



N. 779/2018 R.G.


TRIBUNALE DI ROMA
SEZIONE LAVORO – PRIMO GRADO

Il Giudice designato;

letti gli atti ed i documenti di causa;

a scioglimento della riserva di cui all'udienza del 09.3.2018;

osserva che la FLC CGIL di Rieti Roma Est Valle dell'Aniene ha convenuto in giudizio l'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche per sentire dichiarare l'antisindacalità della condotta dello stesso resistente consistente nella mancata informativa preventiva in merito al piano di fabbisogno del personale per il triennio 2017 – 2019.

Anzitutto va respinta l'eccezione di nullità della procura rilasciata all'Avv.  sollevata dai difensori della ricorrente risultando dallo Statuto dell'ISFOL che l'istituto ha la facoltà di avvalersi ("può avvalersi"), ma non certo l'obbligo, "della consulenza e del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 43 del regio decreto 10 ottobre 1993, n. 1611, e successive modificazioni ed integrazioni".

Pertanto è noto (Cass. n. 23005/2006, Cass. sez. Un. n. 10700/2006 e numerose altre) che il patrocinio dell'Avvocatura erariale ha carattere in linea



generale facoltativo per le amministrazioni pubbliche non statali e per gli enti pubblici (diversi dallo stato e dai suoi organi).

Nel merito i fatti di causa sono sostanzialmente pacifici.

Giova ricordare che dal 01.12.2016 l'ISFOL è diventato INAPP (Istituto per l'Analisi delle Politiche Pubbliche) ovvero un Ente pubblico di ricerca che si occupa di monitoraggio e valutazione delle politiche economiche, sociali, del lavoro, dell'istruzione e della formazione professionale al fine di trasferirne e applicarne i risultati per lo sviluppo del Paese e fornire supporto tecnico-scientifico allo Stato e alle amministrazioni pubbliche. Le materie di interesse dell'Inapp sono più ampie di quelle dell'Isfol e includono ora innovazione, welfare, povertà, disabilità e inclusione sociale.

Nell'ambito del processo di adozione degli atti relativi alla dotazione organica del personale, l'INAPP, in data 30.10.2017, comunicava alle OO.SS. ivi compresa la ricorrente FLC CGIL, di aver già adottato con delibera del CDA del 04.10.2017, il cosiddetto Piano Triennale dei Fabbisogni.

Tuttavia, questo è avvenuto senza che le associazioni sindacali avessero ricevuto alcuna preventiva informazione.

Infatti, nella suddetta comunicazione si legge testualmente che: *"si trasmette copia del Piano Triennale di Attività redatto ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 7 del D.Lgs n. 218/2016. Il Piano viene trasmesso per opportuna informativa non ravvisandosi nell'ambito del vigente quadro di legge e di CCNL applicabile alcuna esplicita previsione, né tanto meno un obbligo*



dell'Amministrazione di informazione preventiva delle OO.SS. Il Piano triennale di attività verrà prontamente trasmesso al Ministero Vigilante al fine di consentire una tempestiva approvazione dello stesso e del Piano Triennale dei Fabbisogni già adottato con delibera del CDA del 04.10.us

Solo a cose già fatte, con e-mail del 16.10.2017, le Organizzazioni Sindacali, tra cui la ricorrente, venivano convocate per la data del 20.10.2017, presso la sala del CDA dell'INAPP, con all'ordine del giorno, tra le altre anche, per l'«*Informativa sul piano dei fabbisogni inviato al MLPS*».

Insomma, come confermato dal medesimo Ente, il piano triennale dei fabbisogni è stato adottato in data 4.10.2017 senza che alle Organizzazioni Sindacali sia stata inviata alcuna preventiva informazione.

Nel medesimo piano, al punto 6 denominato "Organico rimodulato", sono disciplinate le dotazioni organiche: *"Alla luce di tutto quanto sopra evidenziato, viene di seguito riportato l'organico rimodulato, come da tabella 11, in cui sono inseriti i dati relativi alle diverse attività programmate con il presente Piano (oltre che le cessazioni medio tempore intervenute)"*.

Quindi non si è trattato, di certo, di un'"*informazione preventiva*" bensì di un'"*informazione successiva*", fornita allorquando il Piano Triennale di Attività, tra cui il Piano dei fabbisogni, era già stato inviato al "Ministero Vigilante" (che lo avrebbe approvato con nota del 7 dicembre 2017), dovendosi ricordare che l'approvazione di quest'ultimo rileva ai soli fini dell'efficacia del piano stesso (come si legge anche nella comparsa di costituzione).



Risultando peraltro del tutto teorica la possibilità di una modificazione ex post della delibera prima dell'approvazione proprio per iniziativa del sindacato.

Ognuno comprende che è ben diverso, rispetto alle prerogative del sindacato, fornire l'informativa prima e non dopo l'adozione del piano.

Proprio per questo l'art. 6 del D.lgs. n. 165/01 e l'art. 31 del CCNL impongono una "informazione preventiva".

In sintesi, non è stato consentito all'o.s. di svolgere la propria funzione in quanto le è stato impedito di formulare pareri, osservazioni, informare i propri iscritti, chiedere, eventualmente, pronunce sui pareri formulati, ecc..., prima che il piano fosse adottato.

Né appaiono fondate le eccezioni sollevate dal resistente secondo il quale il Piano dei fabbisogni sarebbe stato redatto sulla base di una previsione legislativa (art. 7, d.lgs. n. 218/2016) che si porrebbe come *lex specialis* rispetto alla disposizione generale invocata dalla ricorrente (vale a dire, l'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001). Ed infatti, in ordine ai profili inerenti la pianificazione delle attività e dei fabbisogni, il d.lgs. n. 218/2016, nel quadro di una generale riforma degli Enti di ricerca (nel cui numero, ai sensi dell'art. 1 dello stesso decreto, è incluso l'Istituto), ha delineato una disciplina speciale in tema di definizione dei fabbisogni del personale, disponendo all'art. 7 che: *"1. Gli Enti, nell'ambito della loro autonomia, in conformità con le linee guida enunciate nel Programma Nazionale della Ricerca di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, tenuto*



conto delle linee di indirizzo del Ministro vigilante e dei compiti e delle responsabilità previsti dalla normativa vigente, ai fini della pianificazione operativa, adottano un Piano Triennale di Attività, aggiornato annualmente, con il quale determinano anche la consistenza e le variazioni dell'organico e del piano di fabbisogno del personale. 2. Il Piano Triennale di Attività è approvato dal Ministero vigilante entro sessanta giorni dalla ricezione, decorsi i quali, senza che siano state formulate osservazioni, si intende approvato. 3. Nell'ambito dell'autonomia loro riconosciuta, e coerentemente con i rispettivi Piani Triennali di Attività, gli Enti determinano la consistenza e le variazioni dell'organico e del piano di fabbisogno del personale, nel rispetto dei limiti derivanti dalla legislazione vigente in materia di spesa per il personale".

Secondo il resistente sarebbe significativo che dalla previsione testè richiamata, che avrebbe natura speciale rispetto a quelle di carattere generale contenute nel d.lgs. n. 165/2001, nulla venga previsto in ordine ad obblighi di informativa preventiva in favore delle OO.SS. in occasione dell'adozione del Piano dei fabbisogni e del Piano di Attività, che, pertanto, sarebbero addirittura del tutto insussistenti, in forza del principio generale dell'ordinamento per cui *lex specialis derogat generali*. Lo stesso d.lgs. n. 165/2001 farebbe esplicitamente proprio il principio della *lex specialis*, facendo salve (e considerando prevalenti) le singole discipline delle amministrazioni pubbliche rientranti nel relativo campo di applicazione; ai sensi dell'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001: "1. Le amministrazioni



pubbliche definiscono l'organizzazione degli uffici per le finalità indicate all'articolo 1, comma 1, adottando, in conformità al piano triennale dei fabbisogni di cui al comma 2, gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti (...)". Ad ulteriore riprova di ciò, con specifico riferimento agli Enti di Ricerca, viene anche invocato dall'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche l'art. 12, comma 1, d.lgs. n. 218/2016: *"1. Al comma 4 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sono soppressi i seguenti periodi: "Per gli enti di ricerca, l'autorizzazione all'avvio delle procedure concorsuali ((e alle relative assunzioni)) è concessa, in sede di approvazione del piano triennale del fabbisogno del personale e della consistenza dell'organico, secondo i rispettivi ordinamenti. Per gli enti di ricerca di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, l'autorizzazione di cui al presente comma è concessa in sede di approvazione dei Piani triennali di attività e del piano di fabbisogno del personale e della consistenza dell'organico, di cui all'articolo 5, comma 4, del medesimo decreto". 2. Le disposizioni di cui al secondo periodo del comma 4 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 non si applicano agli Enti. Le determinazioni relative all'avvio delle procedure di reclutamento e alle relative assunzioni sono comunicate al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri", che avrebbe in tal modo definito – mediante l'abrogazione esplicita di previsioni contenute nel d.lgs. n. 165/2001*



– l'unicità del contesto regolatorio, per gli stessi enti di ricerca, complessivamente enucleato dal succitato d.lgs. n. 218/2016.

Appare evidente invece che nessuna delle norme "speciali" richiamate dal resistente afferma che non si applica l'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001.

In altre parole, questo nuovo "assetto" non è affatto incompatibile con la norma invocata dal sindacato e non ne comporta certo l'abrogazione, nè implicitamente, nè (tantomeno) espressamente.

Dove il legislatore ha voluto prevedere la non applicazione di specifiche norme del D.lgs. n. 165/2001 lo ha fatto infatti espressamente (*"Le disposizioni di cui al secondo periodo del comma 4 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 non si applicano agli Enti"*, previsione riferita appunto al solo art. 35).

Pertanto, nel caso di specie, l'obbligo di informazione preventiva è previsto anche da specifiche previsioni del contratto collettivo.

A tale proposito, ad avviso dell'Istituto, sarebbe comunque del tutto inconferente, nel caso di specie, il riferimento alla previsione dell'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 per cui l'adozione del *"piano triennale dei fabbisogni"* avvenga *"previa informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali"*.

Ciò in quanto lo stesso art. 31, comma 3, lett. b), del CCNL Istituzioni ed Enti di Ricerca e Sperimentazione del 7 aprile 2006, richiamato in ricorso, laddove prevede che *"Gli enti sono tenuti a fornire un'informazione preventiva,*



facendo pervenire tempestivamente la documentazione necessaria, sulle seguenti materie: (...) b) definizione dei criteri per la determinazione dei carichi di lavoro laddove previsti e delle dotazioni organiche” non sarebbe assolutamente riferibile alla questione oggetto di causa, atteso che il Piano dei fabbisogni non attiene alla definizione “dei criteri per la determinazione” delle dotazioni organiche, ma alla individuazione del numero delle assunzioni da disporre per soddisfare i fabbisogni professionali dell’ente.

Qui i forzati distinguo del resistente risultano incomprensibili, prima che manifestamente infondati ad una semplice lettura del citato art. 31 di cui, non a caso, l’istituto riporta solo in parte il contenuto, come si vedrà in seguito.

L’Istituto resistente ha pure eccepito la presunta carenza dell’interesse ad agire della ricorrente nonché dell’attualità della condotta ma il ricorso è stato depositato a breve distanza dalla condotta contestata (l’11 gennaio, e quindi tre mesi) e di sicuro non si tratta di una condotta che ha ormai esaurito i suoi effetti lesivi degli interessi del sindacato, perdurando rispetto a quest’ultimo, che non ha potuto svolgere alcun ruolo effettivo nella vicenda, gli effetti lesivi. Inoltre non è dato comprendere come la ricorrente avrebbe potuto sollevare utili “contestazioni” in ordine al piano quando questo era già stato adottato.

Peraltro (v. Cass. n. 1600/98) il ritardo anche notevole della proposizione del ricorso ex art. 28 rispetto all’inizio della condotta antisindacale non determina l’inammissibilità del ricorso stesso, sempre che il comportamento denunciato sia ancora in atto e permangano gli effetti lesivi della libertà e della attività del



sindacato e del diritto di sciopero: *"La mancata fissazione da parte del legislatore di un termine di decadenza all'azione ex art. 28 stat. lav. consente alle organizzazioni sindacali di scegliere liberamente, nell'ambito delle proprie autonome valutazioni e nell'esercizio dei propri poteri di autotutela, i tempi per la domanda giudiziaria di cessazione dell'attività antisindacale, che pertanto può essere proposta anche dopo lungo tempo dall'inizio della illegittima condotta. Ed invero, l'urgenza funge da requisito dell'ordine rivolto dal Pretore al datore di lavoro di "cessazione del comportamento illegittimo" e di "rimozione degli effetti", e non certo da presupposto temporale del ricorso al giudice, essendo richiesto per l'esperibilità di detto ricorso unicamente che il comportamento denunciato sia ancora in atto e che ancora permangano i suoi effetti lesivi della libertà e delle attività del sindacato o del diritto di sciopero. Per gli esposti motivi questa Corte ritiene di condividere quanto già statuito dai giudici di legittimità che hanno più volte ribadito che non va annoverata tra le condizioni di proponibilità della domanda ex art. art. 28 stat. lav. l'immediatezza della reazione dei soggetti lesi dalla condotta del datore di lavoro denunciata come antisindacale (cfr. sul punto: Cass. 8 febbraio 1985 n. 1005; Cass. 4 febbraio 1983 n. 945; Cass., Sez. Un., 13 giugno 1977 n. 2443)".*

Mentre la presunta utilizzazione "strumentale" della procedura ex art. 28 St. dei Lavoratori, come tipico mezzo di lotta sindacale, anche al fine di spingere



l'Istituto alla stabilizzazione del personale precario è semplicemente irrilevante e non dimostra certo che la ricorrente abbia riconosciuto la carenza del proprio interesse ad agire o che sia venuta meno l'attualità della condotta. Nel presente giudizio è stato chiesto proprio, solo ed esclusivamente, di sanzionare una condotta oggettivamente antisindacale.

E non rileva neppure, e semmai conferma la condotta "obiettivamente" antisindacale del resistente, la circostanza che l'informativa richiesta sarebbe stata comunque fornita "ex post", pur se in epoca anteriore alla approvazione del Piano da parte del Ministero vigilante, cioè anteriormente al momento in cui lo stesso è divenuto efficace, così come il rifiuto della ricorrente di presenziare alla convocazione del 20 ottobre del 2017 (appuntamento successiva).

In realtà l'abile difesa "tecnica" del resistente, che vorrebbe equiparare questa iniziativa successiva all'informazione preventiva prevista dal D.Lgs. n. 165/2001 e dal CCNL, perchè intervenuta comunque prima dell'approvazione del Ministero, risulta palesemente contraddittoria ed è smentita dalla già ricordata comunicazione del 30.10.2017, nella quale si legge, lo si ripete, senza possibilità di equivoci, *"non ravvisandosi nell'ambito del vigente quadro di legge e di CCNL applicabile alcuna esplicita previsione, né tanto meno un obbligo dell'Amministrazione di informazione preventiva delle OO.SS"*.

Con la quale, appunto, l'Istituto riconosce espressamente di non avere fornito alcuna "informazione preventiva" ai sindacati, ritenendo di non avere alcun obbligo.



Comunicazione che, per altro verso, conferma la consapevole lesione delle prerogative sindacali (persino rivendicata, nonostante l'istituto conoscesse benissimo gli obblighi posti a suo carico dal D.lgs. 165/2001 e dal ccnl) e che si è in presenza di condotta datoriale, alla quale si ricollega anche una situazione di obiettiva incertezza, "*suscettibile di determinare una restrizione o un ostacolo al libero esercizio dell'attività sindacale....*", autorizzando a ritenere che questa possa ripetersi anche in futuro.

****;

A fondamento della sua domanda la ricorrente ha dedotto che l'obbligo della preventiva informazione alle organizzazioni sindacali dovrebbe essere affermato sia alla luce delle fonti UE, dei trattati e delle convenzioni sociali, nonché della stessa carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e della Carta Sociale europea, sia della normativa interna, e quindi dell'art. 31 del ccnl e dell'art. 6 del D.lgs n. 165/2001.

Ma ai fini dell'accoglimento del ricorso è sufficiente la violazione della normativa interna.

L'art. 31 del CCNL prescrive che: "*1. L'informazione si propone di basare sulla trasparenza decisionale e sulla prevenzione dei conflitti, pur nella distinzione dei ruoli, i comportamenti delle parti; 2. Ciascun Ente fornisce informazioni ai soggetti sindacali di cui all'art. 34 in materia di ambiente di lavoro e sulle misure generali inerenti la gestione del rapporto di lavoro; 3. Gli enti sono tenuti a fornire una informazione preventiva, facendo pervenire*



*tempestivamente la documentazione necessaria sulle seguenti materie: a) articolazione dell'orario di lavoro e di servizio; b) **definizione dei criteri per la determinazione dei carichi di lavoro laddove previsti e delle dotazioni organiche [..]**".*

L'art. 6 del D.Lgs. n. 165/2001 rubricato "Organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale" (art. 6 del d.lgs n. 29 del 1993, come sostituito prima dall'art. 4 del d.lgs n. 546 del 1993 e poi dall'art. 5 del d.lgs n. 80 del 1998 e successivamente modificato dall'art. 2 del d.lgs n. 387 del 1998 come modificato dall'art. 4, comma 1 lettere a, b, c, d, e del d.lgs n. 75/2017) e, come si è visto, applicabile anche all'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche, prevede che: "1. *Le Amministrazioni pubbliche definiscono l'organizzazione degli uffici per le finalità indicate all'art. 1, comma 1, adottando, in conformità al piano triennale dei fabbisogni di cui al comma 2, gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, previa informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali"; 2. Allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e delle performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'art. 6 ter. Qualora siano individuate eccedenze di personale si applica l'art. 33. Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale*



distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'art. 35, comma 2. Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente [..]; 4. Nelle amministrazioni statali, il piano di cui al comma 2, adottato annualmente dall'organo di vertice, è approvato, anche per le finalità di cui all'art. 35, comma 4, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Per le altre amministrazioni pubbliche il piano triennale dei fabbisogni, adottato annualmente nel rispetto delle previsioni di cui ai commi 2 e 3, è approvato secondo le modalità previste dalla disciplina dei propri ordinamenti. Nell'adozione degli atti di cui al presente comma, è assicurata la preventiva informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali".

Alla luce di tali previsioni è evidente che si è in presenza di una condotta oggettivamente antisindacale "concreta e ancora attuale", non essendo certo esauriti gli effetti negativi per il sindacato, derivante dalla violazioni di specifiche norme poste a garanzia delle prerogative della ricorrente, senza che possa rilevare in contrario la presunta assenza di dolo o della prova del concreto danno subito dalla ricorrente.



Vanno allora ricordati i principi generali della materia.

E' noto che il rifiuto di trattare con il sindacato costituisce condotta antisindacale nei casi in cui una specifica clausola contrattuale renda obbligatorio un effettivo confronto tra le parti sui problemi dell'organizzazione e la distribuzione del lavoro (per tutte Cass. n. 1309/97).

Come è stato più volte rilevato in giurisprudenza, il sindacato non può imporre in questi casi all'imprenditore di raggiungere un determinato accordo, ma può pretendere il rispetto delle regole di buona fede e correttezza nel corso delle trattative "e quindi il diritto a partecipare realmente alle stesse, contribuendo al processo formativo della volontà negoziale collettiva".

Analoghi principi si applicano in caso di omessa informativa alle organizzazioni sindacali.

La mancata o incompleta informativa, ove prevista dalla legge o da una specifica clausola del ccnl, integra una ipotesi scolastica di condotta obiettivamente antisindacale.

La Suprema Corte ha infatti affermato che la violazione di una norma contrattuale che prevede una informativa o comunicazione al sindacato configura comunque condotta antisindacale persino nell'ipotesi di informazione "successiva" a determinati provvedimenti aziendali e non preventiva (Cass. n. 7347 del 17/4/2004).



Infatti anche l'informazione successiva è idonea ad orientare l'attività del sindacato e *"l'inottemperanza del datore di lavoro a quest'obbligo di informativa è idonea ex se – oggettivamente – a costituire condotta antisindacale ed a legittimare, in presenza degli altri presupposti di legge, il ricorso del sindacato al procedimento di repressione contemplato dall'art. 28 dello Statuto dei Lavoratori (legge n. 300 del 1970)."*

La casistica giurisprudenziale è ricca di esempi.

La Suprema Corte (Cass., sez. lav., 7 marzo 2001, n. 3298) ha ritenuto lesiva di prerogative sindacali riconosciute dalla contrattazione collettiva per gli addetti all'industria metalmeccanica privata la mancata comunicazione alle r.s.u. della decisione dell'imprenditore di far ricorso al lavoro straordinario, con specificazione del numero dei lavoratori interessati, del nome degli stessi, di quelli che avevano superato le quote esenti e di altre informazioni pertinenti, nonché il rifiuto opposto dall'impresa alla richiesta di prendere visione, da parte delle r.s.u., del registro infortuni. Cass. 11 novembre 2003 n. 16976 ha ritenuto che costituisce comportamento lesivo del diritto sindacale di informativa preventiva spettante al sindacato di polizia il mancato rispetto, da parte dell'ente datore di lavoro, dell'obbligo informativo a cadenza trimestrale desumibile, oltre che dal d.lgs. 12.5.1995, n. 195, e dall'art. 25, lett. d), del d.P.R. 31.7.1995, n. 395, dall'Accordo Nazionale quadro del 12.6.1997, il cui mancato rispetto è atto a limitare l'esercizio dell'attività



sindacale concernente la programmazione dello straordinario, del riposo compensativo e dei turni di reperibilità.

Analogamente Cass. 6 giugno 2003 n. 9130 ha affermato in riferimento alla fattispecie dell'affitto d'azienda che la violazione l'obbligo di informazione del sindacato ed il mancato svolgimento della procedura imposta dall'art. 47, legge n. 428 del 1990, configurano un comportamento che viola l'interesse del destinatario delle informazioni, ossia il sindacato, e che, sussistendone i presupposti, costituisce condotta antisindacale ai sensi dell'art. 28 legge n. 300 del 1970, pur senza incidere sulla validità del negozio traslativo.

Tutte queste sentenze, e molte altre, si riferiscono a fattispecie in cui esisteva come nel caso di specie, una specifica disposizione che prevede un simile obbligo in presenza di ben precise circostanze.

L'art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, detta infatti una norma di natura esclusivamente processuale, contemplando uno strumento di tutela privilegiato di reazione alla lesione della libertà e dell'attività, sindacale, nonchè del diritto di sciopero. La giurisprudenza della Corte ha chiarito che la lesione di queste situazioni soggettive del sindacato si ha in presenza di atti e comportamenti del datore di lavoro che meritano la qualificazione di anti giuridicità in quanto impediscono, compromettono in vario modo, limitano l'esercizio delle libertà e attività garantite al sindacato, con l'ulteriore precisazione che rileva esclusivamente la lesione oggettiva degli interessi collettivi di cui il sindacato è portatore, restando privo di rilievo, ai fini della



concessione della tutela inibitoria, l'intento del datore di lavoro, sia nel senso che la tutela non può essere negata in presenza di situazioni di buona fede dell'autore del comportamento, sia nel senso che l'intento di nuocere al sindacato non è idoneo ad integrare condotta antisindacale ove manchi la lesione degli interessi collettivi considerati dalla norma (Cass., sez. un., 12 giugno 1997, n. 5295).

La definizione del concetto di libertà e attività sindacale si ottiene, in positivo, riconducendo a tale ambito tutte le attribuzioni di cui il sindacato è titolare ai fini della tutela di interessi collettivi; in negativo, collocando fuori del suo ambito, la sfera degli interessi morali e patrimoniali dei singoli lavoratori.

Non può però escludersi che la violazione di una situazione soggettiva individuale, che vede innanzi tutto il lavoratore in una posizione pretensiva nei confronti del datore di lavoro, si qualifichi anche come condotta antisindacale perchè diretta a reprimere o solo limitare l'attività sindacale.

In tal caso in giurisprudenza si è ritenuto che occorra che all'elemento oggettivo della violazione della situazione protetta che implica la concreta idoneità lesiva della condotta (cfr. Cass., sez. lav., 7 agosto 1998, n. 7779) si accompagni anche l'elemento soggettivo dell'intento del datore di lavoro di raggiungere questo effetto indiretto.

In particolare Cass., sez. lav., 7 marzo 2001, n. 3298 (ed in precedenza in senso conforme v. anche Cass., sez. lav., 19 luglio 1995, n. 7833), ha affermato che la legittimazione attiva dell'associazione sindacale a stare in



giudizio a norma dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori si fonda sull'esistenza di una condotta antisindacale del datore di lavoro, caratterizzata da una componente oggettiva di contenuto non predeterminato, e da un elemento soggettivo, che assume essenziale rilievo e postula l'intenzione del datore di lavoro di frustrare la libertà e l'attività sindacale, pur non ponendosi il comportamento del datore stesso in diretto contrasto con specifiche norme imperative destinate a tutelare l'esercizio della libertà e delle attività sindacali, ma integrando, per converso, in via immediata, la violazione di disposizioni della parte normativa di un contratto collettivo destinate ad operare direttamente sul piano dei rapporti tra datore di lavoro e lavoratori (v. anche Cass. n. 7347/2004).

Solo se invece è lesa direttamente una prerogativa sindacale di natura collettiva quindi, e non già individuale (come nel caso di specie), non occorre alcuno specifico intento lesivo (Cass. Sez. Un. 5295/97).

Ha infatti affermato Cass. 5 febbraio 2003 n. 1684 che per ritenersi integrati gli estremi della condotta antisindacale di cui all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, è sufficiente che il comportamento del datore di lavoro 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 nel caso di condotte tipizzate perchè consistenti nell'illegittimo diniego di prerogative sindacali (quali il



diritto di assemblea, il diritto delle rappresentanze sindacali aziendali a locali idonei allo svolgimento delle loro funzioni, il diritto ai permessi sindacali).

Questa pronuncia peraltro ha escluso la necessità di un'indagine sull'intento lesivo del datore di lavoro anche nel caso di condotte non tipizzate ed in astratto lecite, ma in concreto oggettivamente idonee, nel risultato, a limitare la libertà sindacale, sicchè ciò che il giudice deve accertare è l'obiettiva idoneità della condotta denunciata a produrre l'effetto che la disposizione intende impedire.

Insomma non è rilevante accertare, rispetto alla violazione di un obbligo previsto dalla contrattazione collettiva e dallo stesso art. 6 del D.lgs. n. 165/01, se vi è stata l'intenzione di impedire al sindacato di svolgere la propria funzione e se sia stato superato o meno uno specifico "livello di offensività".

Come si è già detto è poi evidente l'interesse della ricorrente ad una pronuncia di antisindacalità, nonostante la volontà del resistente di porre rimedio alla precedente omissione.

L'informativa "a cose fatte" non fa venir meno l'interesse ad agire del sindacato.

Mentre, quanto al presunto difetto del requisito dell'attualità, occorre aggiungere che: *in tema di repressione della condotta antisindacale, ai sensi della Legge n. 300 del 1970, articolo 28, 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...."(così, tra le più recenti, Cass. n. 3837 del 26/2/2016).

In sede di discussione orale il difensore del resistente ha molto insistito sulla circostanza che il sindacato non avrebbe in alcun modo specificato in che cosa dovrebbe consistere la rimozione degli effetti della condotta antisindacale.

La richiesta di "adottare ogni più opportuno provvedimento al fine di rimuovere gli effetti della condotta antisindacale"(v. conclusioni del ricorso) sarebbe incomprensibile e comunque inammissibile.

Anche tale contestazione non appare fondata.

"Non ha poi alcun pregio l'ulteriore deduzione relativa al contenuto della decisione dei giudici di merito, resa in assenza di una "precisa ed esauriente domanda di rimozione degli effetti di un preteso comportamento antisindacale", e "priva di contenuto pratico sulle conseguenze del comportamento antiggiuridico" in quanto il giudice adito si è limitato, dichiarando l'antisindacalità del comportamento dell'azienda, ad ordinare la



cessazione di tale condotta e la rimozione degli effetti "senz'altra precisazione".La Corte osserva che la norma dell'art. 28 Stat. Lav. non identifica il contenuto del provvedimento del giudice perché la stessa legge non determina neppure gli elementi tipici dei comportamenti vietati, individuati solo attraverso l'indicazione del bene leso; all'atipicità della sanzione sotto il profilo strutturale corrisponde del resto la determinazione della sua funzione, data dall'obiettivo di assicurare la cessazione della situazione lesiva e la rimozione dei suoi effetti" (così, Cass. n. 8032/1996).

Con la precisazione che sembra oggi superato il vecchio orientamento (Cass. n. 2443/1977) per il quale il procedimento ex art. 28, in quanto caratterizzato dall'urgenza, deve tendere all'emanazione di pronunce costitutive e non a meri accertamenti (v. Cass. n. 11741/2005: *"In effetti, quest'ultima puntualizzazione sembra suscettibile di ridimensionamento, sulla base della considerazione che anche un accertamento giudiziale può essere funzionale allo scopo di porre fine ad una situazione di illegittima compressione della libertà sindacale, come del resto ritenuto da questa Corte, sia pure in relazione ad una fattispecie relativa al pubblico impiego (Cass. 8 ottobre 1998 n. 9991).Valutazioni d'ordine sistematico avvalorano l'orientamento in esame.l'art. 28 non specifica il contenuto del provvedimento emanabile dal giudice, che è ricavabile dalla sua funzione di assicurare la cessazione della situazione lesiva e la rimozione dei suoi effetti ..."*).



Peraltro, non può essere esclusa nemmeno l'ammissibilità dei c.d. "ordini sanzionatori", nel senso che l'ordine di cessazione della condotta antisindacale può anche colpire la rinnovazione del comportamento ritenuto illecito, oppure consistere in prescrizioni circa il modo in cui il datore di lavoro debba comportarsi nel contesto di analoghe circostanze per non ledere le libertà e i diritti dei sindacati.

Va, pertanto, ordinato alla resistente di rimuovere gli effetti della condotta antisindacale relativa all'omessa informazione preventiva in merito al piano di fabbisogno del personale per il triennio 2017-2019, astenendosi per il futuro dal porre in essere analoghi comportamenti.

Il giudice non può certo annullare il piano di fabbisogno e/o la delibera che lo ha adottato o affermare l'esistenza di uno specifico diritto della ricorrente alla contrattazione e alla consultazione in merito a tale piano e comunque simili provvedimenti non sono stati neppure richiesti in ricorso.

Appare poi idonea a rimuovere gli effetti della condotta antisindacale anche la pubblicazione del presente decreto su un quotidiano, che si designa nel Messaggero di Roma.

A tale proposito si osserva che trattasi di misura che appare nel caso di specie del tutto funzionale alla rimozione degli effetti della condotta illegittima. Inoltre il resistente dovrà pubblicare il presente decreto sul proprio sito in forma leggibile e per la durata di almeno 30 giorni.



Queste conseguenze della dichiarazione di antisindacalità si ricollegano solo ed esclusivamente alla lesione dell'interesse collettivo e sono ricomprese nell'ampia dizione "rimozione degli effetti", di cui all'art. 28 legge 300/70.

In questi limiti il ricorso merita accoglimento.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

dichiara l'antisindacalità della condotta dell'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche consistente nell'aver il resistente omesso di fornire al sindacato informazione preventiva in merito al piano di fabbisogno del personale per il triennio 2017-2019;

per l'effetto, ordina al resistente di rimuovere gli effetti di tale condotta, astenendosi per il futuro dal porre in essere analoghi comportamenti e fornendo la prescritta informativa preventiva alla organizzazione sindacale ricorrente;

ordina, in particolare, all'istituto Nazionale per l'analisi delle Politiche Pubbliche di provvedere a sue spese alla pubblicazione del presente decreto sul quotidiano il Messaggero e di pubblicare il medesimo decreto in forma leggibile sul proprio sito per la durata di giorni 30;

condanna infine il resistente a rifondere alla ricorrente le spese di lite, liquidate in € 2500,00, oltre rimborso forfettario, iva e cpa.

Roma 12-03-2018

Il Giudice

Umberto Buonassisi

