

La stipula del contratto integrativo con una RSU incompleta configura attività antisindacale?

di D. Serra - 27 Marzo 2024

Premessa di carattere generale

Come è noto, l'art. 28 dello Statuto dei Lavoratori prevede che, di fronte ad un comportamento del datore di lavoro diretto ad impedire o a limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale, nonché del diritto di sciopero, gli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse possano proporre ricorso al giudice del lavoro del Tribunale del luogo ove è stato posto in essere il comportamento, per chiedere l'emissione di un provvedimento(decreto), con il quale sia ordinata la cessazione della condotta e la rimozione degli effetti: pertanto, non tutti i sindacati possono avvalersi di questo speciale procedimento, ma solo i sindacati nazionali; il favore per i sindacati nazionali si spiega con l'esigenza di affidare uno strumento di tutela così dirompente solo a soggetti che, per la loro dimensione, ne garantiscano un uso responsabile.

Deve ritenersi, invece, esclusa la legittimazione ad agire dei singoli lavoratori, siano essi direttamente o indirettamente coinvolti nella vicenda e le organizzazioni sindacali prive di una rappresentatività sul piano nazionale.

Il procedimento speciale, nel primo grado del giudizio, si scinde in due fasi, la seconda delle quali è meramente eventuale.

La prima fase si configura come procedimento d'urgenza e a cognizione sommaria, nel senso che l'istruttoria, eventualmente necessaria sui fatti, non viene svolta approfonditamente con l'espletamento degli ordinari mezzi di prova, ma solo mediante l'assunzione di "sommarie informazioni": il giudice, conformemente alla natura del procedimento in esame, deve convocare le parti in un termine assai breve che la legge indica in "due giorni"(termine di natura ordinatoria, sicché dalla sua inosservanza non consegue l'illegittimità del provvedimento tardivamente emesso); al termine di questa succinta istruttoria, qualora ritenga che il comportamento denunciato sia effettivamente antisindacale, ordina al datore di lavoro – con provvedimento motivato e immediatamente esecutivo – di cessare dal comportamento illegittimo e di rimuoverne gli effetti; con il provvedimento che conclude la fase sommaria, il giudice può pronunciarsi anche in ordine alle spese.

Giudice competente per la fase sommaria è il giudice del lavoro: trattasi di competenza per materia, quindi assoluta; la competenza per territorio è determinata dal luogo ove è posto in essere il comportamento denunciato, dal luogo cioè dove la condotta ha prodotto i suoi effetti: si ritiene che detta competenza per territorio sia inderogabile e quindi rilevabile anche d'ufficio in ogni stato e grado del processo.

Il decreto ha efficacia esecutiva fino alla sentenza che definisce il giudizio di opposizione: il decreto non opposto acquista autorità di cosa giudicata tra le parti, e non anche – è da ritenere – nei confronti dei singoli lavoratori, che non siano intervenuti nel giudizio.

Entro quindici giorni dalla comunicazione del decreto, la parte soccombente, sia essa il sindacato o il datore di lavoro, può proporre opposizione dinanzi allo stesso Tribunale: questa seconda fase, come detto meramente eventuale, con cui il procedimento si trasforma in un giudizio ordinario, si concluderà con una sentenza immediatamente esecutiva, avverso la quale potrà essere proposto appello e ricorso per Cassazione.

Con il decreto conclusivo della fase sommaria o con la sentenza che decide l'opposizione il giudice, qualora accerti la condotta antisindacale *“ordina al datore di lavoro la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti”*: si tratta di una tipica tutela inibitoria, quanto alla cessazione della condotta, e ripristinatoria, quanto alla rimozione degli eventuali effetti di essa.

La inottemperanza da parte del datore di lavoro al decreto e alla sentenza configura l'ipotesi di reato di cui all'art.650 c.p.: il quarto comma dell'art.28 prevede, altresì, che l'autorità giudiziaria ordini la pubblicazione della sentenza penale di condanna nei modi stabiliti dall'art.36 c.p.

La normativa riguarda tutti i datori di lavoro, senza alcuna distinzione con riferimento alle dimensioni dell'organico e alla natura imprenditoriale o no dell'attività.

Il datore di lavoro risponde, ovviamente, anche del comportamento antisindacale posto in essere dai suoi dipendenti, nonché da eventuali soggetti terzi all'uopo incaricati.

La norma fornisce una definizione teleologica e non analitica della condotta antisindacale.

La condotta antisindacale può consistere in una omissione oppure in un comportamento attivo: nel primo caso il contenuto dell'ordine inibitorio è di cessare l'omissione e quindi di fare o di dare; nel secondo caso l'ordine è di non proseguire o di non ripetere nel medesimo contesto un certo comportamento.

In caso di condotta asseritamente plurioffensiva, l'azione del sindacato e quella del singolo lavoratore, pur suscettibili di riunione nella fase ordinaria, sono del tutto autonome e possono concludersi anche diversamente, essendone diversi i presupposti.

Per integrare gli estremi della condotta antisindacale di cui all'art.28 dello Statuto dei lavoratori, 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.

La giurisprudenza di legittimità e la dottrina ritengono che il requisito necessario della speciale azione di repressione della condotta antisindacale di cui all'art.28 dello Statuto dei Lavoratori è l'attualità della condotta o il perdurare dei suoi effetti.

Il comportamento antisindacale delle pubbliche amministrazioni

Il comma 3 dell'art.63 del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce *“sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le controversie relative a comportamenti antisindacali delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art.28 della legge 20 maggio 1970, n.300, e le controversie promosse da organizzazioni sindacali, dall'ARAN o dalle pubbliche amministrazioni, relative alle procedure di contrattazione collettiva di cui all'art.40 e seguenti del presente decreto”*.

L'art.4 della legge 11 aprile 2000, n.83 ha abrogato espressamente i commi 6 e 7 dell'art.28 dello Statuto, introdotti dall'art.6 della legge n.146 del 1990, i quali prevedevano un riparto di giurisdizione tra TAR e giudice del lavoro, a seconda che il comportamento antisindacale della pubblica amministrazione fosse o meno plurioffensivo, e cioè incidente direttamente sulla posizione del singolo dipendente oltre che sui diritti del sindacato.

La questione di legittimità costituzionale dell'art.63, comma 3, d.lgs. n.165 del 2001, nella parte in cui non demanda alla cognizione del giudice amministrativo – come avveniva in base all'abrogato comma 7 dell'art.28 dello Statuto – le controversie nelle quali si deduca l'esistenza di un comportamento antisindacale lesivo anche di situazioni soggettive inerenti ai rapporti di pubblico impiego, è stata giudicata manifestamente infondata dalla Corte Costituzionale(ordinanza 24 aprile 2003, n. 143).

Attualmente, quindi, il giudice del lavoro ha giurisdizione su tutte le controversie in materia di comportamento antisindacale della pubblica amministrazione, sia nel caso di comportamento monoffensivo che di comportamento plurioffensivo: tale regola vale anche qualora il comportamento antisindacale riguardi le categorie di dipendenti non contrattualizzati di cui all'art.3, commi n. 1 e 2 del d.lgs. n.165 del 2001.

La giurisprudenza è sempre stata concorde nel ritenere che la legittimazione ad agire *ex art. 28 Stat. Lav.* spetti all'istanza territoriale più periferica del sindacato: la tesi prevalente in giurisprudenza (Cass. n. 7604/2008) tende ad escludere la legittimazione ad agire della RSU del settore pubblico al pari del settore privato; non mancano, tuttavia, opinioni contrarie a tale impostazione: le RSU, è stato evidenziato, in quanto soggetti contrattuali in sede periferica, altro non sono che rappresentanze sindacali espressione delle associazioni sindacali, pluricomposte a seguito di elezione e con il consenso di tutti i lavoratori, in tal senso, l'autonomia che va riconosciuta alla RSU non renderebbe estraneo tale organismo alla articolazione territoriale sindacale, sì da ricomprenderla nella nozione di organismo locale ex art.28 St. Lav.; altro elemento a sostegno del riconoscimento in capo alla RSU della legittimazione attiva può essere desunto dalla lettera della norma, ove si consideri che il legislatore ha voluto incardinare la legittimazione attiva in capo agli *“organismi locali delle associazioni sindacali nazionali”*: la disposizione è stata letta sempre al singolare mentre è scritta al plurale, come evidenziato da una decisione del Consiglio di Stato(Cons. Stato n. 912/1993), per cui la volontà del legislatore è stata quella di non limitare la legittimazione attiva ad un solo “tipo” di organismo, bensì di estenderla ad una pluralità di organismi che comunque soddisfino, teleologicamente, l'essere articolazione locale unitaria di più sindacati, come è la RSU.

La vicenda decisa dalla Corte di Cassazione con l'ordinanza n. 6876 del 14 marzo 2024

La Corte d'Appello di Bari aveva rigettato il gravame proposto dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca(MIUR), avverso la sentenza del Tribunale della stessa città che, sia in sede sommaria, sia in sede di opposizione, aveva accolto la domanda proposta, ai sensi dell'art.18 della L. n. 300 del 1970, dall'Organizzazione Sindacale FLC-CGIL, in relazione alla stipula dell'accordo integrativo di istituto, presso un Conservatorio di musica: la Corte territoriale, dato atto che l'Accordo Quadro per le elezioni delle RSU(art.1, comma 3), come interpretato autenticamente in sede sindacale, prevedeva che, in caso di decadenza per qualsiasi ragione della RSU, nelle more della loro rielezione, le relazioni sindacali potevano proseguire anche in relazione alla stipula dei nuovi contratti integrativi, evidenziava, però, come, nel caso di specie, l'incontro per la trattativa sul nuovo contratto integrativo, poi chiusosi lo stesso giorno con la stipula di esso attraverso la firma, dal lato dei lavoratori, dell'unico membro residuo – sui tre componenti – della RSU, costituiva comportamento indebito, che alterava la normalità delle relazioni sindacali, non motivato, neanche, da profili di necessità od urgenza, stante la persistente vigenza, per intervenuto tacito rinnovo, del precedente contratto integrativo.

Il Ministero proponeva, pertanto, ricorso per cassazione, sostenendo che l'Accordo Quadro per le elezioni delle RSU e il relativo accordo di interpretazione autentica, prevedeva, in caso di decadenza della RSU, che le relazioni sindacali e la contrattazione collettiva, nelle more della rielezione, potevano proseguire con i membri non decaduti, e che la Corte territoriale, contraddicendosi, aveva, nel medesimo contesto, richiamato la disciplina collettiva che avrebbe consentito la prosecuzione delle trattative e ritenuto l'antisindacalità della condotta.

La Cassazione, con la pronuncia qui annotata, ha rigettato il ricorso del Ministero, per le ragioni che andiamo ad esporre.

I giudici della Suprema Corte ritengono, con la pronuncia de *qua*, che il principio a cui, nel caso di specie, va dato continuità, è quello per cui, in materia di azioni ai sensi dell'art. 28 L. n. 300 del 1970, anche a fronte di condotte in astratto lecite, è l'obiettivo idoneità di esse a produrre l'effetto che la disposizione intende impedire, ossia la lesione della libertà sindacale (Cass. , S.U., 12 giugno 1997, n. 5295 e poi Cass. 17 ottobre 1998, n. 10324 e Cass. 5 febbraio 2003, n. 1684), essendosi anche ritenuto che sia da valutare come antisindacale una condotta del datore di lavoro che lecita nella sua obiettività, presenti i caratteri dell'abuso del diritto(Cass.7 luglio 1987, n. 5922).

In presenza di un'evidente incompletezza in concreto della rappresentanza di parte sindacale, non doveva, ad avviso degli Ermellini, essere, quindi, perseguita dalla P.A. la stipula del contratto integrativo, perché in tal modo si è forzato, precisa la Corte, il negoziato al fine di ottenere copertura collettiva a nuove regole per la cui adozione la Corte di merito aveva accertato non esservi ragioni di urgenza, in quanto il precedente contratto si era rinnovato e non erano stati neanche indicati motivi per cui fosse impellente una nuova disciplina; la Cassazione, aggiunge, che la forzatura sta, altresì, nel fatto che addivenire alla conclusione del contratto con una RSU fortemente compromessa(un solo membro residuo sui tre componenti) è condotta che, in assenza di ragioni di urgenza, inevitabilmente crea ingiustificate alterazioni rispetto ad una normale conduzione della rappresentanza dei lavoratori, creando o giovandosi di possibili divergenze all'interno di essa; la contrattazione, si legge

nell'ordinanza *de qua*, è una delle sedi di massima espressione della libertà sindacale e dunque l'inutile forzatura realizzata esprime una indebita compressione rispetto alla controparte collettiva che giustamente è stata giudizialmente sanzionata, oltre che con l'inibitoria tipica, anche con la declaratoria di inapplicabilità del contratto integrativo così stipulato.

Il Collegio di legittimità, infine, evidenzia che la Corte territoriale, nel ritenere, in conclusione, che la condotta tenuta dal Conservatorio era, comunque, antisindacale, nonostante avesse richiamato la norma collettiva che regola il caso della decadenza della RSU, della quale si è detto, non ha, per nulla, reso una motivazione contraddittoria.

Dionisio Serra, cultore di diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

Visualizza il documento: [Cass., ordinanza 14 marzo 2024, n. 6876](#)