



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Giudice del Lavoro del Tribunale di Bari, dott.ssa Luigia Lambriola,
nel procedimento ex art. 28 della legge 20.05.70 n. 300 promosso da:

CISL FP PUGLIA; CSA RAL PUGLIA, con l'assistenza e difesa degli avv.ti
Emilia Aversa e Maurizio Riommi;

contro

REGIONE PUGLIA, con l'assistenza e difesa dell'avv. Isabella Fornelli;

e nei confronti di

ARAN, contumace

nonché nei confronti di

FUNZIONE PUBBLICA CGIL PUGLIA, terzo intervenuto, con l'assistenza e
difesa degli avv.ti Nicola Caroppo, Giuseppe Palumbo e Michele
Geronimo

-letti gli atti e sciogliendo la riserva assunta all'udienza
dell'8.07.2026, osserva quanto segue.

Il ricorso è infondato e deve essere rigettato per le ragioni che di
seguito si espongono.

È opportuno premettere che l'art. 28 dello Statuto dei Lavoratori
definisce la condotta antisindacale in modo teleologico e non
analitico, qualificando come tale una determinata condotta, non in
base alle sue modalità esteriori, ma in relazione al risultato
perseguito, ovverosia alla sua idoneità ad impedire o limitare
l'esercizio della libertà e della attività sindacale ovvero il diritto
di sciopero (Cass. 12 giugno 1997 n. 5295); sicché, anche condotte
astrattamente legittime potrebbero, in concreto, incidere
negativamente sulla libertà sindacale, laddove dovessero assumere, per
particolari modalità di tempo e di luogo ovvero per la loro
reiterazione, un carattere apertamente discriminatorio e persecutorio
nei confronti dell'attività sindacale del lavoratore, anche ove il
datore di lavoro non avesse inteso perseguire uno scopo antisindacale
(Cass. 12 giugno 1997 n. 5295).

In punto di fatto, si evidenzia che, con ricorso ex art. 28 L. 300/1970, le OO.SS. ricorrenti hanno dedotto di essere componenti permanenti della RSU dell'Asl Br e di annoverare, tra i propri iscritti, un elevato numero di dipendenti della stessa amministrazione.

Hanno evidenziato, altresì, che "il CCNL del Comparto Funzioni Locali del 23 febbraio 2026 è stato firmato dalle Organizzazioni Sindacali CISL FP, dal CSA RAL e UIL FPL e dalle Confederazioni Sindacali CISL, UIL e CISAL; l'Organizzazione Sindacale FP CGIL e la Confederazione Sindacale CGIL, pur avendo partecipato alle trattative in qualità di soggetti sindacali rappresentativi e ammessi alla negoziazione, non hanno sottoscritto il suddetto contratto collettivo; **con Direttiva 23/2026 del 03.04.2026**, avente ad oggetto "Novità nella contrattazione collettiva decentrata e nelle altre forme di partecipazione sindacale (informazione e confronto) a seguito del rinnovo dei CCNL (Comparto e Dirigenza) Funzioni Locali 2022-2024 (sottoscritti il 23 febbraio 2026). Rappresentatività delle OO.SS. territoriali. Direttiva.", il Capo di Gabinetto della Regione Puglia ha disposto "(...) che la parte pubblica - nelle sue articolazioni organizzative competenti - si conformi alla presente direttiva nel senso di: a) **riconoscere alla FP CGIL la piena titolarità dell'istituto dell'informazione, garantendole l'accesso a tutti i flussi informativi previsti dal CCNL e dalle normative di settore, al pari delle organizzazioni sindacali firmatarie;** b) **coinvolgere la FP CGIL in tutte le procedure di confronto previste in sede decentrata, nella qualità di soggetto sindacale rappresentativo, ancorché non firmatario del CCNL;** c) **riservarsi, con separato e successivo provvedimento, di disciplinare la partecipazione della FP CGIL alle sessioni di contrattazione collettiva decentrata, all'esito di una valutazione approfondita del quadro giuridico e degli sviluppi giurisprudenziali in materia.**"; con nota Prot. prot. 10010 2026 del 15.04.2026 il Capo di Gabinetto della Regione Puglia ha trasmesso la Direttiva n. 23/2026 alle Agenzie ed enti strumentali regionali per la consequenziale applicazione; in data 16.04.2026 la Sezione Personale della Regione Puglia ha inoltrato alle OO.SS., compresa la FP CGIL, la nota avente ad oggetto "Informazione ai sensi dell'articolo 57, comma 9 del CCNL relativo al personale del comparto Funzioni locali triennio 2019-2021 sottoscritto in data 16/11/2022", espressamente richiamando "(...) la direttiva n. 23/2026 del Capo di Gabinetto, che ha ritenuto estese le forme di partecipazione sindacale alle organizzazioni ivi indicate (...)

Hanno, dunque, chiesto al Tribunale di Bari, in funzione di Giudice del Lavoro, di accertare e dichiarare l'antisindacalità della condotta della Regione Puglia che ha comunicato, con la direttiva su citata del 03.04.2026, di riconoscere la piena titolarità delle relazioni sindacali, ed in particolare di quelle aventi ad oggetto l'informativa ed il confronto, alla FP CGIL, pur non essendo tale organizzazione

sindacale sottoscrittrice del CCNL del comparto delle funzioni pubbliche.

Hanno asserito che il comportamento assunto dalla Regione Puglia costituisce una condotta antisindacale ai sensi dell'art. 28 della Legge 300/1970, essendo stato arbitrariamente garantito alla FP CGIL l'esercizio delle prerogative sindacali, benché quest'ultima non sia firmataria del vigente CCNL e potendo detta condotta, se prolungata nel tempo, provocare un danno irreparabile alle organizzazioni sindacali ricorrenti in quanto poste sullo stesso piano, da un punto di vista delle relazioni sindacali, con la FP CGIL e facendo perdere credibilità nei confronti degli iscritti.

La Regione Puglia ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità dell'avversa azione per difetto di interesse delle OO.SS. ricorrenti, non ravvisandosi alcuna lesione asseritamente consumata in loro danno. Nel merito ha sostenuto la piena legittimità del proprio operato.

Il terzo intervenuto ha evidenziato il proprio interesse ad agire *ad adiuvandum* in quanto l'eventuale provvedimento di accoglimento della domanda avrebbe una diretta incidenza anche nella sfera giuridica della associazione FP CGIL, producendo l'effetto di vietare alla Regione Puglia di avere relazioni sindacali con la FP CGIL Puglia finalizzate alle attività di informativa a controllo.

I fatti di causa sono pacifici fra le parti: la FP CGIL, dotata del requisito della rappresentatività, ha scelto di non sottoscrivere il CCNL Comparto Funzioni Pubbliche del 23.02.2026, e, nonostante ciò, le sono state riconosciute dalla Regione le prerogative relative all'informazione e confronto.

Occorre preliminarmente delineare il quadro normativo di riferimento. Ai sensi dell'art. 43 comma 1 D.lvo 165/01: *"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 5 comma prevede poi che *"I soggetti e le procedure della contrattazione collettiva integrativa sono disciplinati, in conformità all'articolo 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"*.

A sua volta l'art. 40 comma 3 bis stabilisce che *"... La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono"*.

Da tanto si desume che il legislatore ha sancito positivamente il diritto dell'o.s. che possiede il requisito della rappresentatività a partecipare alle trattative sindacali con riferimento alla sola contrattazione collettiva nazionale. Ha rimesso alle parti sociali che sottoscrivono il contratto collettivo nazionale l'individuazione dei soggetti della contrattazione integrativa, prevedendo espressamente

che l'unico ambito sottratto al potere normativo della contrattazione nazionale è quello degli organismi di rappresentanza unitaria del personale (art. 43 comma 5 che fa salvo quanto previsto dall'art. 42 comma 7).

Il sistema delineato dal legislatore nell'ambito del pubblico impiego in merito al rapporto fra la contrattazione nazionale ed integrativa - congeniato in modo tale che la contrattazione decentrata sia del tutto vincolata a quella nazionale, tanto che le clausole difformi sono nulle (Cass. 9146/2009) -, unitamente all'attribuzione delle prerogative sindacali sul presupposto oggettivo della rappresentatività, appare del tutto coerente e ragionevole.

Infatti, in un contesto in cui le prerogative sindacali di cui all'art. 19 Stat. Lav. sono attribuite all'o.s. sul presupposto del dato oggettivo della rappresentatività e dunque indipendentemente dalla sottoscrizione del contratto collettivo (art. 42 T.U.), è proprio il carattere di specificità della contrattazione integrativa nel pubblico impiego ed il suo rapporto di derivazione dalla contrattazione nazionale a far apparire ragionevole e conforme al dettato dall'art. 39 Cost. la scelta legislativa di demandare integralmente al CCNL l'individuazione dei soggetti legittimati a partecipare ai livelli integrativi di contrattazione.

Ne discende come logico corollario la necessità di distinguere due profili: "la legittimazione a negoziare" e "le prerogative partecipative".

Sul tavolo della contrattazione integrativa è chiaro che sono legittimate a negoziare le sole organizzazioni sindacali firmatarie e le RSA.

Per quanto riguarda l'informazione ed il confronto, invece, limitare le relazioni ai soli soggetti firmatari è, ad avviso di questo giudicante, condotta antisindacale tenuto conto dei principi di libertà sindacale e dell'art. 28 St.Lav.

Alla luce degli articoli 5, comma 2, e 9 del D.Lgs. n. 165/2001, non può ritenersi legittimo escludere dall'informazione e dal confronto i soggetti sindacali non firmatari del ccnl subordinando tali diritti che costituiscono strumento prioritario di esercizio dell'attività sindacale- alla titolarità della contrattazione collettiva integrativa. Laddove, i diritti di informazione e confronto non sono certo limitati alle materie oggetto di contrattazione integrativa bensì, in quanto rappresentano il presupposto per il corretto esercizio delle relazioni sindacali e dei relativi strumenti, al fine di consentire ai soggetti sindacali di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'amministrazione intende adottare, e rendono effettivo l'esercizio dell'attività sindacale, in termini di partecipazione, alle scelte organizzative dell'ente.

Occorre, dunque, respingere una visione angusta dei diritti di informazione e consultazione limitata alla sola attività di contrattazione, sulla base di due argomenti: l'assenza di norme di

legge che legittimano questa restrizione e la presenza di regole che, invece, lette ed interpretate sistematicamente, inducono a tenere ben distinta l'attività di contrattazione da quella della partecipazione. Ai sensi dell'art. 40, c. 3, d.lgs. n. 165/2001, infatti, è demandata alla contrattazione collettiva la disciplina della struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi.

Ai sensi dell'art. 9, d.lgs. n. 165/2001, i contratti collettivi nazionali disciplinano gli strumenti della partecipazione sindacale. Il meccanismo delineato dal legislatore, dunque, affida alla contrattazione nazionale il compito di fissare modalità e istituti della partecipazione e, pertanto, sarebbe in contrasto con il dettato legislativo introdurre per via contrattuale meccanismi che limitano l'accesso ai diritti partecipativi visto che per legge il contratto disciplina tali forme di coinvolgimento e non le esclude, regolandone l'accesso. La partecipazione si esercita nelle materie in cui non vi è contrattazione, posto che non si esercita la contrattazione nelle materie in cui vi è partecipazione (art. 40, c. 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

Nel sistema delle relazioni sindacali, gli istituti dell'informazione e del confronto non si traducono in un momento di contrattazione collettiva in senso proprio, ma sono funzionali ad assicurare- in un'ottica partecipativa- la conoscenza delle scelte datoriali ed un'interlocuzione sindacale.

Peraltro, occorre rilevare che il CCNL Funzioni Locali 2022-2024, sottoscritto in data 23.02.2026, nel Titolo II "Relazioni Sindacali", Capo I "Sistema delle relazioni sindacali", prevede all'art. 3 che "1. *Il sistema di relazioni sindacali è lo strumento per costruire relazioni stabili tra enti e soggetti sindacali, improntate alla partecipazione consapevole, al dialogo costruttivo e trasparente, alla reciproca considerazione dei rispettivi diritti ed obblighi, anche al fine di garantire la esigibilità e la corretta applicazione del contratto e contribuire in tal modo alla prevenzione e riduzione dei conflitti. Al fine di favorire la semplificazione procedurale è possibile attivare, anche su proposta della parte datoriale o di una o più organizzazioni sindacali, modalità di riunione da remoto.* 2. *Attraverso il sistema delle relazioni sindacali:*

- *si attua il contemperamento della missione di servizio pubblico delle amministrazioni a vantaggio degli utenti e dei cittadini con gli interessi dei lavoratori;*
- *si migliora la qualità delle decisioni assunte;*
- *si sostengono e si favoriscono la crescita personale, la sicurezza e il miglioramento delle condizioni di lavoro, l'aggiornamento del personale, nonché i processi di innovazione organizzativa, tecnologica e di riforma della pubblica amministrazione;*
- *si attua la garanzia di sicure condizioni di lavoro;*

- si promuovono e si favoriscono modalità di lavoro che consentano una migliore armonizzazione con la vita privata e familiare.

3. Nel rispetto dei distinti ruoli e responsabilità dei datori di lavoro pubblici e dei soggetti sindacali, le relazioni sindacali si articolano nei seguenti modelli relazionali:

a) partecipazione;

b) contrattazione collettiva integrativa, anche di livello territoriale con la partecipazione di più enti, secondo la disciplina dell'art. 9 (Contrattazione collettiva integrativa di livello territoriale);

4. La partecipazione è finalizzata ad instaurare forme costruttive di dialogo tra le parti, su tematiche, atti e decisioni di valenza generale degli enti, in materia di organizzazione, di salute, sicurezza e condizioni di lavoro o di tematiche aventi riflessi sul rapporto di lavoro ovvero a garantire adeguati diritti di informazione sugli stessi, si articola, a sua volta, in:

- informazione;

- confronti;

- organismi paritetici di partecipazione.

5. La contrattazione collettiva integrativa è finalizzata alla stipulazione di contratti che obbligano reciprocamente le parti. Le clausole dei contratti integrativi sottoscritti possono essere oggetto di successive interpretazioni autentiche, anche a richiesta di una delle parti. L'eventuale accordo di interpretazione autentica, stipulato con le procedure di cui all'art. 8 (Contrattazione collettiva integrativa: tempi e procedure), sostituisce la clausola controversa, sin dall'inizio della vigenza del contratto integrativo. (...)

7. Alle organizzazioni sindacali sono garantite tutte le forme di accesso previste dalla disciplina di legge in materia di trasparenza.

8. Ferme restando le disposizioni sulle relazioni sindacali del presente Titolo II, sono fatte salve le eventuali specifiche disposizioni in materia di relazioni sindacali contenute nelle sezioni del presente contratto".

L'art. 3 in parola definisce le finalità generali del sistema delle relazioni tra enti e organizzazioni sindacali, evidenziandone i principi, quali il dialogo costruttivo, la partecipazione e il rispetto reciproco e delineando gli strumenti attraverso cui tali finalità devono essere perseguite, ribadendo ancora una volta il confine e la distinzione tra negoziazione e partecipazione.

Per tutte le su esplicitate ragioni, sarebbe, al contrario, illegittimo e quindi antisindacale escludere dall'informazione e dal confronto i soggetti sindacali che non hanno sottoscritto il contratto, sempre tenendo bene a mente la distinzione tra negoziazione e partecipazione.

Un ulteriore aspetto che va indagato è quello di individuare quale sia la lesione alle prerogative dalle OO.SS. ricorrenti.

È noto che ciò che rileva è l'oggettiva antisindacalità di una condotta, nel senso che solo se vi sia reale lesione - nelle condizioni date in punto di fatto - di prerogative o della libertà sindacale, può aversi il rimedio repressivo di cui all'art. 28 della legge n. 300 del 1970.

Il tema non è quello dell'intenzionalità soggettiva, che notoriamente non rileva (v. Cass., S.U., 12 giugno 1997, n. 5295), ma, proprio nella logica di un'aderenza alla reale lesione degli interessi collettivi, quello della necessità di un oggettivo contrasto della condotta datoriale rispetto ad essi (v. Cass. 3 febbraio 2004 n. 1968; Cass. 9 maggio 2005, n. 9589).

Contrasto che non si misura sulla formale violazione di certe previsioni normative o della contrattazione collettiva, ma, in concreto, nell'essersi realizzata la lesione degli interessi che sono da esse tutelati, sulla base di una valutazione che deve tenere conto delle condizioni oggettive in cui l'asserito *vulnus* si sarebbe realizzato.

Ciò è del resto coerente con l'indirizzo per cui la definizione della condotta antisindacale, anche nell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, va intesa in senso teleologico, poiché individua il comportamento illegittimo non in base a caratteristiche strutturali, bensì alla sua idoneità a ledere i "beni" protetti (Cass. 18 aprile 2007, n. 9250) ed è altresì coerente con la natura del confronto sindacale, destinato a muoversi sul terreno dell'osservanza di fatto delle reciproche sfere di libertà e di confronto e non sulla base del rispetto o meno di forme (principi richiamati da ultimo da Cass. n. 789/2026).

Dunque, ai fini dell'applicazione dell'art. 28 St. lav. è necessario accertare se la condotta abbia determinato una lesione effettiva delle prerogative sindacali, valutata alla luce delle circostanze di fatto in cui essa si è inserita.

Le OO.SS. ricorrenti hanno paventato una mera e solo ipotetica perdita di credibilità nei confronti dei propri iscritti.

Come correttamente e condivisibilmente evidenziato dalla Regione Puglia, l'unica lesione - che avrebbe potuto concretamente incidere nella sfera giuridica delle OO.SS. ricorrenti e nelle loro prerogative sindacali - poteva essere rappresentata dal riconoscimento, in capo alla CGIL, (ove vi fosse stata) della possibilità di sottoscrizione del contratto integrativo, in quanto, in tal modo, si sarebbe concesso uno spazio di negoziazione potenzialmente lesivo degli interessi delle Organizzazioni firmatarie, tenuto conto altresì del maggior peso, in termini di rappresentatività, della CGIL rispetto alle altre sigle sindacali.

Pertanto, anche sotto l'aspetto della sussistenza di una condotta concretamente lesiva degli interessi delle OO.SS. ricorrenti, il ricorso deve essere disatteso.

Per tutte queste ragioni, la domanda deve essere rigettata in quanto infondata.

Le spese processuali -liquidate secondo i valori minimi, attesa la non complessità della controversia, nella misura indicata nell'infrascritto dispositivo - seguono la soccombenza.

Stante l'intervento della FP CGIL, sono poste a carico delle OO.SS. ricorrenti le spese processuali in favore di quest'ultima (laddove, il rimborso delle spese processuali sostenute da colui che sia legittimamente intervenuto *ad adiuvandum* è posto, senza che occorra che la sua presenza sia stata determinante ai fini dell'esito favorevole della lite per l'adiuvato, a carico della parte la cui tesi difensiva, risultata infondata, abbia determinato l'interesse all'intervento" (Cass. Sez. 2, Sentenza n.11670 del 14/05/2018, Rv.648325; conf. Cass. Sez. 2, Sentenza n.5085 del 23/07/1983, Rv.429945).

Non luogo a provvedere sulle spese nei confronti dell'ARAN che è contumace.

Deve darsi atto che nei confronti della UIL FPL le OO.SS. ricorrenti hanno rinunciato alla evocazione in giudizio (cfr. verbale di udienza dell'8.7.2026).

P.T.M.

disattesa ogni diversa istanza, deduzione ed eccezione, così provvede:

-rigetta il ricorso;

-condanna le OO.SS. ricorrenti alla rifusione delle spese processuali nei confronti delle controparti REGIONE PUGLIA e FP CGIL PUGLIA, che liquida in complessivi Euro 3.689,00 oltre IVA e CAP e rimborso forfetario nella misura del 15% come per legge (per ciascuna parte);

-non luogo a provvedere sulle spese processuali nei confronti dell'ARAN;

- manda gli atti alla cancelleria per la comunicazione del presente provvedimento alle parti costituite.

Bari, 23.07.2026

Il Giudice del Lavoro
(dott.ssa Luigia Lambriola)