



N.1434/2025 R.G.

TRIBUNALE DI REGGIO EMILIA
☞ settore lavoro ☞
decreto ex art.28 L.20 maggio 1970 n.300

Nella causa promossa da

CONFSAL-UNSA (codice fiscale 97007610583), in persona del legale rappresentante pro tempore Giovambattista Racalbuto (codice fiscale RCLGMB61P02A089P) Segretario Provinciale di Reggio Emilia, rappresentato e difeso dall'avv. Delmiro Giacomini

contro

PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI REGGIO EMILIA (C.F. 80011930353) in persona del Procuratore della Repubblica pro tempore, con la difesa e rappresentanza in giudizio dell'Avvocatura dello Stato

in punto a: cessazione della condotta antisindacale e rimozione degli effetti.

A scioglimento della riserva formulata all'udienza del 10/12/2025 il Giudice del Lavoro dott. Elena Vezzosi ha pronunciato il seguente decreto:

In fatto

L'associazione sindacale CONFSAL-UNSA, con ricorso ex art.28 L.300/70 depositato il 25/11/2025, ha adito il Giudice deducendo che la **PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI**



REGGIO EMILIA ha tenuto condotta antisindacale consistente nell'aver convocato all'incontro tenutosi il 12/11/2025 presso la Procura di Reggio Emilia, avente ad oggetto la stipulazione dell'Accordo integrativo di livello territoriale sul Fondo Risorse Decentrate per l'anno 2023 (da qui in avanti anche FRD 2023) tutte le sigle sindacali presenti, incluse organizzazioni non firmatarie del CCNL Funzioni Centrali, alterando in tal modo la composizione prescritta della contrattazione integrativa, riservata dalla normativa vigente alle RSU e alle sole OO.SS. firmatarie del CCNL di comparto, con conseguente asserita compromissione delle prerogative della ricorrente, firmataria del CCNL Funzioni Centrali 2022-2024 vigente.

Il sindacato espone dettagliatamente nel proprio atto le specifiche condotte e chiede dichiararne la antisindacalità, con conseguente cessazione delle condotte denunciate, riconvocazione del tavolo delle trattative, annullamento della precedente riunione e del conseguente accordo di sede raggiunto il 12/11/2025, inibendo detta condotta anche per il futuro.

Si è costituita la Procura della Repubblica di Reggio Emilia eccependo in via pregiudiziale l' inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse ad agire, ed in particolare per difetto di attualità della asserita condotta antisindacale; nel merito l'infondatezza delle domande per carenza dell'effetto lesivo della condotta tenuta nei confronti della libertà sindacale; in subordine, in ogni caso, l'inammissibilità della domanda di accertamento della nullità ovvero dell'annullamento del contratto stipulato.

All'udienza del 10/12/2025, fallito ogni accordo conciliativo, sentito l'informatore portato dal Sindacato, la Giudice si è riservata.

In diritto

Il ricorso è fondato e va accolto.

Non c'è questione tra le parti sulla materialità dell'episodio denunciato.

Specificamente, in data 7/11/2025 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Emilia ha convocato un incontro sindacale avente ad



oggetto Accordo Fondo Risorse Decentrate per l'anno 2023, materia pacificamente rientrante nella contrattazione collettiva integrativa ai sensi degli artt. 40 e 40 bis D.Lgs 165/2001, indirizzato a tutte le sigle sindacali presenti, incluse organizzazioni non firmatarie del CCNL Funzioni Centrali (doc. 1 CONFISAL-UNSA).

Confisal-Unsa dell'Emilia Romagna ha contestato la convocazione con pec del 10/11/2025 chiedendo la riconvocazione del tavolo nel rispetto della normativa, con l'esclusione delle OO.SS non firmatarie del CCNL Funzioni Centrali 2022-2024; alla pec erano allegati "i chiarimenti del Ministero della Giustizia in ordine alla corretta convocazione delle OO.SS in relazione alle procedure di contrattazione integrativa di sede territoriale relative alla definizione del Fondo Risorse Decentrate per l'anno 2023, ai sensi dell'art. 7 CCNL vigente" (doc. 2).

Con pec del 10/11/2025 la Procura della Repubblica ha riscontrato la pec di CONFISAL-UNSA: "Ringrazio il Segretario Regionale Confisal-Unsa per il premuroso richiamo alle Circolari ministeriali vigenti in materia di legittimazione alla partecipazione alle trattative sindacali dei cui limiti lo scrivente, DELIBERATAMENTE, non ha voluto tener conto in primo luogo perché la giurisdizione non è vincolata dalle determinazioni amministrative. Inoltre e soprattutto perché allargare gli spazi di partecipazione e quindi di democrazia non è mai una irregolarità e nessuno per-tanto può fondatamente invocare alcuna lesione alle proprie prerogative e facoltà. Dunque, la convocazione non viene modificata e rimane inalterata. Ovviamente, è rimessa a tutti gli invitati la decisione ultima se partecipare o meno" (doc. 3).

Con pec dell'11/11/2025 Confisal-Unsa ha comunicato che non avrebbe partecipato all'incontro "poiché la convocazione, inviata da codesta Procura della Repubblica di Reggio Emilia, non è conforme alla normativa vigente, all'orientamento applicativo dell'Aran e alla circolare inviata dal Ministero della Giustizia n. 0180337 del 16 settembre u.s." (doc. 4); e con



con coeva comunicazione anche CISL Funzione Pubblica Emilia Centrale ha chiesto la rettifica della convocazione dell'incontro sindacale comunicando che, ove ciò non fosse avvenuto, non avrebbe partecipato al tavolo (doc. 5).

Con mail dell'11/11/2025 il Segretario Regionale di FLP Giustizia Emilia Romagna si è associato alle considerazioni svolte dal Sindacato odierno ricorrente comunicando che non avrebbe partecipato all'incontro "essendo la convocazione non conforme alla normativa vigente e all'orientamento applicativo dell'Aran e della circolare del Ministro della Giustizia n. 0180337 del 16 settembre u.s." (doc. 6); e lo stesso giorno Confsal-Unsa, Cisl FP e Confintesa hanno inviato al Procuratore della Repubblica di Reggio Emilia, al Ministro della Giustizia e al Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Bologna un comunicato congiunto chiedendo di annullare "la convoca-zione prevista per domani, alla quale in ogni caso queste sigle non parteciperanno in quanto, allo stato, giuridicamente illegittima e con effetti nulli, e le chiediamo una ulteriore e più approfondita valutazione al fine di procedere ad una corretta convocazione delle sigle legittimate alla partecipazione, salvo ovviamente riservarsi – in caso contrario – ogni ulteriore azione per garantire il rispetto delle norme violate" (doc. 7 ric.).

Non seguiva alcuna risposta da parte degli indirizzi di cui sopra, e l'incontro del 12/11 si è tenuto alla presenza della parte pubblica, in persona del Procuratore della Repubblica dott. Calogero Gaetano Paci, e delle sole RSU Romei Massimo e Tuccella Francesca: non ha partecipato alcun delegato delle OO.SS. come non ha partecipato il componente RSU Michele Palmigiano "il quale, interpellato telefonicamente, ha dichiarato di allinearsi all'orientamento nazionale del proprio Sindacato UNSA" (doc. 8 ric.); all'esito della riunione è stato firmato l'accordo integrativo (doc. 9), che ha superato il vaglio di conformità del Ministero della Giustizia,



Ufficio Centrale del Bilancio (doc. 6 conv. l'attestazione di avvenuto riscontro di regolarità amministrativo-contabile).

Tanto osservato in fatto, è a dire che in punto di diritto l'art. 43, comma 1 D.Lgs 165/2001 stabilisce che "l'ARAN ammette alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, considerando a tal fine la media tra il dato associativo e il dato elettorale"; il successivo comma 5 stabilisce altresì che "i soggetti e le procedure della contrattazione collettiva integrativa sono disciplinati, in conformità all'art. 40, commi 3-bis e seguenti, dai contratti collettivi nazionali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 42, comma 7, per gli organismi di rappresentanza unitaria del personale".

Il CCNL Funzioni Centrali 2022-2024 al punto 4 dell'art. 7 individua i soggetti della contrattazione collettiva integrativa: "4. I soggetti sindacali titolari della contrattazione integrativa di sede territoriale o di sede unica sono: a) la RSU; b) i rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL triennale".

Nella fattispecie è dunque sancito il diritto dell'organizzazione sindacale che possiede il requisito della rappresentatività a partecipare alle trattative sindacali a livello di contrattazione collettiva nazionale mentre sono escluse dalle trattative in sede di contrattazione integrativa le OOSS che non hanno sottoscritto il contratto nazionale.

Tale scelta risponde a logica non potendo il contratto integrativo derogare o comunque rimettere in discussione l'assetto complessivo fissato dal contratto collettivo nazionale: la contrattazione integrativa è infatti una contrattazione di secondo livello che si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dal CCNL; da ciò consegue che la condivisione del contratto collettivo nazionale rappresenta la condizione necessaria per partecipare alle trattative per la definizione della disciplina integrativa.



In argomento l'ARAN, in risposta a richiesta di chiarimenti da parte del Ministero della Giustizia in merito ai soggetti sindacali da convocare ai fini della contrattazione integrativa, ha chiarito che, a decorrere dall'entrata in vigore del CCNL Funzioni Centrali 2022-2024, la partecipazione alla contrattazione integrativa compete esclusivamente alle OOSS firmatarie del medesimo contratto (cfr.doc. 11 ric, parere ARAN).

Nel caso in esame va dato atto della possibile *impasse* generata dal fatto che -come evidenzia l'Avvocatura di Stato- l'Accordo integrativo nazionale relativo al Fondo Risorse Decentrate 2023, del quale l'accordo di sede stipulato il 12/11/2025 costituisce attuazione, è stato, pacificamente, sottoscritto in data 20/06/2025 anche dalle OO.SS. non firmatarie del CCNL 2022-2024 (entrato in vigore dal 28/01/2025).

Nel caso di specie infatti era stata approvata una prima ipotesi di accordo in tempo anteriore all'entrata in vigore del CCNL 2022-2024, ossia il 09/10/2024; per cui era possibile sostenere che, avendo la contrattazione di sede funzione attuativa dell'accordo integrativo nazionale del giugno 2025, fosse necessario coinvolgere nella relativa definizione tutte le OO.SS. firmatarie dell'accordo integrativo "a monte".

In realtà, pur dando atto dell'ambiguità del sistema, la norma generale di cui all'art. 43, comma 1 D.Lgs 165/2001 sopra citato è univoca e chiara nel rimandare alla disciplina del CCNL nazionale le modalità della contrattazione integrativa, sicché, per il sistema delle fonti primarie e secondarie, è indiscutibile che potessero essere convocati e comunque partecipare alle trattative solo i sindacati firmatari.

Tanto per altro ha precisato lo stesso ARAN (cfr. doc.11 ric.) che ha stabilito



L'unica deroga, come correttamente riportato da Codesto Ministero, è rappresentata dal caso in cui, prima del 28 gennaio 2025, sia stata sottoscritta un'ipotesi di contratto integrativo: in tale ipotesi, se la fase di controllo non ha comportato la riapertura della trattativa, la sottoscrizione definitiva spetta ai medesimi soggetti che hanno partecipato al negoziato originario. Viceversa, ove sia stata necessaria una nuova trattativa, i soggetti titolari della stessa e della successiva firma definitiva sono le organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL 2022-2024.

Orbene, nel caso in esame la conclusione del contratto integrativo territoriale richiedeva una nuova trattativa, tale trattativa doveva vedere coinvolte le sole OO.SS. firmatarie del CCNL 2022-2024, nel frattempo entrato in vigore.

In tal senso, correttamente, si è espresso anche il Ministero della Giustizia, con nota del 16/9/2025 avente ad oggetto “Fondo Risorse Decentrate 2023 – Contrattazione integrativa di sede – Chiarimenti in ordine alla corretta convoca-zione delle sigle sindacali”: *“Per l'avvio delle procedure di contrattazione integrativa di sede territoriale relative alla definizione del Fondo risorse decentrate per l'anno 2023, ai sensi dell'art. 7 del CCNL vigente, i soggetti sindacali legittimati alla partecipazione ai tavoli negoziali e di confronto sono: • le RSU (Rappresentanze Sindacali Unitarie) elette nell'ambito della sede di riferimento; • i rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL 2022-2024 (Confsal Unsa, CISL FP, Confintesa FP e FLP)”* (doc. 12 ric.).

A fronte di tale (inequivoca) lettura delle norme procedurali, è pacifica la loro violazione oggettiva da parte della Procura; ma non sulla scorta della già evidenziata ‘ambiguità’ del sistema, bensì a fronte della seguente motivazione: *“Ringrazio il Segretario Regionale Confsal-Unsa per il premuroso richiamo alle Circolari ministeriali vigenti in materia di legittimazione alla partecipazione alle trattative sindacali dei cui limiti lo scrivente, DELIBERATAMENTE, non ha voluto tener conto in primo luogo perché la giurisdizione non è vincolata dalle determinazioni amministrative. Inoltre e soprattutto perché allargare gli spazi di*



partecipazione e quindi di democrazia non è mai una irregolarità e nessuno pertanto può fondatamente invocare alcuna lesione alle proprie prerogative e facoltà. Dunque, la convocazione non viene modificata e rimane inalterata. Ovviamente, è rimessa a tutti gli invitati la decisione ultima se partecipare o meno” (doc. 3 ric., pec del 10/11/2025 Procura della Repubblica).

Si tratta allora di stabilire se tale *deliberato allargamento degli spazi di partecipazione*, pacificamente violativo sul piano oggettivo, concretizzi condotta lesiva delle prerogative sindacali.

Si premette che nel nostro ordinamento «non esiste un principio che imponga al datore di lavoro di trattare con tutte le OO.SS. su un piano di parità a meno che l'esclusione del Sindacato non abbia carattere discriminatorio e arbitrario in violazione dei principi di buona fede e correttezza» (cfr. , per tutte, Cass., 10 giugno 2013, n. 14511 nonché, per il merito Trib. Pavia, decreto 2.9.2021), e dunque valenza pregnante viene riconosciuta al principio di effettività, quale indice più significativo del requisito di rappresentatività, che si misura nella «capacità del sindacato di imporsi al datore di lavoro come controparte contrattuale» e che si trasfonde – fisiologicamente - nella «partecipazione alle trattative», unico reale «strumento di misurazione della forza di un sindacato» (Trib. Roma, 21 luglio 2017, n. 3849; a cfr. anche C. cost., 23 luglio 2013, n. 231 e già C. cost., 12 luglio 1996, n. 244.). Con la conseguenza che la libertà negoziale del datore trova un limite solo nel c.d. «nel suo uso distorto... produttivo di un'apprezzabile lesione della libertà sindacale» (Cass., 10 giugno 2013, n. 14511 nonché, per il merito, Trib. Busto Arsizio, 4 giugno 2019).

Come poi ha chiarito C. 3095/2018, il d.lgs n. 165/2001 in tema di pubblico impiego privatizzato ha previsto norme (in particolare artt. 42 e 43 del d.lgs. n. 165 del 2001) che si pongono in rapporto di specialità rispetto alle corrispondenti norme dettate dalla legge e dai contratti



collettivi per il settore privato, sia in quanto valorizzano un concetto di rappresentatività che tiene conto del dato associativo e della forza elettorale delle singole associazioni, sia in quanto prevedono che alla competizione per l'elezione dell'organismo di rappresentanza unitaria del personale (r.s.u.), basata sul criterio proporzionale puro, siano ammesse anche le organizzazioni sindacali che non abbiano i requisiti per partecipare alla contrattazione collettiva, purché siano dotate di un proprio statuto e abbiano aderito agli accordi e ai contratti collettivi che disciplinano l'elezione e il funzionamento dell'organismo (cfr., sul punto specifico, anche Trib. Roma, n. 12465/2019). La citata sent. C. 3095/2018 espressamente ribadisce che nel pubblico impiego privatizzato si “valorizza un concetto di rappresentatività che tiene conto sia del dato associativo sia della forza elettorale delle singole associazioni, ammesse a partecipare alla contrattazione collettiva nazionale a condizione che abbiano «nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5%, considerando a tal fine la media fra il dato associativo e il dato elettorale».

Questo è il peculiare modo di atteggiarsi del contratto collettivo nel settore del pubblico impiego nell'ambito della gerarchia delle fonti, e propriamente nei confronti della legge, nonché rispetto ai fini, dai quali sono estranee dinamiche concorrenziali e di mercato, ed in cui permangono invece l'intrusione della politica sulla gestione amministrativa, la ricerca del consenso a qualsiasi prezzo sull'interesse pubblico e degli utenti dei servizi. Per dirla con le parole di Romagnoli, «non ci sono né padroni o azionisti che mettano in gioco il loro patrimonio né un mercato che possa allontanare i clienti insoddisfatti né il sistema delle regole non scritte, delle sanzioni e degli incentivi che è indotto dalla concorrenza», condiziona e determina anche il carattere del conflitto collettivo.

Ed invero, l'analisi del contenzioso instaurato ai sensi dell'art. 28 dello Statuto nei confronti di datori di lavoro pubblici mostra il carattere



«veterocogestivo» del conflitto sindacale in questo settore, nel quale la preoccupazione non è tanto orientata alla contrapposizione agonistica con i soggetti datoriali, quanto piuttosto al recupero di spazi di governo e gestione, di coinvolgimento e di partecipazione delle associazioni sindacali.

Tale principio generale, calato nel caso in esame, consente di ritenere violativa del concetto di rappresentatività la condotta contestata, atteso che ammettere al tavolo decentrato indiscriminatamente tutte le forze sindacali significa da un lato indebolire l'effettivo potere di contrattazione in quel contesto delle forze che per legge hanno diritto alla partecipazione (potendo crearsi alleanze e/o maggioranze che alterano gli equilibri, potendo avere un peso decisivo proprio i voti di soggetti non legittimati), e, dall'altro, consegnare all'esterno (e cioè alla platea dei dipendenti/elettori/iscritti) l'immagine dell'inutilità dell'adesione alla contrattazione nazionale ai fini della rappresentanza, dunque di fatto la delegittimazione dell'azione sindacale a livello statale.

Quanto all'eccezione pregiudiziale sollevata dalla Procura, e cioè l'affermata carenza di attualità della lesione poiché *“risulta interamente esaurita non solo la singola condotta datoriale contestata, ma l'intera vicenda in cui essa si inserisce, essendosi ormai concluso l'iter della contrattazione integrativa FRD 2023, caratterizzata dal peculiare problema di diritto intertemporale dal quale deriva il contrasto tra le parti”*, tale eccezione risulta infondata.

Per utilizzare i termini dell'Avvocatura, *il contrasto tra le parti non deriva, nel contesto sopra ricostruito, dal peculiare problema di diritto intertemporale, bensì dalla “deliberata” volontà della Procura di “ ... allargare gli spazi di partecipazione e quindi di democrazia (che) non è mai una irregolarità e nessuno pertanto può fondatamente invocare alcuna lesione alle proprie prerogative e facoltà”* (doc. 3 ric., pec del 10/11/2025 Procura della Repubblica).



Ne consegue che la questione, lungi dall'esaurirsi, potrebbe in astratto riproporsi ogniqualvolta si prospetti una qualsiasi coda contrattuale.

Cass.2479/2025 ha recentemente argomentato in ordine al requisito della attualità:

“Va intanto richiamato il costante principio espresso da questa S.C., secondo cui «il solo esaurirsi della singola azione lesiva del datore 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 sua portata intimidatoria, sia per la situazione di incertezza che ne consegue, suscettibile di determinare in qualche misura una restrizione o un ostacolo al libero esercizio dell'attività sindacale» (Cass. 22 maggio 2019, n. 13860; Cass. 22 maggio 2019, n. 13860; Cass. 12 novembre 2010, n. 23038; Cass. 5 febbraio 2003, 1684). Tale principio non consente di valorizzare in modo totalizzante, per affermare in via dirimente un difetto di "attualità", il fatto che le situazioni dei lavoratori si siano consolidate nel tempo. In tal modo si attribuirebbe infatti prevalenza alla "ragion fattasi", in spregio allo scopo del processo ed al fatto che la durata di esso non può di regola tradursi in pregiudizio per la parte la cui pretesa era fondata. Va allora piuttosto ripreso un risalente ma mai contraddetto principio espresso da questa S.C. nel senso che è configurabile «l'interesse del sindacato ad una pronuncia di mero accertamento della condotta», che abbia violato le prerogative sindacali (Cass. 8 ottobre 1998, n. 9991), in quanto in materia «anche pronunce dichiarative possono essere funzionali alla tutela delle libertà e prerogative sindacali» (Cass. 6 giugno 2005, n. 11741). Coniugando tale principio con quello sopra richiamato in ordine al fatto che il solo esaurimento di una certa azione lesiva non esclude il persistente interesse all'azione ai sensi dell'art. 28 della l. n. 300 del 1970, ne deriva che, quando non sia più attribuibile una tutela in forma specifica con rimozione



degli effetti, per il difetto di attualità conseguente al consolidarsi delle situazioni dei lavoratori che ne sarebbero coinvolte, può tuttavia permanere l'interesse parimenti attuale ad una pronuncia di accertamento del verificarsi della lesione.

Interesse che si radica nell'esigenza, richiamata anch'essa dai citati precedenti, di evitare che il trascorrere del tempo sia di avallo definitivo a comportamenti prevaricatori, in spregio ad un corretto andamento delle relazioni intersindacali....

Posta poi l'indifferenza, ai fini dell'identificazione della condotta antisindacale, dell'accertamento di uno specifico intento lesivo dell'attività sindacale (v. Cass., S.U., 12 giugno 1997 n. 5295), la causa può essere decisa nel merito, con l'accoglimento in parte qua della originaria domanda, sul mero piano dell'accertamento dell'illegittimità realizzatasi (v. per una pronuncia analoga, Cass. 4 settembre 2024, n. 23714).

È infatti evidente il permanere di un interesse sindacale in tal senso, reso palese non soltanto dall'insistenza nell'azione giudiziale, ma anche dal fatto che il consolidarsi pluriennale di quegli effetti verso i lavoratori, impedendo ora la loro rimozione, finirebbe altrimenti per rendere definitiva l'elusione delle regole di partecipazione sindacale e le conseguenti tutele, come se nulla di illegittimo fosse accaduto. E dunque certa l'utilità di un accertamento definitivo dell'illegittimità in parte qua dei comportamenti denunciati, onde attestare che non possono ritenersi superabili senza conseguenza alcuna le regole poste a tutela delle prerogative sindacali che siano state nel caso di specie violate”.

L'attribuzione di prerogative negoziali a OOSS non legittimate ha inciso sulla correttezza delle relazioni sindacali sottraendo a Confsal-Unsa il ruolo negoziale che la normativa e la contrattazione collettiva le riservano, ponendo indebitamente sullo stesso piano organizzazioni legittimate e organizzazioni prive di legittimazione negoziale in sede decentrata: si sono



così riverberati effetti negativi sul ruolo e sull'efficacia dell'azione sindacale dell'OS odierna ricorrente minandone la credibilità e l'immagine anche sotto il profilo della forza aggregativa.

Sussiste, per quanto sopra, anche l'attualità della condotta nonostante il singolo episodio sia esaurito, posto tale episodio costituisce il sintomo di una prassi datoriale tale da ingenerare, nelle relazioni sindacali, una situazione di incertezza o un effetto intimidatorio in grado comunque di ledere la libertà sindacale (cfr. dichiarazioni dell'informatore ANNA MARCHIO' all'udienza del 10/12/2025: "Preciso che il Procuratore non ha mai risposto a nostre istanze o richieste di incontro; non so dire se per gli altri sindacati ha risposto"). Nella fattispecie la Procura della Repubblica di Reggio Emilia ha espressamente dichiarato che "deliberatamente" non ha tenuto conto della normativa vigente in materia di legittimazione alla partecipazione alle trattative sindacali, generando una situazione di incertezza e avvilitamento nelle relazioni sindacali.

Da quanto precede emerge che, nel caso in esame, oltre all'interesse ad agire sussiste anche il requisito dell'attualità della condotta antisindacale nonché del perdurare dei suoi effetti, con conseguente corretto utilizzo del procedimento ex art. 28 legge 300/1970 il quale è fisiologicamente preposto a rimuovere la portata intimidatoria e/o l'ostacolo e/o il restringimento che al libero svolgimento dell'attività sindacale possano derivare da una illegittima condotta datoriale.

Tuttavia, le richieste di annullare la convocazione del 7/11/2025 e l'accordo di sede raggiunto il 12/11/2025 (poiché derivato da un incontro illegittimamente convocato e quindi viziato da illegittimità derivata) e di ordinare alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Emilia la riconvocazione del tavolo nel rispetto della normativa vigente, con partecipazione delle sole OO.SS. legittimate e delle RSU non possono essere accolte.



In particolare, l'accordo 12/11/2025 conserva la sua piena validità, ancorché a fronte della violazione di norme procedurali; violazione che, se concretizza condotta antisindacale, non inficia invece l'atto amministrativo adottato.

Va infatti osservato che alla riunione ed al conseguente tavolo di trattative, sfociato nella delibera di ripartizione, non hanno di fatto partecipato soggetti estranei a quelli previsti contrattualmente, dal momento che i sindacati non firmatari, per quanto illegittimamente convocati, hanno rinunciato alla partecipazione.

A quella riunione dunque erano presenti solo soggetti istituzionali e a ciò legittimati [da un lato il Procuratore, dall'altro le sole RSU, avendo tutti i rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria (firmatarie e non) rinunciato alla partecipazione], e dunque la delibera relativa alla ripartizione dei fondi è pienamente legittima.

Per altro, è lo stesso art. 40, co. 3-quinquies, d.lgs. 165/2001 (a mente del quale, "Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile") che prevede l'ipotesi (tassativa) di nullità, tra cui non rientra alcun vizio procedurale. Tale previsione fa infatti riferimento ad ipotesi di nullità di singole clausole per violazione di previsioni di natura sostanziale, relative ai vincoli contenutistici previsti dal CCNL e alla determinazione delle competenze per materia.

Ne consegue che l'atto adottato è pienamente valido e conserva i suoi effetti, essendo per altro una scelta delle varie sigle sindacali (ivi compresa l'istante) non partecipare al tavolo delle trattative, di fatto sottraendosi al confronto.



Le spese di lite seguono la soccombenza dell'ente e sono liquidate come in dispositivo sulla base dei parametri di legge.

PQM

Visto l'art.28 1 e 2° comma L.300/70,
accoglie il ricorso e accertata e dichiarata la natura antisindacale della condotta posta in essere dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Emilia il 7/11/2025, consistita nella convocazione a un tavolo di contrattazione integrativa di OO.SS. non firmatarie del CCNL Funzioni Centrali;
ordina alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Emilia la cessazione immediata della condotta antisindacale, con particolare riferimento alla illegittima convocazione a riunioni di contrattazione di secondo livello di organizzazioni sindacali non firmatarie del CCNL Funzioni Centrali 2022-2024;
ordina alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Emilia, per il futuro, di convocare ai tavoli negoziali esclusivamente le organizzazioni sindacali legittimate ai sensi dell'art. 7, comma 4 CCNL Funzioni Centrali nonché le RSU.
Condanna la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Emilia alla rifusione integrale delle spese di lite in favore della CONFISAL-UNSA ricorrente, spese che liquida in complessivi € 4.500,00, oltre ad accessori di legge;
provvisoria esecuzione.

Si comunichi.

Così deciso in Reggio Emilia, 15/12/2025

Il Giudice del Lavoro

dott. Elena Vezzosi

