

La condotta antisindacale nell'ambito dello sciopero nei servizi pubblici essenziali

di L. Costa - 11 febbraio 2026

Con la recente pronuncia del 23 settembre 2025 resa a definizione del procedimento speciale incardinato *ex art. 28* dello Statuto dei Lavoratori, il Tribunale di Chieti ha ritenuto illegittime, perché giudicate antisindacali, le attività poste in essere da una Società di vigilanza privata in occasione dell'indizione di uno sciopero. Il decreto, a quanto consta, non è stato opposto.

In particolare, il Tribunale con decreto motivato ha rilevato – proprio con riferimento all'esercizio del diritto di sciopero - l'illegittimità delle condotte lamentate e descritte dalla sigla sindacale ricorrente nonostante la ritenuta applicazione, nella vicenda sottoposta al suo giudizio, delle limitazioni previste dalla Legge 146/90 (essendo le specifiche attività di vigilanza funzionali e/o strumentali all'espletamento di servizi pubblici essenziali).

Come è noto, l'articolo 28 dello Statuto dei Lavoratori è la norma posta a presidio del normale svolgersi dell'attività sindacale in azienda ed ha, quale obiettivo, la repressione delle condotte del datore di lavoro consistenti in *“qualsiasi comportamento volto ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale nonché del diritto di sciopero”*.

Il legislatore statutario ha omesso di circoscrivere in modo dettagliato il perimetro di applicazione di tale tutela giurisdizionale e gli elementi utili al fine di identificare i comportamenti del datore di lavoro idonei ad osteggiare o limitare l'esercizio dei diritti sindacali. Pertanto, l'esatta perimetrazione è avvenuta per il tramite del diritto vivente, il quale ha esteso la valutazione di antisindacalità a qualsiasi contegno datoriale (estrinsecatosi in comportamenti materiali, attivi od omissivi, o atti negoziali) riferibile direttamente sia al rapporto tra datore di lavoro e sindacato, sia parimenti al rapporto con i singoli lavoratori.

Inoltre, ai fini della lesione del diritto sindacale tutelato, non è necessario che la condotta in questione sia caratterizzata dalla *“intenzionalità”* dell'autore (cioè che il comportamento datoriale sia concretamente mirato a tale esplicito risultato) essendo sufficiente – a prescindere dalla qualificazione dell'elemento soggettivo – la sola oggettiva idoneità dell'azione o dell'omissione a ledere i beni protetti (libertà e attività sindacale, diritto di sciopero) tale da assumere rilevanza per il datore di lavoro l'esatta conoscenza del contenuto antisindacale di determinate condotte, anche in un'ottica di prevenzione di eventuali danni reputazionali ed economici.

Sul punto, l'impostazione prevalente è quindi ormai concorde nell'attribuire alla condotta antisindacale una definizione non analitica, bensì teleologica (sul punto si veda Tribunale di Lecco, sentenza n. 27 del 10 febbraio 2022).

Ne discende, richiamando un passaggio della sentenza appena citata *“che il comportamento datoriale che leda oggettivamente gli interessi collettivi di cui sono portatrici le organizzazioni sindacali integra gli estremi della condotta antisindacale sanzionata dall'art. 28, senza che sia necessario o da solo sufficiente uno specifico intento lesivo da parte del datore di lavoro”*.

Per il resto, stante la molteplicità degli argomenti da trattare, per una più completa disamina del c.d. *“animus nocendi”* dell’agente si fa rimando a I. CARTOCCI, in *rivistalabor.it*, 12 marzo 2025, *L’attualità della condotta antisindacale o dei suoi effetti quale presupposto necessario dell’azione ex art. 28 st. lav.*

Come già accennato, in assenza di disposizioni normative di dettaglio l’istituto è stato delineato dal diritto vivente che, nel corso degli anni, ha profilato varie ipotesi di condotta antisindacale riconducibili principalmente all’impedimento o alla limitazione dell’attività di proselitismo sindacale, alla violazione di determinate clausole del contratto collettivo applicato in azienda, all’inosservanza dell’obbligo di *“esame congiunto”* con le associazioni sindacali e alla lesione di diritti d’informazione (attribuiti dalla legge tanto ai singoli lavoratori, quanto alle rappresentanze aziendali).

Con riferimento al diritto di sciopero, è risaputo che lo stesso trova consacrazione nell’art. 40 della Costituzione, *“si esercita nell’ambito delle leggi che lo regolano”* e si concretizza nell’astensione collettiva di più lavoratori dall’esecuzione della prestazione lavorativa con conseguente perdita della retribuzione per le ore o i giorni non lavorati.

Lo sciopero è pertanto la più caratteristica forma di *“autotutela”* degli interessi collettivi dei lavoratori subordinati e consiste nel rifiuto, da parte di questi ultimi, di adempiere l’obbligazione lavorativa al fine di costringere la controparte a concedere migliori condizioni economiche o normative di lavoro.

Tale comportamento, che secondo le norme comuni costituirebbe inadempimento contrattuale e darebbe luogo alla risoluzione del contratto ed all’obbligo di risarcire i danni (secondo il generale schema di cui all’art. 1453 c.c.), nel compendio delle disposizioni lavoristiche è invece considerato come *“diritto”* tutelato addirittura da norme di rango costituzionale.

A questo punto, stante le specificità affrontate nella pronuncia esaminata, si impone come necessaria una breve riflessione in riferimento all’esercizio del diritto di sciopero nel campo dei servizi pubblici essenziali.

Invero, in tale ambito lo sciopero deve svolgersi entro i limiti definiti dalla legge, la quale fissa regole finalizzate a contemperare il diritto di sciopero stesso dei lavoratori con il diritto dei cittadini di esercitare diritti e fruire di servizi pubblici individuati dalla legge come essenziali.

Sono considerati *“servizi pubblici essenziali”* tutti i servizi volti a garantire il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati (vita, salute, libertà e sicurezza, libertà di circolazione, assistenza e previdenza sociale, istruzione e libertà di comunicazione).

La disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali è contenuta nella L. 12.6.1990, n. 146 poi modificata con L. 11.4.2000, n. 83. L’obiettivo della normativa è quello di armonizzare il diritto di sciopero e i diritti della persona tutelati dalla Costituzione, assicurando la corretta espressione di entrambi.

La legge di regolamentazione, comunque, non ha definito compiutamente le modalità di esercizio del diritto ma ha lasciato ampi margini alla contrattazione collettiva indicata dalla stessa legge come fonte delegata per completarne la disciplina.

Occorre però precisare che, nel caso del pubblico impiego privatizzato, questo compito integrativo viene svolto non solo dei contratti collettivi - stipulati secondo le modalità appositamente previste per questo settore - ma anche dai regolamenti di servizio stipulati con le rappresentanze del personale.

Inoltre, un ruolo fondamentale nella gestione complessiva del fenomeno è attribuito alla Commissione di Garanzia, un' autorità amministrativa indipendente che tramite le sue delibere ha contribuito significativamente a definire le modalità attuative della regolamentazione contenuta nella legge n. 146/1990.

Tale Commissione, per i fini che qui rilevano, è dotata del potere di adozione di atti di c.d. *moral suasion* (atti di indirizzo e/o di influenza) che si distingue da quello di emanazione di veri e atti/provvedimenti vincolanti (per una migliore comprensione della distinzione di tali sfere di competenza si fa rimando alla recente pronuncia del TAR Lazio n. 18287 del 2025).

In ordine alle modalità di intervento della predetta Commissione, si riporta anche il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa (tra tutte Cons. Stato n. 2116 del 2023) secondo cui *“nell'esercizio del potere di regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle misure di contenimento nei servizi pubblici essenziali, ai sensi dell'art. 13, lett. a), legge n. 146 del 1990, la Commissione di garanzia è tenuta a svolgere un'istruttoria particolarmente accurata e a fornire una motivazione puntuale quando intende modificare in senso significativamente restrittivo misure consolidate da lungo tempo”*.

Per il resto, per ulteriori approfondimenti dei poteri di competenza esclusiva della Commissione, si veda V. A. POSO, in *rivistalabor.it*, 20 aprile 2022, *Lo sciopero (solitario, ma in buona fede) di un capo stazione dipendente di una società ferroviaria estranea al conflitto sindacale, sanzionato per abbandono del posto, porta la Cassazione a decidere la questione in diritto attinente al rapporto tra la valutazione negativa da parte della Commissione di garanzia del comportamento delle associazioni sindacali che hanno proclamato l'astensione dal lavoro in maniera illegittima e l'esercizio del potere disciplinare da parte del datore di lavoro rispetto ai lavoratori che vi abbiano aderito*.

Tornando all'analisi dell'antisindacalità della condotta datoriale, va rilevato che, indipendentemente dall'azione e/o omissione contestata, l'attualità del comportamento costituisce condizione e presupposto indefettibile della domanda *ex art. 28 St. Lav.*

Ed è proprio con riferimento alla suddetta *“condizione”* che la pronuncia qui commentata offre un primo interessante spunto di riflessione.

Difatti, l'elemento della *“attualità”* è ritenuto centrale nel diritto del lavoro seppur lo stesso sia oggi pacificamente riferibile all'attualità degli effetti e non del comportamento, o della condotta, in sé.

La giurisprudenza recente conferma che, nonostante la cessazione di uno o più atti specifici, l'interesse del sindacato a far accertare l'illegittimità permane se gli effetti (intimidatori o di incertezza) sono duraturi.

Invero, l'attualità della condotta antisindacale non viene meno nel caso in cui dalla condotta lesiva del datore di lavoro, anche già esaurita, derivino degli effetti durevoli (tra tante, Cass. n. 13860 del 22 maggio 2019).

Diversamente opinando, si restringerebbe la presenza del requisito di attualità ai soli illeciti permanenti ossia fondati su una condotta mai interrotta, mentre i precedenti della Cassazione sono sempre stati chiarissimi nel riferirsi a casi di condotta esaurita ma che produce effetti durevoli nel tempo, anche solo per la portata intimidatoria e la situazione incertezza nelle relazioni industriali (tra tutte, Cass., n. 3894 del 3 luglio 1984).

Pertanto, tra i poteri dell'autorità giudiziaria, in virtù dell'art. 28 st. lav., deve essere ricompreso anche quello di inibire future condotte antisindacali per le quali si chiede la cessazione mediante lo specifico ricorso.

Al riguardo, la pronuncia in esame fa corretta applicazione del consolidato orientamento della Cassazione a mente del quale *“in tema di repressione della condotta antisindacale, ai sensi dell'art. 28 st.lav., il solo esaurirsi della singola azione lesiva del datore di lavoro non può precludere l'ordine del giudice di cessazione del comportamento illegittimo ove questo, alla stregua di una valutazione globale non limitata ai singoli episodi, risulti tuttora persistente e idoneo a produrre effetti durevoli nel tempo, sia per la sua portata intimidatoria, sia per la situazione di incertezza che ne consegue, suscettibile di determinare in qualche misura una restrizione o un ostacolo al libero esercizio dell'attività sindacale”* (Cass. n. 3837 del 26 febbraio 2016).

Ma del resto, il medesimo principio è stato condiviso più di recente dalla Suprema Corte con Cass. ord. n. 26618 del 2 ottobre 2025 (sul punto si veda L. PELLICCIA, in *rivistalabor.it*, 13 dicembre 2015, *L'interesse ad agire ex art. 28 st. lav. permane, se gli effetti della condotta mantengono la loro portata lesiva*), secondo cui *“l'interesse ad agire dell'organizzazione sindacale sussiste quando la condotta denunciata è ancora attuale o ne perdurano gli effetti lesivi, e permane fino al definitivo accertamento giudiziale dell'antisindacalità della condotta e alla conferma della rimozione di ogni effetto lesivo”*.

Condivisibilmente, quindi, il Tribunale di Chieti ha positivamente valutato l'attualità della condotta lesiva denunciata dall'associazione sindacale nonostante l'avvenuta celebrazione dello sciopero.

Ed infatti, l'accertata adesione allo sciopero da parte di un solo dipendente, a fronte di un organico potenziale di dipendenti che avevano dichiarato di considerarne l'adesione ben più ampio, è stata ritenuta dal giudicante quale elemento comprovante la valenza intimidatoria di fatto prodottasi nei confronti dei membri dell'organizzazione sindacale ricorrente, tale da protrarsi rispetto all'esercizio, anche in futuro, del diritto di sciopero e, pertanto, idonea a limitare l'esercizio della libertà sindacale.

Un secondo spunto di riflessione, invece, pone il provvedimento oggetto di commento in ordine all'iscrizione all'azienda di condotte antisindacali siccome integrate dalla violazione delle previsioni di cui alla L. 146/90 (e normativa/direttive di regolamentazione adottate dalla Commissione).

Il Tribunale ha puntualmente richiamato la disciplina amministrativa che, a livello contenutistico ed avuto riguardo allo specifico settore di operatività, regola l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Correttamente il Tribunale di Chieti ha invocato l'obbligatorietà dell'espletamento di procedure di raffreddamento e conciliazione, rispetto alle quali sussiste in capo all'azienda l'obbligo di adesione (art. 2 della direttiva di regolamentazione provvisoria della Commissione di Garanzia n. 06/431 del 2006), l'obbligatorietà di consultazione delle OO.SS con riferimento all'individuazione di contingenti di personale da impiegare nelle prestazioni indispensabili (art. 28 della delibera 387 del 2014) e, non da ultimo, l'obbligo di predisposizione da parte dell'azienda dell'elenco nominativo dei lavoratori da comandare per la predisposizione delle prestazioni indispensabili (delibera della Commissione di Garanzia n. 08/115 del 13 marzo 2008).

Dal complesso degli indirizzi espressi dalla Commissione di Garanzia, richiamati a corroborazione dei propri assunti decisivi dal Tribunale di Chieti, si ricava quindi l'esistenza di un diritto non solo dei singoli lavoratori, ma anche delle OO.SS., sia a conoscere i nominativi dei lavoratori tenuti a garantire le prestazioni indispensabili (e che pertanto sono esonerati dallo sciopero), sia a partecipare a monte alle procedure di individuazione delle prestazioni indispensabili e le modalità per l'individuazione dei lavoratori interessati.

È possibile ritenere pertanto che ogni attività datoriale, a prescindere dalla relativa intenzionalità, ove abbia quale concreta finalità (o sia anche solo idonea a provocarne l'effetto) la violazione o vanificazione delle prescritte procedure di concertazione, è idonea a configurare una condotta antisindacale.

Ciò spiega il richiamo effettuato dal Tribunale di Chieti, nel decreto esaminato, a Cass., n. 13726 del 17 giugno 2014 (con riferimento al rifiuto opposto dal datore di lavoro alla richiesta attivazione di procedure di raffreddamento e conciliazione), nonché a Cass., n. 13780 del 23 giugno 2011 (avuto riguardo alla mancata comunicazione da parte del datore di lavoro alle OO.SS dei nominativi dei lavoratori che, in caso di sciopero, debbono garantire le prestazioni indispensabili).

Conclusivamente, quindi, non può che ritenersi meritevole di condivisione - a parere di chi scrive - la posizione assunta dal giudicante nella pronuncia esaminata nella parte in cui ha ritenuto che la riscontrata "*strategia*" aziendale tesa a procrastinare *sine die* la soluzione della questione del contingente del personale indispensabile e da esonerare dall'esercizio del diritto di sciopero è stata inevitabilmente idonea a ingenerare una situazione di incertezza e di timore circa l'eventuale l'adozione di precedenti disciplinari o comunque ritorsivi in danno della platea dei lavoratori interessati.

Ed in effetti, proprio l'esame complessivo del comportamento datoriale caratterizzante la fattispecie di causa, non può che confermare la perfetta aderenza del decreto commentato, seppur reso a definizione del procedimento speciale e sommario di cui all'art. 28 St. Lav., ai più recenti arresti della Suprema Corte.

Luigi Costa, avvocato in Gela



Visualizza il documento: [Trib. Chieti, decreto 23 settembre 2025](#)