padova, 2005.

<sup>55</sup> M. G. Garofalo, *op. cit.*, Napoli, 1979, pag. 55.

---

facoltà di agire liberamente per ottenere il buon esito delle rivendicazioni, ma non il fatto che tale esito positivo si ottenga.



---

### 2.1.3 L'elemento soggettivo

Il tema dell'elemento soggettivo nel procedimento di cui all'art. 28 Stat. lav. si incentra sulla necessità o meno dell'intenzionalità della condotta del datore di lavoro per la configurazione della sua antisindacalità.

Come rilevato in precedenza<sup>56</sup>, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione sono intervenute a dirimere la questione con la pronuncia n. 5295 del 12 giugno 1997<sup>57</sup>, che ha accolto l'orientamento favorevole all'irrilevanza dell'intenzionalità della condotta datoriale lesiva, come avviene per l'illecito di tipo contrattuale.

Tuttavia, tale sentenza ha sopito il dibattito solo in parte, in quanto ancora oggi alcuni autori dissentono da questo orientamento, mentre altri lo specificano, riconoscendo, da un lato, rilevanza all'elemento soggettivo solo dinanzi ad un illecito contrattuale del datore di lavoro e, dall'altro, negandogliela in caso di illecito extracontrattuale<sup>58</sup>.

In particolare, secondo questi autori occorre operare una distinzione tra condotte che violino diritti sindacali di origine legale o negoziale (condotte antisindacali tipiche) da quelle che integrano un illecito extracontrattuale<sup>59</sup> (condotte antisindacali atipiche); per le prime, in base ai principi della

---

<sup>56</sup> Cap. I, par. 1.2.2

<sup>57</sup> Confermata da Cass. 1.12.1999, n. 13383; Cass. 22.2.2003, n. 2770; Cass. 22.4.2004, n. 7706.

<sup>58</sup> A. Vallebona, *op. cit.*, Padova 2005, pag. 300-301.

<sup>59</sup> A. Vallebona, *op. cit.*, Torino, 2005, pag. 166.

---

responsabilità contrattuale (art. 1218 c.c.), il sindacato non sarà tenuto a provare l'elemento intenzionale del datore di lavoro, nei casi, invece, di comportamenti di per sé leciti, ma tesi ad acquisire valenza antisindacale, il sindacato dovrà provare l'elemento soggettivo della condotta datoriale secondo i principi della responsabilità aquiliana (art. 2043 c.c.)<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> A. Vallebona, *Istituzioni di diritto del lavoro, Parte I, Il diritto sindacale*, Padova, 2005, pag. 300.

---

#### 2.1.4 La legittimazione attiva e passiva

Legittimati attivi del procedimento ex art. 28 Stat. lav. sono “gli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse”; la nozione d'interesse ad agire sottesa all'art. 28 non si discosta da quella generale di cui all'art. 100 c.p.c.<sup>61</sup>.

Si tende a “ravvisare l'interesse ad agire ex art. 28 ogniqualvolta il sindacato possa ottenere dal provvedimento qualunque effetto utile, anche sul piano della dichiarazione di illegittimità della condotta del datore di lavoro”<sup>62</sup>, escludendo la necessaria connessione tra l'azione e la condotta, o tra il provvedimento del giudice e la possibilità di rimozione di tutti gli effetti pregiudizievoli.

Va rilevato come non tutti i sindacati, ma solo quelli nazionali, possano avvalersi di tale procedimento speciale; si tratta di un criterio di selezione che trova riscontro nella maggiore responsabilità di queste associazioni e nel peso che esse hanno nelle relazioni industriali<sup>63</sup>, con il quale viene esclusa la legittimazione

---

<sup>61</sup> Cfr. E. Silvestri – M. Taruffo, *voce Condotta antisindacale, op. cit.*, pag. 5, che definisce l'espressione “che vi abbiano interesse” un “doppione inutile dell'art. 100 c.p.c.”. Ritiene invece opportuna la riaffermazione del criterio dell'interesse ad agire R. Scognamiglio, *voce Condotta antisindacale, op. cit.*, pag. 11 secondo cui “l'associazione sindacale non può agire sul mero presupposto della sua funzione istituzionale e generale, ma deve vantare, altresì, un interesse specifico ad ottenere la repressione della condotta del datore di lavoro lesiva delle sue libertà e diritti”.

<sup>62</sup> E. Silvestri – M. Taruffo, *voce Condotta antisindacale, op. cit.*, pag. 6.

<sup>63</sup> R. Pessi, *Lezioni di diritto del lavoro*, Torino, 2015.

---

sia dei singoli lavoratori sia di forme di autotutela collettiva non organizzate a livello nazionale<sup>64</sup>.

Mancano di legittimazione anche gli organismi sindacali che non presentino una struttura stabile e permanente come, ad esempio, le commissioni interne, nonché quelli centrali o regionali<sup>65</sup>.

Scelta legislativa questa ritenuta ragionevole dalla Corte Costituzionale in quanto volta a privilegiare “organizzazioni responsabili che abbiano un’effettiva rappresentatività” e che “possano operare consapevolmente delle scelte concrete valutando, in vista di interessi di categorie lavorative e non limitandosi a casi isolati ed alla protezione di interessi soggettivi di singoli, l’opportunità di ricorrere alla speciale procedura<sup>66</sup>.

Secondo l’opinione prevalente, dunque, l’art. 28 farebbe riferimento alle articolazioni più periferiche, ossia quelle più vicine all’ambito aziendale<sup>67</sup>, in generale gli organismi territoriali di categoria a livello provinciale<sup>68</sup>.

Il requisito della “nazionalità” del sindacato, previsto per la legittimazione ad agire ai sensi dell’art. 28, non è soddisfatto dall’autodefinizione di nazionale operata dal sindacato, né è sufficiente il requisito dell’affermazione statutaria

---

<sup>64</sup> L. Galantino, *Diritto sindacale*, Torino, 2006, pag. 115; G. Tesoriere, *Diritto processuale del lavoro*, Padova, 2007, pag. 359.

<sup>65</sup> Cass. 8 agosto 1997, n. 7368, in *Foro It.*, 1997.

<sup>66</sup> Corte Cost. 8 marzo 1988 n. 334, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1988, II, pag. 549; Corte Cost. 8 marzo 1995, n. 89, in *Foro It.*, 1995.

<sup>67</sup> Cass. S.U. 17 marzo 1995, n. 3105, in *Dir. Prat. Lav.*, 1995, pag. 2249.

<sup>68</sup> Cass. 20 aprile 2002, n. 5765, in *Guida al lavoro*, 2002, n. 22, pag. 33.

---

dello scopo nazionale dell'associazione<sup>69</sup>, essendo necessaria l'effettività di una presenza forte dell'associazione sindacale sul territorio nazionale, “così da essere razionalmente funzionale e non controproducente rispetto all'obiettivo di un reale rafforzamento della loro posizione nel conflitto industriale”<sup>70</sup>.

Per quanto concerne la legittimazione passiva la formulazione della norma è chiara, l'unico soggetto legittimato dal punto di vista passivo è il datore di lavoro<sup>71</sup>.

La norma si applica, dunque, a tutti i datori di lavoro, a prescindere dalla natura imprenditoriale o meno dell'attività e dalle dimensioni dell'organico<sup>72</sup>.

Va precisato, però, che per l'applicazione della norma in esame non è necessario che la condotta sia posta in essere personalmente dal datore di lavoro, egli, infatti, sarà chiamato a rispondere anche dei comportamenti antisindacali dei dirigenti o di coloro che nell'organizzazione aziendale sono delegati ad esercitare, in tutto o in parte, il potere del datore di lavoro<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> Corte d'Appello di Milano, 14 settembre 2005, in *Lav. nella Giur.*, 2005, pag. 551.

<sup>70</sup> Trib. Crema, 30 marzo 2001, in *Orient. Giur. Lav.*, 2001, pag. 1.

<sup>71</sup> Cfr. M. D'Antona, *Osservazioni in tema di legittimazione passiva di una associazione sindacale di datori di lavoro nel procedimento ex art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1972, I, pag. 479; P. Cipressi, *Sulla legittimazione nel procedimento per la repressione dei comportamenti antisindacali*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1986, pag. 367.

<sup>72</sup> Cass. 17 febbraio 1992, n. 1916, in *Foro It.*, 1992.

<sup>73</sup> M. V. Ballesterio, *Diritto sindacale*, Torino, 2004, pag. 185.

---

Mancano, invece, di legittimazione passiva le associazioni dei datori di lavoro che però possono essere convenute in giudizio, a titolo di concorso, con il datore di lavoro<sup>74</sup>.

Inoltre, la giurisprudenza maggioritaria ritiene inammissibile il ricorso all'art. 28 nei confronti delle cooperative di produzione e lavoro, tuttavia, tale procedura sarà eccezionalmente esperibile nell'ipotesi in cui le cooperative instaurino con i soci anche un rapporto di lavoro subordinato<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Ed infatti l'atto illecito civile, a differenza dell'illecito penale, non richiede la partecipazione personale del trasgressore.

<sup>75</sup> Cass. 17 gennaio 2001, n. 616, in Mass. Giur. Lav., 2002, pag. 117.

---

### 2.1.5 Il ricorso

L'atto con cui prende avvio l'iter procedimentale per la repressione della condotta antisindacale assume la forma del ricorso, da depositare presso la cancelleria del tribunale; la domanda si compone del contenuto principale dell'atto e della pretesa del ricorrente, cioè l'oggetto (cosiddetta *editio actionis*), mentre la chiamata in giudizio del datore di lavoro (cosiddetta *vocatio in ius*) è mediata dal giudice che deve convocare le parti in breve tempo<sup>76</sup>.

Non si realizza, dunque, un rapporto immediato tra attore e convenuto e per questo non è necessaria la notificazione del ricorso, la scelta di questa forma non è casuale, ma è volta ad evitare rinvii ed ad assicurare una maggiore celerità al procedimento.

Va rilevato, inoltre, come l'attualità della condotta datoriale sia presupposto necessario per l'esperibilità dell'azione, in quanto essa è diretta ad una pronuncia costitutiva e non meramente accertativa, la norma al riguardo è molto chiara nel sancire che il ricorso non può avere ad oggetto fatti esauriti, cioè non attuali<sup>77</sup>.

L'eventuale provvedimento che il ricorso mira ad ottenere costituisce, infatti, un ordine giudiziale al datore di lavoro immediatamente esecutivo,

---

<sup>76</sup> Come vedremo poi, infatti, il giudice deve convocare le parti nei due giorni successivi al ricorso, assumendo sommarie informazioni.

<sup>77</sup> G. Villani, *La condotta antisindacale. Aspetti processuali*, Torino, 2007.

---

rafforzato peraltro dalla sanzione penale ex art. 650 c.p. in caso di inottemperanza; si tratta, dunque, di un vero e proprio ordine di cessazione della condotta e di rimozione degli effetti lesivi, certamente di natura non accertativa ma condannatoria.

Un ulteriore aspetto legato all'attualità della condotta antisindacale è quello relativo al termine per la proposizione del ricorso.

L'art. 28 dello Statuto non lo stabilisce espressamente, da ciò si può dedurre che l'azione non è soggetta ad alcun termine, ad eccezione di quello ordinario di prescrizione, essendo l'unico termine (di due giorni) individuato dalla norma quello previsto per la convocazione delle parti e l'acquisizione delle sommarie informazioni da parte del giudice.

Parte della dottrina ha ritenuto incongruente che un procedimento fondato sulla massima celerità e semplicità possa instaurarsi anche a distanza di molto tempo, sebbene entro il termine di prescrizione<sup>78</sup>.

Al riguardo la Cassazione ha posto un limite temporale alla possibilità di esperire il ricorso, precisando che l'assenza dell'indicazione sul termine non implica l'inesistenza di questo, ma neanche l'estensione a quello di prescrizione, eccessivamente dilatato.

Un termine effettivo per il ricorso, dunque, anche se non scritto si può ricavare dal presupposto essenziale dell'attualità, questo coincide con la durata

---

<sup>78</sup> M. Luciani, *Riflessioni sull'art. 28 Statuto dei diritti dei lavoratori*, in Riv. Giur. Lav., 1971.



---

degli effetti della condotta antisindacale, quindi la tempestività dell'azione andrebbe ricollegata alla persistenza degli effetti lesivi del comportamento datoriale<sup>79</sup>.

Per quanto concerne il contenuto del ricorso si è soliti rimandare all'art. 125 del codice di procedura civile, in base al quale si stabilisce che esso dovrà contenere l'indicazione dell'ufficio giudiziario, quella delle parti, l'individuazione dell'oggetto della domanda, l'esposizione dei fatti e le ragioni poste a fondamento della domanda con le relative conclusioni ed i mezzi di prova<sup>80</sup>.

Nel ricorso, pertanto, dovrà essere specificata in dettaglio la condotta datoriale che si ritiene lesiva, non sono sufficienti doglianze generiche, ma devono essere riportati i fatti precisi su cui si fonda il comportamento antisindacale denunciato.

---

<sup>79</sup> Cass. S.U. 13 giugno 1977, n. 2443, in *Mass. Giur. Lav.*, 1978.

<sup>80</sup> G. Tamburrini, *La repressione della condotta antisindacale*, Roma, 1975.



---

## 2.2 La procedura

### 2.2.1 La fase sommaria

Il procedimento descritto nell'art. 28 Stat. lav. si scinde in due fasi ben delineate che si svolgono dinanzi al giudice.

La prima è una fase sommaria<sup>81</sup>, davanti al giudice del luogo in cui è posto in essere il comportamento denunciato, il quale deve consentire il contraddittorio tra le parti, non potendo provvedere sul ricorso del sindacato *inaudita altera parte* come avviene, invece, nei procedimenti di natura cautelare.

Il giudice dovrà convocare le parti entro due giorni, anche se solitamente nella pratica tale termine è sempre più ampio, sia per i tempi di notifica sia per dare la possibilità al datore di lavoro di rivolgersi ad un legale e fargli predisporre una memoria difensiva scritta.

Il procedimento in questa fase è sommario, nel senso che l'eventuale istruttoria sui fatti non viene svolta attraverso i mezzi di prova ordinari, ma esclusivamente mediante l'assunzione di sommarie informazioni; giudice competente sia per la fase sommaria sia per quella di opposizione è il tribunale in composizione monocratica in funzione di giudice del lavoro.

---

<sup>81</sup> Ritenuta da G. Giugni, *Diritto sindacale*, Bari, 1990, pag. 118, indispensabile dal momento che “nella materia delle relazioni sindacali tempestività è sinonimo di effettività”.

---

Secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalente la competenza territoriale relativa alla denuncia di un comportamento antisindacale si radica nel luogo ove è stata posta in essere la condotta lesiva<sup>82</sup>.

Tale competenza, ritenuta inderogabile ai sensi dell'art. 28 c.p.c.<sup>83</sup>, non viene meno neppure nel caso in cui il comportamento lesivo venga posto in essere in un luogo diverso da quello in cui sono state adottate le decisioni di cui la condotta antisindacale costituisce mera attuazione<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Cass. 6 novembre 1974, n. 3378, in Foro It., 1975; Cass. 8 gennaio 1979, n. 93, in Foro It., 1979; Cass. 26 marzo 1993, n. 3622, in Not. Giur. Lav., 1993; Cass. 12 agosto 1993, n. 8673, in Mass. Giur. Lav., 1994; Cass. 2 maggio 1994, n. 4220, in Not. Giur. Lav., 1994; G. Casciaro, *Questione di competenze territoriali nel rito del lavoro*, in Mass. Giur. Lav., 1990.

<sup>83</sup> Cass. 22 ottobre 1983, n. 6216, in Mass. Giur. Lav., 1984; G. Tesoriere, *op. cit.*, Padova, 2007, pag. 378.

<sup>84</sup> Cass. 2 maggio 1994, n. 4220.

---

### 2.2.2 Il decreto e l'esecuzione

L'atto con cui il provvedimento viene emesso sia nell'ipotesi di accoglimento del ricorso sia in quello di rigetto assume la forma del decreto motivato ed esecutivo *ex lege*, con il quale il giudice, accertata la sussistenza della condotta antisindacale, ordina al datore di lavoro “la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti”<sup>85</sup>.

L'efficacia della pronuncia è assicurata dall'esecutività del decreto, contro questo la parte soccombente può proporre un eventuale opposizione, ma fino alla sentenza che decide sull'opposizione il decreto non può essere revocato e resta efficace.

In caso non vi sia alcuna opposizione, o non avvenga entro il termine prescritto, il provvedimento è destinato a diventare immutabile, assumendo la forma di giudicato<sup>86</sup>.

Per quanto concerne, invece, l'inottemperanza al decreto, l'immediata esecutività di questo pone in luce alcune questioni rilevanti; se l'ordine emesso dal giudice prevede un dare o un fare “fungibili” è possibile esperire l'esecuzione forzata civilistica; se, invece, prevede obblighi di fare o non fare “infungibili” occorre tenere a mente il principio giuridico del “*nemo ad factum cogi potest*”

---

<sup>85</sup> M. Persiani, *Condotta antisindacale, interesse del sindacato, interesse collettivo e interesse individuale dei lavoratori*, in Pol. Dir., 1971.

<sup>86</sup> Cass. 5 maggio 1984, n. 2744.

---

ovvero nessuno può essere costretto all'adempimento in forma specifica, ma solo a forme equivalenti, non essendo possibile, quindi, la coazione diretta si ricorre all'esecuzione in forma indiretta.

---

### 2.2.3 L'eventuale fase di opposizione

Il terzo comma dell'art. 28 Stat. lav., modificato dall'art. 3 della legge n. 847 del 1977, stabilisce che “contro il decreto che decide sul ricorso è ammessa entro 15 giorni dalla comunicazione del decreto alle parti, opposizione davanti al tribunale in funzione di giudice del lavoro che decide con sentenza immediatamente esecutiva. Si osservano le disposizioni degli artt. 413 e seguenti del codice di procedura civile”.

Si è a lungo dibattuto in dottrina e giurisprudenza circa la natura del giudizio di opposizione, la questione era se tale giudizio fosse da ritenere una seconda fase di quello di primo grado o un secondo grado di giudizio.

Prima dell'entrata in vigore della legge n. 533 del 1973 era opinione condivisa ritenere il procedimento di opposizione una seconda fase del giudizio di primo grado, successivamente una parte della dottrina lo ha ritenuto un giudizio di secondo grado<sup>87</sup>, ma la tesi più accreditata appare quella secondo cui con l'opposizione si instaura non un giudizio d'impugnazione, ma bensì la fase di cognizione piena del giudizio di primo grado<sup>88</sup>.

Anche l'opposizione si propone con ricorso, da depositare nella cancelleria dello stesso giudice che ha emesso il decreto al termine della fase sommaria, entro

---

<sup>87</sup> U. Romagnoli, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, in *Commentario Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1972.

<sup>88</sup> R. Vaccarella, *op. cit.*, Milano, 1977.

---

il breve termine perentorio di 15 giorni dall'avvenuta comunicazione di questo alle parti.

La legittimazione attiva spetta senza dubbio al datore di lavoro, ma anche l'associazione sindacale ricorrente può proporre opposizione in caso di rigetto del ricorso.

Il *dies a quo* per la proposizione dell'opposizione è costituito dalla comunicazione del decreto da parte del cancelliere, in modo del tutto analogo a quanto previsto per il decreto emesso al termine della fase sommaria, anche la sentenza che chiude il giudizio di opposizione è immediatamente esecutiva.

La dottrina si è divisa circa la possibilità da parte del giudice d'appello di sospendere l'esecuzione della sentenza, da un lato c'è chi la nega<sup>89</sup>, dall'altro c'è chi trova assurdo che l'esecutività della sentenza “debba persistere per l'intero corso del giudizio d'appello, mettendo fuori campo il regime dell'inibitoria, descritto dall'art. 431, comma 3 c.p.c.<sup>90</sup>”.

Per quanto riguarda l'oggetto del giudizio di opposizione si ritiene condivisibile la tesi che estende le richieste di rimozione degli effetti della condotta antisindacale anche ai comportamenti adottati dal datore di lavoro dopo

---

<sup>89</sup> R. Vaccarella, *Legge 8 novembre 1977 n. 847. Norme di coordinamento tra la legge 11 agosto 1973 n. 533 e la procedura di cui all'art. 28 della legge 20 maggio 1970 n. 300*, Commentario, in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 1978.

<sup>90</sup> G. Tarsia, *Sospensione dell'esecuzione delle sentenze di primo grado rese su opposizione ex art. 28 S. L.*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1990.



---

la conclusione della fase sommaria, purché essi siano direttamente derivanti dai precedenti<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Al riguardo Pret. Milano 28 gennaio 1987.



---

#### 2.2.4 L'ordine del giudice

L'ordine del giudice sia che venga impartito con decreto immediatamente esecutivo, al termine della fase sommaria, sia con sentenza immediatamente esecutiva che conclude l'opposizione, è espressione di due tipi di tutele: quella inibitoria, volta alla cessazione della condotta antisindacale e quella ripristinatoria, volta a rimuovere gli effetti del comportamento lesivo.

Il nostro ordinamento prevede solo delle specifiche inibitorie, che si caratterizzano per la rilevanza dei loro effetti e per l'esonero dalla prova del *periculum in mora*; una tutela così forte è giustificata dall'importanza che riveste il bene protetto che se lesa risulta di difficile riparazione economica.

Qualora il comportamento lesivo consista in un'omissione l'inibitoria avrà ad oggetto la sua cessazione e, quindi, l'ordine concernerà un fare o un dare concreto; quando, invece, la condotta antisindacale riguardi un comportamento attivo da parte del datore di lavoro l'inibitoria consisterà in un ordine di non fare o di non dare.

Per quanto riguarda, invece, la tutela ripristinatoria, questa deve avere quale fine ultimo quello di rimuovere le conseguenze della condotta antisindacale, ripristinando la situazione antecedente l'illecito.

---

Secondo la giurisprudenza caratteristiche essenziali della condotta lesiva datoriale che permettono al giudice di impartire il suo ordine sono quelle della sua attualità o della permanenza dei suoi effetti.

Il procedimento repressivo, infatti, non avrebbe senso se teso ad una mera pronuncia di accertamento, occorre, infatti, che la condotta lesiva sia attuale o che i suoi effetti siano almeno temporaneamente permanenti per giustificare l'interesse del sindacato ad ottenere una tutela inibitoria e ripristinatoria<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Cass. 21 ottobre 1997, n. 10339; Cass. 16 febbraio 1998, n. 1600.

---

### 2.2.5 La sanzione penale

Una delle caratteristiche più rilevanti del procedimento ex art. 28 Stat. lav. sta nel pericolo per il datore di lavoro di incorrere in una sanzione penale in caso di mancata conformazione all'ordine inibitorio o ripristinatorio del giudice.

Come in precedenza accennato, quando l'ordine del giudice ha ad oggetto un fare o un dare "fungibili" e il soccombente si rifiuta di adempiere è sempre possibile esperire l'azione per ottenere l'esecuzione forzata.

Se, invece, il datore di lavoro si rifiuta di adeguarsi all'ordine del giudice avente ad oggetto un fare o un non fare "infungibili" si prospetta solamente l'ipotesi di un'esecuzione indiretta, in quanto la coazione diretta è incompatibile con gli obblighi infungibili, poiché questi sono per definizione incoercibili.

In questo caso troverà, dunque, applicazione il quarto comma dell'art. 28, che prevede la possibilità da parte del giudice di irrogare una sanzione penale al datore di lavoro inadempiente per costringerlo, seppur indirettamente, ad ottemperare al suo ordine.

Non si avrà, dunque, un'esecuzione specifica ma indiretta tramite la minaccia di una pena pecuniaria e detentiva<sup>93</sup>, che il legislatore ha scelto di

---

<sup>93</sup> La sanzione consiste in un'ammenda fino ad euro 206,58 o nell'arresto fino a tre mesi, ai sensi dell'art. 650 c.p., con la pubblicazione della sentenza penale (art. 36 c.p.).

---

adottare per rendere più efficace la repressione della condotta antisindacale e la tutela del bene protetto.

Appare chiaro che il bene in tal modo tutelato dalla misura coercitiva è solo l'esecutività del provvedimento e non l'interesse dei sindacati.

Il giudice penale dovrà limitare la sua valutazione al profilo della legittimità del decreto il cui ordine di cessazione o rimozione degli effetti non è stato ottemperato, dovrà, cioè, valutare la mera conformità dell'emanazione di questo alle regole processuali di cui all'art. 28 dello Statuto, ma non potrà esprimersi riguardo al merito della controversia, già esaminato in precedenza nella fase sommaria o in quella di opposizione dal giudice civile.

---

## CAPITOLO TERZO

### LA CONDOTTA ANTISINDACALE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

#### 3.1 La condotta antisindacale nel pubblico impiego

##### 3.1.1 Premessa storica

Nel pubblico impiego il tema della repressione della condotta antisindacale è stato oggetto di un'ampia produzione normativa ed allo stesso tempo di una complessa elaborazione giurisprudenziale, date le molteplici difficoltà ermeneutiche ed applicative dell'art. 28 Stat. lav. nell'ambito della pubblica amministrazione.

L'art. 37 Stat. lav. afferma espressamente l'applicabilità di tutte le norme dello Statuto agli enti pubblici economici; per quanto concerne il pubblico impiego in generale, in tema di condotta antisindacale non esisteva fino all'entrata in vigore del D. Lgs. n. 165 del 2001 una disciplina *ad hoc*; ciò ha creato molteplici problematiche faticosamente risolte dalla giurisprudenza.

Un passo avanti verso una completa applicabilità del procedimento ex art. 28 a tutto il pubblico impiego è stato fatto grazie all'art. 6, L. n. 146 del 1990 sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, il quale ha

---

annesso due commi all'art. 28: il comma 6 prevedeva espressamente l'esperibilità dell'azione anche nei confronti dello Stato, mentre il comma 7 riguardava la soluzione di delicati problemi di scelta tra giurisdizione ordinaria ed amministrativa.

Nella fattispecie il problema era stato risolto affidando al giudice del lavoro le controversie relative alla repressione della condotta antisindacale dello Stato e degli enti pubblici non economici, con la sola devoluzione delle stesse al giudice amministrativo nel caso in cui alla plurioffensività della condotta seguisse la richiesta del sindacato di rimuovere anche i provvedimenti lesivi di situazioni soggettive relative al rapporto di pubblico impiego.

Tali commi sono stati successivamente abrogati dall'art. 4 della L. n. 83 del 2000; per cercare di dare un significato a tale abrogazione che almeno in apparenza può suscitare qualche perplessità occorre ripercorrere in sintesi l'evoluzione giurisprudenziale e normativa della repressione della condotta antisindacale nel pubblico impiego.

Nel periodo precedente la contrattualizzazione l'art. 37 Stat. lav. estendeva l'applicazione di tutte le norme statutarie, quindi anche dell'art. 28, agli enti pubblici economici; per quelli non economici, la norma si applicava unicamente per la lesione dei diritti antisindacali in senso stretto, escludendo i diritti sindacali consequenziali a comportamenti plurioffensivi messi in atto dalla p.a.



---

Tra la fine degli anni '70 e la fine degli anni '80 il problema della tutela dei diritti sindacali nella p.a. ebbe un'importante evoluzione giurisprudenziale.

Il tentativo di definire meglio i rapporti tra l'art. 28 e l'art. 37 dello Statuto ha dato vita ad una serie di distinzioni elaborate dalla giurisprudenza su diversi livelli: il livello interno, trasversale al concetto di p.a., secondo cui si doveva operare una distinzione tra Stato ed enti pubblici e tra enti pubblici non economici ed economici; il livello esterno riguardante il contenuto dell'atto o il tipo di diritto leso, per cui la distinzione doveva avvenire tra lesione di diritti ed interessi del sindacato in senso stretto e lesione di diritti ed interessi legati a posizioni individuali del singolo lavoratore, con effetti indiretti antisindacali<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> F. Lunardon, *Condotta antisindacale, rapporti di lavoro non privatizzati e giurisdizione ordinaria*, 2003, pagg. 3-4.



---

### 3.1.2 L'intervento della Corte di Cassazione

La Corte di Cassazione è intervenuta con diverse pronunce<sup>95</sup> riguardo alla possibilità che anche le organizzazioni sindacali nel pubblico impiego fossero titolari dei diritti soggettivi di libertà e di attività sindacali riconosciuti dagli artt. 39 e 40 della Costituzione e che tali diritti fossero tutelabili in via giudiziaria, contribuendo a costruire un'articolata posizione, ribadita fino all'avvio del processo di privatizzazione della p.a.

Le decisioni al riguardo hanno delineato una situazione così tripartita:

- stante la preclusione dell'accesso all'art. 28 Stat. lav. nel settore del pubblico impiego statale, qualora vi fosse violazione dei diritti del sindacato in senso stretto, si poteva ricorrere alla giurisdizione del giudice ordinario, ma nelle forme comuni, e certamente al di fuori dello speciale procedimento previsto all'art. 28;
- nel settore degli enti pubblici non economici sussisteva l'applicabilità delle norme statutarie, sia pure limitatamente alle lesioni dei diritti sindacali in senso stretto, mentre per le lesioni

---

<sup>95</sup> Cass. 26 luglio 1984, nn. 4411, 4399, 4397, 4390, 4389, e 4386, in FI, 1984; Cass. 28 novembre 1990, n. 11461, 1991.

---

dei diritti individuali del lavoratore veniva ribadita la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo;

- nel settore degli enti pubblici economici si applicava, più che l'art. 28, direttamente l'art. 37 dello Statuto, che equiparava le posizioni dei dipendenti pubblici a quelle dei dipendenti privati.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha rilevato che, in base agli ultimi due commi dell'art. 28 (cioè quelli introdotti con l'art. 6 della legge 12 giugno 1990, n. 146) la giurisdizione in materia di condotta antisindacale dello Stato o di altro ente pubblico non economico appartiene al giudice ordinario, sia nel caso di violazione di interessi propri del sindacato (diritti sindacali in senso stretto) sia nel caso che la condotta presenti carattere plurioffensivo, in quanto pur colpendo direttamente la posizione del singolo lavoratore, va ad interferire anche nella sfera giuridica del sindacato, ledendone diritti strettamente correlati a quelli del lavoratore (diritti sindacali connessi o correlati).

Tuttavia, in questa ultima ipotesi la giurisdizione del giudice ordinario sussiste solo a condizione che non venga contemporaneamente richiesta la rimozione del provvedimento amministrativo lesivo della situazione soggettiva del pubblico dipendente; qualora, infatti, tale rimozione venga richiesta la relativa controversia appartiene alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

---

Successivamente, la legge di modifica della disciplina sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (L. n. 83 del 2000) ha abrogato gli ultimi due commi dell'art. 28, eliminando così ogni esplicito riferimento alla distinzione tra diritti sindacali in senso stretto e diritti sindacali consequenziali.

Al riguardo è stato sostenuto che con la L. n. 83/2000 sarebbe, di fatto, divenuto inutile distinguere tra condotta monoffensiva e plurioffensiva, tra pronunce di condanna e di mero accertamento, tra rapporti contrattualizzati e non<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Cass. S.U. 10 maggio 1995, n. 5117, in GDA, 1995; Cass. S.U. 7 agosto 1998, n. 7754, in GC, 1999; Cass. S.U. 29 febbraio 2000, n. 49, in MGI, 2000.



---

### 3.1.3 Testo Unico sul pubblico impiego: l'art. 63 del D. Lgs. n. 165 del 2001

Oggi, a seguito della c.d. “privatizzazione” del pubblico impiego, gran parte delle aporie inerenti la materia sono state superate, in particolare con l’entrata in vigore del D. Lgs. n. 165/2001, che ha contribuito a delineare una disciplina *ad hoc* per la repressione della condotta antisindacale nelle p.a.

Attualmente la materia è regolata dall’art. 63 del T.U. sul pubblico impiego che prevede siano devolute al giudice ordinario “le controversie relative a comportamenti antisindacali delle pubbliche amministrazioni” senza operare alcuna distinzione<sup>97</sup>.

Pertanto, il fatto che la condotta si configuri come plurioffensiva non va più a precludere la giurisdizione del giudice ordinario; nel nuovo sistema, infatti, anche l’atto antisindacale del datore di lavoro pubblico avrebbe la connotazione di atto privatistico, omologo a quello posto in essere dal datore di lavoro privato e come tale suscettibile di cognizione da parte del giudice ordinario, anche laddove venga richiesta l’eliminazione dell’atto stesso e dei suoi effetti<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> M. Miscione, *La giurisdizione esclusiva del giudice del lavoro sulla condotta antisindacale*, in L. Menghini, M. Miscione, A. Vallebona (a cura di) *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Padova, 2000.

<sup>98</sup> G. Trisorio Liuzzi, *Controversie relative ai rapporti di lavoro*, in F. Carinci, M. D’Antona (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, *Commentario*, Milano, 2000.

---

Attualmente, pertanto, le controversie con le quali si denuncia una condotta antisindacale dello Stato o di altra pubblica amministrazione appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, sia quando il comportamento integri una violazione di interessi propri ed esclusivi del sindacato (c.d. diritti sindacali in senso stretto) sia quando tale comportamento interferisca nella sfera del sindacato con la lesione di diritti strettamente connessi a quelli del lavoratore (c.d. diritti sindacali connessi o correlati).



---

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Da quanto esposto nel presente lavoro, è evidente che l'alto senso di civiltà giuridica che permea l'idea stessa di diritto sindacale trova la sua sintesi nello speciale strumento apprestato dal legislatore ai sindacati per la repressione della condotta antisindacale eventualmente posta in essere dal datore di lavoro.

La disciplina di tale procedimento, oltre ad essere piuttosto articolata, è anche *sui generis*, viste le eccezioni procedurali di cui si compone rispetto agli altri procedimenti speciali previsti dal nostro sistema processuale civile.

Per questo motivo la libertà, l'attività sindacale ed il diritto di sciopero, espressamente richiamati dall'art. 28 Stat. lav., necessitano di una tutela giurisdizionale "effettiva" (inibitoria e ripristinatoria) contro il datore di lavoro che attenti al loro libero godimento.

Questa è stata la chiara volontà del legislatore costituzionale che non a caso a tutela dell'interesse sindacale si è occupato in varia misura, basti ricordare gli artt. 39 e 40 della Costituzione che tutelano, rispettivamente, la libertà dell'organizzazione sindacale ed il diritto di sciopero.

Alla luce di tali considerazioni meglio si comprende l'importanza dello speciale strumento previsto all'art. 28 Stat. lav., l'unico, inoltre, che ha dato la possibilità ai giudici di esprimersi sui principi del diritto sindacale e, soprattutto, sugli interessi che protegge.

---

Diretti beneficiari di tale procedimento sono i sindacati, i quali, grazie ad esso, sono stati riportati su di un piano di sostanziale parità rispetto ai datori di lavoro; per molto tempo, infatti, le parti datoriali hanno approfittato di questa e di altre lacune legislative, attuando, di fatto, una supremazia incontrastata nei confronti delle organizzazioni sindacali, le quali non possedevano nessun strumento di lotta in grado di contrastare validamente il loro potere.

Con l'emanazione dell'art. 28 si è introdotta nel nostro ordinamento una procedura innovativa, destinata a rendere effettivo il principio di libertà sindacale e indirettamente tutte le posizioni giuridiche attive dei prestatori di lavoro inserite nello Statuto dei lavoratori; per questo motivo la norma è considerata la "chiave di volta" per garantire la credibilità dei principi e delle statuizioni in esso contenuti.

La portata dirompente di tale disposizione normativa, dal contenuto sostanziale e processuale insieme, fu subito percepita da dottrina e giurisprudenza e venne individuata sia nel riconoscimento della legittimazione attiva attribuito per la prima volta alle organizzazioni sindacali, che fino a quel momento avevano visto negato il diritto di azione, sia nell'aver introdotto la mediazione giudiziaria quale strumento di intervento nel sistema di relazioni industriali, sia nelle peculiarità distintive della procedura *ad hoc* istituita, caratterizzata dai principi innovativi di celerità, oralità, concentrazione, immediatezza ed efficacia esecutiva.

---

È pacifica in dottrina l'impostazione teleologica della norma, essa, infatti, individua il comportamento datoriale illegittimo non in base a caratteristiche strutturali, ma alla sua idoneità a ledere i beni protetti.

La costruzione della norma, pertanto, risulta volutamente generica ed indeterminata, frutto della consapevolezza del legislatore che una aprioristica tipizzazione delle caratteristiche strutturali della fattispecie non avrebbe potuto mai racchiudere le innumerevoli modalità con cui, nella realtà dei conflitti aziendali, possono essere lesi i beni tutelati.

Occorre, inoltre, precisare come il comportamento lesivo messo in atto dal datore di lavoro possa colpire, indirettamente e contestualmente, oltre agli interessi del sindacato anche quelli dei singoli lavoratori, si parlerà in tal caso di plurioffensività della condotta antisindacale.

L'indeterminatezza della norma se, da un lato, comporta una maggiore incertezza del diritto, dall'altro fa sì che il suo ambito applicativo possa estendersi il più possibile, in un'ottica garantista, a favore dei sindacati; spetterà poi alla giurisprudenza individuare, caso per caso, l'estensione effettiva dell'ambito coperto dall'art. 28, affermando se uno specifico interesse vi rientri oppure no.

Nel presente lavoro vengono, inoltre, portati all'attenzione i principali profili processuali della condotta antisindacale; lo Statuto dei lavoratori prevede, infatti, un particolare procedimento giurisdizionale per la repressione del

---

comportamento offensivo, rendendo così più efficace la difesa dell'esercizio dei diritti sindacali.

Questo speciale strumento processuale si caratterizza, anzitutto, per il soggetto attivo, lo Statuto, infatti, dà agli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse il potere di rivolgersi al giudice, tramite ricorso, per denunciare il comportamento lesivo.

Al riguardo la Cassazione ha chiarito che ciò che rileva ai sensi dell'art. 28 Stat. lav. è la diffusione del sindacato sul territorio nazionale, a tal fine essendo necessario e sufficiente lo svolgimento di un'effettiva azione sindacale non su tutto, ma su gran parte di esso, senza che in proposito sia indispensabile che l'associazione faccia parte di una confederazione né che sia maggiormente rappresentativa (Cass. n. 6322/2018).

Con la denuncia del sindacato si apre, dunque, la prima fase del procedimento, basata su accertamenti sommari effettuati dal giudice dopo aver convocato le parti. La convocazione deve avvenire nei due giorni successivi alla denuncia; è evidente l'obiettivo del legislatore di garantire la massima celerità.

Al termine di questa prima fase, il giudice, se ritiene sussistente la condotta antisindacale, ordina al datore di lavoro la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti che ne sono derivati.

Tale ordine è contenuto in un decreto motivato ed immediatamente esecutivo, che potrà, in ogni caso, essere impugnato dalle parti, entro 15 giorni

---

dall'avvenuta comunicazione; l'efficacia di tale decreto, nonostante lo stesso sia emesso all'esito di un accertamento sommario dei fatti, è piena, a dimostrazione dell'intento del legislatore di giungere alla repressione della condotta antisindacale in maniera sì celere ma anche effettiva.

A riprova di ciò, qualora il datore di lavoro non ottemperasse al suddetto decreto, a tale inottemperanza conseguirebbe l'irrogazione di una sanzione penale, ai sensi dell'art. 650 del codice penale, che punisce l'inosservanza dei poteri dell'autorità.

Inoltre, va rilevato che per poter attivare la speciale procedura ex art. 28 Stat. lav. è necessario che la presunta condotta lesiva presenti il requisito della attualità, essendo questo il presupposto necessario ai fini dell'esperibilità dell'azione stessa.

Per quanto concerne, invece, la componente soggettiva della fattispecie in oggetto, si è giunti nel tempo alla conclusione (grazie alla sentenza emanata nel 1997 dalla Corte di Cassazione) che, in linea di massima, non è necessaria la prova dell'intenzionalità della condotta, in quanto non espressamente richiamata dalla norma, di conseguenza, è sufficiente, per l'applicabilità dell'art. 28, l'oggettiva idoneità del comportamento a ledere i diritti di libertà, attività sindacale e di sciopero.

---

Dalla presente dissertazione emerge che anche la tutela dei diritti sindacali nei rapporti di pubblico impiego è garantita mediante il procedimento ex art. 28 dello Statuto dei lavoratori.

In assenza di una specifica disciplina, la giurisprudenza, fino alla fine degli anni '80, distingueva tra enti pubblici non economici e lo Stato.

Nel primo caso riteneva applicabile il procedimento ex art. 28, precisando che nell'ipotesi di condotte riguardanti il rapporto tra datore di lavoro e sindacato la giurisprudenza era del giudice del lavoro e che, nel caso, invece, di condotta antisindacale plurioffensiva, si considerava sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo; quando, invece, il datore era lo Stato, il sindacato poteva esperire esclusivamente un'azione ordinaria.

Con le modifiche apportate all'art. 28 dello Statuto dall'art. 6 della l. 12 giugno 1990 n. 146, il procedimento di repressione della condotta antisindacale è stato espressamente ritenuto esperibile anche nei confronti dello Stato.

Oggi, infatti, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego e alle modifiche di cui all'art. 4 della legge n. 83 del 2000 (con il quale la precedente disciplina è stata abrogata) la materia è regolata dall'art. 63 del D. Lgs. n. 165 del 2001, che devolve al giudice del lavoro tutte le controversie relative a comportamenti antisindacali.

Concludendo, possiamo affermare che, nonostante negli ultimi anni il diritto sindacale sia molto cambiato, l'art. 28 dello Statuto dei lavoratori è rimasto

---

invariato ed ha continuato a svolgere la sua funzione protettiva nei confronti dell'azione sindacale.

Una vera e propria “norma di chiusura” della legge, dunque, tanto fondamentale quanto attuale, in grado di conferire la massima effettività ai diritti sindacali.





---

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ballestero M. V., *Diritto sindacale*, Torino, 2004.
- Brattoli B., *La condotta antisindacale*, Roma, 1996.
- Brodolini G., *La Relazione al Disegno di Legge sullo Statuto dei lavoratori*, Roma, 1974.
- Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T., *Diritto sindacale*, Torino, 1997.
- Casciaro G., *Questione di competenze territoriali nel rito del lavoro*, in Mass. Giur. Lav., 1990.
- Cipressi P., *Sulla legittimazione nel procedimento per la repressione dei comportamenti antisindacali*, in Mass. Giur. Lav., 1986.
- Collia F. – Rotondi F., *Il comportamento antisindacale (aspetti sostanziali e processuali)*, Padova, 2004.
- Colonna A., *Volontà del datore di lavoro e condotta antisindacale*, in Sussidiari di diritto del lavoro, Vol. III, Padova, 1999.
- D'Antona M., *Osservazioni in tema di legittimazione passiva di una associazione sindacale di datori di lavoro nel procedimento ex art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in Riv. Giur. Lav., 1972, I.
- Dell'Olio M., *L'art. 28 della legge 20 maggio 1970 n. 300: profili processuali*, in Il processo del lavoro nell'esperienza della riforma, Milano, 1985.

- 
- Dini E. – Mammone G., *I provvedimenti di urgenza*, Padova, 1977.
- Freni A. – Giugni G., *Lo Statuto dei lavoratori*, Milano, 1971.
- Galantino L., *Diritto sindacale*, Torino, 2006.
- Garofalo M. G., *Interessi collettivi e comportamenti antisindacali dell'imprenditore*, Napoli, 1979.
- Giugni G., *Diritto sindacale*, Bari, 1990.
- Giugni G., *Il nuovo assetto sindacale. L'applicazione dello Statuto dei lavoratori - Tendenze e orientamenti*, Milano, 1973.
- Luciani M., *Riflessioni sull'art. 28 Statuto dei diritti dei lavoratori*, in Riv. Giur. Lav., 1971.
- Lunardon F., *Condotta antisindacale, rapporti di lavoro non privatizzati e giurisdizione ordinaria*, 2003.
- Marazza M., *Condotta antisindacale, intenzionalità e abuso di diritto*, in Il Diritto del lavoro, II, 1997.
- Martone M., *Il procedimento di repressione della condotta antisindacale*, in La tutela dei diritti nel processo di lavoro, a cura di M. Dell'Olio, I. Piccinini, P. Ferrari, Torino, 2013.

- 
- Miscione M., *La giurisdizione esclusiva del giudice del lavoro sulla condotta antisindacale*, in L. Menghini, M. Miscione, A. Vallebona (a cura di) *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Padova, 2000.
- Napoletano D., *Lo Statuto dei lavoratori*, Napoli, 1971.
- Papaleoni M., *Nozione di antisindacalità e abuso di diritto*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1996.
- Papaleoni M., *Repressione della condotta antisindacale*, in *Dig. Comm.*, Torino, 1994.
- Papaleoni M., *Sulla c.d. nozione oggettiva della condotta antisindacale*, in *Mass. Giur. Lav.* 1984.
- Pera G., *Commento allo Statuto dei lavoratori*, Padova, 1972.
- Persiani M. – Carinci F., *Trattato di diritto del lavoro – Conflitto, concertazione e partecipazione*, Vol. III, Padova, 2011.
- Persiani M., *Condotta antisindacale, interesse del sindacato, interesse collettivo e interesse individuale dei lavoratori*, in *Pol. Dir.*, 1971.
- Persiani M., *Diritto del lavoro*, Padova, 2004, pag. 176 e ss.
- Persiani M., *Diritto sindacale*, Padova, 2005.
- Pessi R., *Lezioni di diritto del lavoro*, Torino, 2015.
- Proto Pisani A., *Nuove studi di diritto processuale del lavoro*, Milano, 1992.
- Proto Pisani A., *Studi di diritto processuale del lavoro*, Milano, 1976.

---

Romagnoli U., *Statuto dei diritti dei lavoratori*, in *Commentario Scialoja-Branca*,  
Bologna-Roma, 1972.

Scognamiglio R., *voce Condotta antisindacale. 1) Disciplina sostanziale*, in *Enc. Giur. Treccani*, VIII, Roma, 1988.

Silvestri E. e Taruffo M., *Voce Condotta antisindacale (procedimento di repressione)*, in *Enc. Giur. Treccani*, VIII, Roma, 1997.

Tamburrini G., *La repressione della condotta antisindacale*, Roma, 1975.

Tarsia G., *Sospensione dell'esecuzione delle sentenze di primo grado rese su opposizione ex art. 28 S. L.*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1990.

Tesoriere G., *Diritto processuale del lavoro*, Padova, 1994.

Tesoriere G., *Diritto processuale del lavoro*, Padova, 2007.

Treu T., *Condotta antisindacale e atti discriminatori*, Milano, 1974.

Trisorio Liuzzi G., *Controversie relative ai rapporti di lavoro*, in F. Carinci, M. D'Antona (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, *Commentario*, Milano, 2000.

Vaccarella R., *Il procedimento di repressione della condotta antisindacale*, Milano, 1977.

Vaccarella R., *Legge 8 novembre 1977 n. 847. Norme di coordinamento tra la legge 11 agosto 1973 n. 533 e la procedura di cui all'art. 28 della legge 20*

---

*maggio 1970 n. 300*, Commentario, in *Le nuove leggi civili commentate*,  
Padova, 1978.

Vallebona A., *Breviario di diritto del lavoro*, Torino, 2005.

Vallebona A., *Istituzioni di diritto del lavoro, Parte I, Il diritto sindacale*, Padova,  
2005.

Villani G., *La condotta antisindacale. Aspetti processuali*, Torino, 2007.



---

## RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

Cass. 6 novembre 1974, n. 3378, in Foro It., 1975.

Cass. 8 gennaio 1979, n. 93, in Foro It., 1979.

Cass. 22 ottobre 1983, n. 6216, in Mass. Giur. Lav., 1984.

Cass. 18 gennaio 1984, n. 441.

Cass. 5 maggio 1984, n. 2744.

Cass. 26 luglio 1984, nn. 4411, 4399, 4397, 4390, 4389, e 4386, in FI, 1984.

Cass. 3 giugno 1987, n. 4871.

Cass. 28 novembre 1990, n. 11461, 1991.

Cass. 17 febbraio 1992, n. 1916, in Foro It., 1992.

Cass. 8 maggio 1992, n. 5454, in Mass. Giur. Lav., 1992.

Cass. 16 luglio 1992, n. 8610.

Cass. 26 marzo 1993, n. 3622, in Not. Giur. Lav., 1993.

Cass. 12 agosto 1993, n. 8673, in Mass. Giur. Lav., 1994.

Cass. 2 maggio 1994, n. 4220, in Not. Giur. Lav., 1994.

Cass. 8 agosto 1997, n. 7368, in Foro It., 1997.

Cass. 21 ottobre 1997, n. 10339, in Mass. Giust. Civ., 1997.

Cass. 16 febbraio 1998, n. 1600.

Cass. n. 11147 del 1999.

Cass. 1 dicembre 1999, n. 13383.

---

Cass. 9 ottobre 2000, n. 13456, in Dir. Prat. Lav., 2001, n. 14.

Cass. 17 gennaio 2001, n. 616, in Mass. Giur. Lav., 2002.

Cass. 20 aprile 2002, n. 5765, in Guida al lavoro, 2002, n. 22.

Cass. 22 febbraio 2003, n. 2770.

Cass. 3 maggio 2003, n. 6723.

Cass. 6 dicembre 2003, n. 18690.

Cass. 9 marzo 2004, n. 4771, in Guida al lavoro, 2004, n. 17.

Cass. 22 aprile 2004, n. 7706.

Cass. 11 marzo 2005, n. 5343, in Guida al lavoro, 2005, n. 23.

Cass. 6 giugno 2005, n. 11741, in Riv. Giur. Lav., 2006.

Cass. 9 maggio 2006, n. 10624.

Cass. 17 luglio 2009, n. 16776, in Arg. Dir. Lav., 2010.

Cass. 30 agosto 2010, n. 18838.

Cass. 12 novembre 2010, n. 23038, in Giust. Civ. Mass., 2010.

Cass. 12 gennaio 2011, n. 548.

Cass. 4 aprile 2012, n. 5370.

  

Cass. S.U., 6 maggio 1972, n. 1380.

Cass. S.U., 17 marzo 1995, n. 3105, in Dir. Prat. Lav., 1995.

Cass. S.U., 10 maggio 1995, n. 5117, in GDA, 1995.

Cass. S.U., 12 giugno 1997, n. 5295, in Riv. It. Dir. Lav., 1998, II.



---

Cass. S.U., 13 giugno 1977, n. 2443, in Mass. Giur. Lav., 1978.

Cass. S.U., 7 agosto 1998, n. 7754, in GC, 1999.

Cass. S.U., 29 febbraio 2000, n. 49, in MGI, 2000.

Corte Cost., 4 maggio 1960, n. 29.

Corte Cost. n. 123 del 1962.

Corte Cost. n. 222 del 1975.

Corte Cost., 8 marzo 1988 n. 334, in Riv. It. Dir. Lav., 1988, II.

Corte Cost., 8 marzo 1995, n. 89, in Foro It., 1995.

Corte d'Appello di Milano, 14 settembre 2005, in Lav. nella Giur., 2005.

Corte d'Appello di Potenza, 9 marzo 2012.

Pret. Milano, 28 gennaio 1987.

Pret. Milano, 7 aprile 1995, in Lav. Giur., 1996.

Trib. Roma, 23 luglio 1999, in Not. Giur. Lav., 1999.

Trib. Crema, 30 marzo 2001, in Orient. Giur. Lav., 2001.

Trib. Milano, 25 gennaio 2002, in Riv. Critica Dir. Lavoro, 2000.

Trib. Milano, 20 novembre 2003, in Guida al lavoro, 2004, n. 7.



---

## **APPENDICE**

### **LA CONDOTTA ANTISINDACALE NELLA CASISTICA GIURISPRUDENZIALE: ANALISI DI ALCUNE QUESTIONI RILEVANTI**

Lo Statuto dei lavoratori prevede un apposito provvedimento per la repressione della condotta antisindacale, in particolare è stato ritenuto antisindacale il comportamento che incida, in modo diretto, sui diritti sindacali espressamente riconosciuti dai contratti collettivi, dalla legge o dalla stessa Costituzione.

La giurisprudenza, tuttavia, ha precisato come la violazione dei diritti esplicitamente stabiliti dalle norme legali o contrattuali non esaurisca l'ambito dei comportamenti antisindacali; si ritiene, infatti, che lo speciale procedimento previsto dall'art. 28 Stat. lav. sia destinato a tutelare il sindacato da tutti quei comportamenti datoriali tali da ledere, ingiustificatamente, le prerogative del sindacato stesso, danneggiandone l'immagine.



---

## QUESTIONE N. 1

### **L'obbligo di informazione nel caso di trasferimento d'azienda**

È noto che in caso di trasferimento di un'intera azienda i lavoratori passano alle dipendenze del datore di lavoro che subentra nella titolarità dell'azienda ceduta; quest'ultimo acquisisce insieme all'azienda anche i relativi rapporti di lavoro, che proseguono inalterati alle sue dipendenze.

Lo stesso accade nel caso in cui la cessione riguardi non l'azienda nel suo complesso, ma soltanto un ramo autonomo di essa.

Tali principi, disposti in modo inequivoco dall'art. 2112 c.c., hanno consentito alla Corte di Cassazione di risolvere la controversia promossa contro un datore di lavoro che, avendo acquisito un ramo d'azienda, si era rifiutato di riconoscere come Rsu il lavoratore che rivestiva quella carica e che, facendo parte del ramo ceduto, era passato alle sue dipendenze, negandogli, quindi, l'esercizio dei diritti sindacali.

Il datore di lavoro riteneva, infatti, che il lavoratore avesse perso la carica ed i relativi diritti in quanto entrato a far parte di un diverso contesto aziendale.

Al contrario la Corte di Cassazione<sup>99</sup> ha condannato il datore di lavoro per comportamento antisindacale; è stato ritenuto, infatti, che il trasferimento di un ramo d'azienda come non comporta l'interruzione dei rapporti di lavoro dei

---

<sup>99</sup> Cass. 3 maggio 2003, n. 6723.

---

dipendenti ceduti, non comporta neppure l'automatica decadenza delle cariche e dei diritti sindacali preesistenti.

---

## QUESTIONE N. 2

### La violazione degli accordi collettivi

Non tutte le disposizioni di un contratto collettivo regolamentano diritti ed obblighi tra il datore di lavoro ed il sindacato; accanto a queste disposizioni, dette obbligatorie, ve ne sono altre, dette normative, che disciplinano i diritti e gli obblighi dell'imprenditore direttamente nei confronti dei singoli lavoratori.

Nel caso di violazione di una norma contrattuale di tipo obbligatorio il datore di lavoro, naturalmente, pone in essere una condotta antisindacale in quanto viola il diritto di un sindacato stesso.

In questi casi il sindacato può agire in giudizio al fine di ottenere l'accertamento della natura antisindacale della condotta e la rimozione degli effetti che ne conseguono.

La violazione da parte del datore di lavoro delle disposizioni contrattuali a contenuto normativo, al contrario, non configura ipotesi di condotta antisindacale; in questi casi, infatti, il diritto leso non appartiene al sindacato ma al singolo lavoratore che potrà, comunque, rivolgersi al giudice nelle forme ordinarie per ottenere un congruo risarcimento danni.

Talvolta, tuttavia, è stata ritenuta antisindacale anche la violazione di una disposizione normativa del contratto collettivo, ciò è accaduto quando il

---

comportamento datoriale non si è limitato a ledere i diritti dei singoli lavoratori, ma ha anche screditato l'immagine del sindacato agli occhi dei stessi<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Ad esempio, è stato ritenuto antisindacale il licenziamento collettivo in presenza di un accordo che ne escludeva il ricorso; similmente è accaduto in un caso in cui il datore di lavoro aveva violato un accordo di natura economica mentre stava trattando con il sindacato il rinnovo dello stesso.



---

### QUESTIONE N. 3

#### Il diritto sindacale d'informazione

Nel nostro ordinamento giuridico non esiste, in generale, un diritto d'informazione a favore del sindacato e delle sue rappresentanze aziendali; in mancanza di un simile riconoscimento, pertanto, il sindacato che non ottenga risposta alle proprie richieste può solamente far ricorso alla propria forza e agli strumenti di lotta di cui dispone, *in primis* lo sciopero, per indurre il datore di lavoro a rendere le informazioni richieste.

Vi sono però delle situazioni in cui è specificamente previsto l'obbligo del datore di lavoro di rendere certe informazioni al sindacato o alla sua rappresentanza sindacale.

Si tratta di casi, anzitutto, contemplati dalla legge, che prevede il diritto d'informazione a fronte della decisione datoriale di adottare provvedimenti a forte impatto sui lavoratori; ciò accade, ad esempio, nel caso in cui il datore di lavoro intenda mettere i lavoratori in mobilità, o sospenderli in cassa integrazione o, ancora, trasferire la propria azienda o un ramo autonomo di essa.

Ulteriori diritti d'informazione sono, invece, previsti dalla contrattazione collettiva, in particolare di categoria; i diritti d'informazione di origine contrattuale sono piuttosto numerosi e variabili e, naturalmente, si applicano solo al sindacato di riferimento del contratto che ne costituisce la fonte.

---

Pertanto, in tutti i casi in cui il sindacato o la sua rappresentanza sindacale sia titolare di un diritto d'informazione, indipendentemente dal fatto che esso derivi dalla legge o dal contratto, il datore di lavoro è obbligato a renderla.

La sanzione prevista dall'ordinamento nei confronti del datore di lavoro inadempiente è la condanna per condotta antisindacale ex art. 28 Stat. lav., il quale sancisce che il giudice, accertata l'antisindacalità, disponga anche la rimozione dei suoi effetti; nel caso in questione ciò significa che il giudice potrà ordinare al datore di lavoro di rendere le informazioni che erano state negate e, in alcuni casi, potrà addirittura revocare il provvedimento che era stato adottato in assenza della preventiva informazione<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> È il caso della mobilità o della cassa integrazione: in queste situazioni, infatti, il giudice, accertato che il datore di lavoro ha previsto la mobilità o la cassa integrazione senza aver preventivamente informato il sindacato, dispone l'immediata riammissione in servizio dei lavoratori licenziati o sospesi.

---

#### QUESTIONE N. 4

##### **Le reazioni datoriali allo sciopero: la serrata e il crumiraggio**

Lo sciopero è il mezzo più comune di lotta sindacale; è un diritto soggettivo del singolo lavoratore, ad esercizio collettivo<sup>102</sup>, fondamentale, irrinunciabile ed immediatamente precettivo.

Tale diritto può essere esercitato concretamente secondo diverse modalità e per finalità differenti (contrattuali, economiche, politiche, ecc.) pur essendo in gioco anche interessi “concorrenti” di rango costituzionale e, dunque, parimenti rilevanti come la libera iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) che spetta al datore di lavoro e l’incolumità dei dipendenti.

Va, inoltre, precisato che l’imprenditore non può in alcun modo adottare comportamenti discriminatori verso i lavoratori scioperanti<sup>103</sup>.

Secondo dottrina e giurisprudenza sono legittime e, dunque, non costituiscono limiti “interni” allo sciopero, le astensioni lavorative intermittenti (c.d. sciopero “a scacchiera” e “a singhiozzo”) e quelle che riguardano solo alcune

---

<sup>102</sup> Corte Cost. n. 123 del 1962; Corte Cost. n. 222 del 1975.

<sup>103</sup> L’art. 4 della legge n. 604 del 1966 ritiene nullo il licenziamento perpetrato a causa della partecipazione del lavoratore ad attività sindacali, come lo sciopero; inoltre, gli artt. 15 e 28 dello SL vietano espressamente le condotte discriminatorie e antisindacali come reazioni all’esercizio del diritto di sciopero.

---

prestazioni (c.d. sciopero delle mansioni) o il rallentamento nello svolgimento di queste (c.d. sciopero del rendimento)<sup>104</sup>.

La serrata, invece, è il tipico mezzo di lotta sindacale del datore di lavoro in risposta allo sciopero.

Essa consiste nella sospensione dell'attività aziendale e, in particolare, la c.d. serrata "di ritorsione" si riferisce al rifiuto datoriale di accettare le prestazioni dei lavoratori ritenendole irricevibili, o alla chiusura dell'azienda per evitare danni agli impianti, o all'incolumità delle persone a causa delle modalità anomale dello sciopero.

La Corte costituzionale ritiene la serrata una semplice libertà datoriale se attuata per finalità contrattuali, di protesta o di solidarietà<sup>105</sup>, pertanto, è legittima, ma non è un diritto riconosciuto dalla Costituzione come lo sciopero<sup>106</sup>.

La serrata è stata ritenuta antisindacale e, dunque, soggetta all'applicabilità della procedura ex art. 28 Stat. lav. "fino al punto in cui lo sciopero posto in essere rimane legittimo, vale a dire non espone a rischio o a danno qualche valore o bene preminente, quale la vita e l'integrità psicofisica dei dipendenti e dei terzi, nonché l'impresa come organizzazione istituzionale"<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Cass. n. 11147 del 1999.

<sup>105</sup> Corte Cost. 4 maggio 1960, n. 29.

<sup>106</sup> Lo sciopero, invece, costituisce una libertà solo quando è esercitato per finalità politiche.

<sup>107</sup> F. Carinci, R. De Luca, Tamajo, P. Tosi, T. Treu, *op. cit.*, Torino, 1987.

---

Uno dei comportamenti datoriali sul quale si discute circa la possibilità del rinvenimento di una possibile condotta antisindacale è la sostituzione temporanea dei dipendenti in sciopero con altri lavoratori.

Si tratta del c.d. “crumiraggio indiretto”, che si distingue da quello “diretto”, quest’ultimo riguarda il comportamento dei lavoratori non aderenti allo sciopero, che esercitano cioè la loro libertà sindacale “negativa”.

Il crumiraggio indiretto, a sua volta, può essere esterno o interno. Il primo consiste nell’assunzione di personale estraneo all’azienda per sostituire gli scioperanti, nella prassi tale fattispecie è poco utilizzata, tuttavia, la giurisprudenza in materia, seppur limitata, ha ritenuto illegittima e antisindacale tale condotta datoriale<sup>108</sup>, in modo particolare quando questa riguardi lo sciopero dei servizi pubblici essenziali (Legge 12 giugno 1990. n. 146).

Il crumiraggio indiretto interno, invece, riguarda la sostituzione dei lavoratori scioperanti con il personale che sceglie di non aderirvi ed è posto in essere dal datore di lavoro, generalmente, per limitare i possibili danni dovuti alle astensioni lavorative; questa modalità è solitamente ritenuta legittima e non può essere tacciata di antisindacalità.

Anche la Corte di Cassazione è intervenuta più volte escludendo l’antisindacalità del crumiraggio interno, in particolare con la sentenza n. 14157

---

<sup>108</sup> Cass. 9 maggio 2006, n. 10624, che afferma l’antisindacalità della sostituzione dei dipendenti scioperanti con dei lavoratori a tempo determinato assunti per le prestazioni da svolgere il sabato e la domenica, si tratta dei c.d. contratti weekend.

---

del 6 agosto 2012 ha ribadito la legittimità del crumiraggio interno, sostenendo che le sostituzioni rientrano nei poteri organizzativi dell'imprenditore, atti a limitare gli effetti negativi dello sciopero, a condizione che esse non violino le disposizione di legge o le norme collettive.

Inoltre, ha precisato che il crumiraggio interno è da ritenersi legittimo solo nel caso in cui venga rispettato l'art. 2103 del codice civile inerente il divieto di adibizione a mansioni inferiori<sup>109</sup>, qualora infatti questo venisse violato si incorrerebbe nella sfera dell'antisindacalità.

---

<sup>109</sup> Art. 2103 c.c., comma 1: "il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto a quelle corrispondenti alla categoria superiore che abbia successivamente acquisito ovvero a mansioni equivalenti alle ultime effettivamente svolte, senza alcuna diminuzione della retribuzione...Ogni patto contrario è nullo".