



**TRIBUNALE ORDINARIO DI TIVOLI**  
**Sezione Lavoro**

Il giudice designato dr. Alessio DI PIETRO  
nel procedimento *ex art.* 28 Stat. lav. n. 1712 del Ruolo affari contenziosi civili  
dell'anno 2026, vertente

T R A

**F.L.C. (FEDERAZIONE LAVORATORI DELLA CONOSCENZA) -  
C.G.I.L. CIVITAVECCHIA – ROMA NORD – VITERBO**, in persona del  
segretario generale Paola Grilli

(Avv.ti Francesco Americo e Gianluca Magnani)  
ricorrente

E

**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO**, in persona del legale  
rappresentante *pro tempore*,

(Avvocatura Generale dello Stato)  
convenuto

ha pronunciato fuori udienza il seguente

**DECRETO**

**I.** Con ricorso depositato in data 1.4.2026, l'organizzazione sindacale indicata in epigrafe ha denunciato la natura antisindacale del comportamento tenuto dal Dirigente Scolastico dell'Istituto Comprensivo "Piero Angela" di Civitella San Paolo (RM), consistito nell'aver omesso la pubblicazione della circolare interna diretta al personale ai sensi dell'art. 31, commi 7 e 8, del CCNL Istruzione e Ricerca 2019-2021, in riferimento all'indizione dell'assemblea sindacale regionale del 17 marzo 2026 avente ad oggetto: "*Referendum sulla giustizia del 22 e 23 marzo 2026: le ragioni del NO*".

Secondo l'organizzazione sindacale ricorrente, la mancata pubblicazione della circolare ha impedito al personale docente ed ATA in servizio presso l'Istituto di essere tempestivamente informato dell'assemblea e quindi di esercitare il proprio diritto di partecipazione, così arrecando un grave pregiudizio alle prerogative sindacali e al diritto di assemblea dei lavoratori.



Il Ministero dell'Istruzione e del Merito, nel costituirsi in giudizio, ha negato di aver posto in essere una condotta antisindacale poiché, non vertendo la riunione su materie di interesse sindacale e del lavoro, non vi sarebbe stata alcuna limitazione del diritto di assemblea; ha dedotto, inoltre, la carenza di attualità del comportamento antisindacale.

All'udienza del 12.5.2026, la causa è stata discussa ed il Giudice si è riservato.

**II.** La domanda è fondata nei termini di seguito indicati.

La valutazione circa la natura antisindacale del comportamento denunciato con il ricorso in esame impone di svolgere alcune considerazioni generali sulla tutela giurisdizionale prevista dall'art. 28 legge n. 300 del 1970.

Tale tutela riguarda l'effettività del principio di libertà sindacale e di esercizio dell'attività sindacale, prevedendo la repressione di ogni comportamento del datore di lavoro diretto a impedire o limitare dette prerogative. La disposizione in commento non contiene una descrizione analitica degli elementi costitutivi della fattispecie, ma fornisce una nozione aperta di condotta antisindacale entro la quale va ricompreso ogni comportamento idoneo a recare pregiudizio ai beni protetti dalla norma, che sono appunto la libertà sindacale, l'attività sindacale e il diritto di sciopero. L'offesa consiste nell'impedire o nel limitare l'esercizio di tali diritti.

Trattasi quindi di una fattispecie strutturalmente aperta e teleologicamente rivolta alla tutela di detti beni.

La giurisprudenza ha spiegato che il termine "comportamenti" utilizzato nella disposizione in parola debba essere inteso in senso estensivo e ciò anche in ragione della funzione garantista sottesa alla previsione ed ai valori costituzionali di riferimento.

In questi termini, si è affermato che per integrare gli estremi della condotta antisindacale di cui all'art. 28 legge n. 300 del 1970 è sufficiente che tale comportamento leda oggettivamente gli interessi collettivi di cui sono portatrici le organizzazioni sindacali, non essendo necessario (ma neppure sufficiente) uno specifico intento lesivo da parte del datore di lavoro (cfr. Cass., Sez. Un. n. 5295 del 1997, cui si è costantemente uniformata la successiva giurisprudenza di legittimità).



Dunque, nella nozione di “comportamento” sono comprese anche mere condotte materiali (ad esempio intimidazioni, minacce, indagini antisindacali) e finanche comportamenti omissivi del datore di lavoro che vengono in rilievo nella loro potenzialità lesiva attraverso atti positivi (ad esempio, avanzamenti in carriera di alcuni lavoratori in funzione discriminatoria di altri dipendenti sindacalisti). Il comportamento antisindacale può concretizzarsi, quindi, tanto in condotte tipizzate (quali quelle incidenti sul diritto di assemblea), quanto in condotte non tipizzate, anche in astratto lecite, ma in concreto oggettivamente idonee, nel risultato, a limitare la libertà sindacale; sicché ciò che il giudice deve accertare è l’obiettivo idoneità della condotta denunciata a produrre l’effetto che la disposizione citata intende impedire, ossia la lesione della libertà sindacale e del diritto di sciopero.

Da ciò consegue che è irrilevante, ai fini dell’integrazione della fattispecie, l’elemento soggettivo dell’intenzionalità di ledere le prerogative sindacali.

E’ stato chiarito che la *ratio* dell’art. 28 legge n. 300 del 1970 risiede “*nell’esigenza di riequilibrare l’istituzionale debolezza dei lavoratori (anche in ambito contrattuale)*” a fronte della posizione di potere del datore di lavoro e ciò attraverso “*un sistema legale protettivo delle organizzazioni sindacali e della loro libertà e attività nonché del diritto di sciopero, quale strumento indispensabile per assicurare una maggiore forza alla stessa collettività dei lavoratori, rappresentata dalle suddette organizzazioni*”. La tutela apprestata dall’art. 28 legge n. 300 del 1970 si colloca, pertanto, nell’ambito “*dei rapporti conflittuali (o potenzialmente tali) tra datore di lavoro ed organizzazioni sindacali in ogni caso in cui tale conflittualità finisce per interferire negativamente sulle prerogative costituzionali del sindacato*” (Cass. n. 2857 del 2004).

I comportamenti in questione possono avere carattere plurioffensivo in quanto, oltre a colpire i beni tutelati dall’art. 28 legge n. 300 del 1970, sono in grado anche di ledere altri beni o diritti del singolo lavoratore, ma anche dell’associazione sindacale.

Si è precisato, poi, che l’attualità della condotta va intesa nel senso che 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 ed 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 (tra le tante, vedi Cass. n. 13860 del 2019; Cass. n. 3837 del 2016).

**III.** Fatte queste premesse in punto di diritto, va notato che, nella specie, l'organizzazione sindacale ricorrente ha denunciato una compromissione del diritto di assemblea perpetrata ai suoi danni dal dirigente scolastico dell'I.C. "Piero Angela" di Civitella San Paolo.

Tale pregiudizio sarebbe stato causato dal mancato adempimento delle attività propedeutiche allo svolgimento dell'assemblea, segnatamente l'adozione della circolare interna relativa all'indizione dell'assemblea e la sua successiva affissione, come previsto dall'art. 31, commi 7 e 8, Ccnl Comparto Istruzione e Ricerca.

Dal canto suo, l'amministrazione convenuta, sia nella fase stragiudiziale sia nella presente sede giurisdizionale, ha sostenuto che l'oggetto dell'ordine del giorno dell'assemblea (*"Referendum sulla giustizia del 22 e 23 marzo 2026: le ragioni del NO"*) non rientrerebbe nelle materie di "interesse sindacale e del lavoro", come richiesto dalla normativa di riferimento.

Dunque, la prima questione da affrontare ai fini della soluzione della controversia involge l'interpretazione della nozione "materie di interesse sindacale e del lavoro" richiamata dall'art. 4 comma 2 del CCNQ 4 dicembre 2017 e dall'art. 20 St. dei Lavoratori.

Orbene, il diritto di assemblea è riconosciuto, in linea generale, dall'art. 20 dello Statuto dei Lavoratori secondo il quale *"I lavoratori hanno diritto di riunirsi, nella unità produttiva in cui prestano la loro opera, fuori dell'orario di lavoro, nonché durante l'orario di lavoro, nei limiti di dieci ore annue, per le quali verrà corrisposta la normale retribuzione. Migliori condizioni possono essere stabilite dalla contrattazione collettiva. Le riunioni - che possono riguardare la generalità*



dei lavoratori o gruppi di essi - sono indette, singolarmente o congiuntamente, dalle rappresentanze sindacali aziendali nell'unità produttiva, con ordine del giorno su materie di interesse sindacale e del lavoro e secondo l'ordine di precedenza delle convocazioni, comunicate al datore di lavoro [...]”.

Con specifico riguardo al comparto Istruzione e Ricerca, l’art. 31 del CCNL 2019-2021 prevede che le assemblee siano indette con specifico ordine del giorno. Il comma 13 del medesimo articolo stabilisce che, per quanto non disciplinato o modificato dalla norma di comparto, continua a trovare applicazione l’art. 4 del CCNQ del 4 dicembre 2017, il quale, al comma 2, afferma che *“Le assemblee [...] possono essere indette [...] con specifico ordine del giorno su materie di interesse sindacale e del lavoro”*.

L’ampiezza della formula “materie di interesse sindacale e del lavoro” utilizzata nelle disposizioni appena richiamate porta a ritenere che la stessa abbraccia non solo problemi specifici sindacali o aziendali riferiti all’organizzazione del lavoro ed alle condizioni di lavoro ma anche temi più generali che presentano pur sempre una connessione con gli interessi dei lavoratori.

In proposito, la Suprema Corte di Cassazione, occupandosi di un caso di defissione di manifesti elettorali, ha chiarito che *“la qualificazione di pubblicazioni, testi e comunicati come inerenti “a materie d'interesse sindacale e del lavoro” è il cuore della libertà di organizzazione ex art. 39 Cost., del diritto di sciopero (si pensi a proclamazione di scioperi di solidarietà o di scioperi politici, a comunicazioni sulla sanità ecc.) della stessa autonomia sindacale che può non più esistere ove al datore di lavoro sia consentito di interferire nella individuazione di quella inerenza. Sola misura della "sindacalità" di un dato materiale è dunque la circostanza che esso abbia formato oggetto di scelta da parte del sindacato, posto che qualsiasi argomento può considerarsi d'interesse sindacale ove il sindacato lo assuma ad oggetto della propria azione e il solo limite che il datore di lavoro ha diritto di veder rispettato, a norma dell'art. 25 cit., è la provenienza dalle rappresentanze sindacali aziendali di tutto ciò che compare negli appositi spazi da lui predisposti. Ciò significa che il datore di lavoro non ha, in ogni caso, il potere di impedire le affissioni, nè di manomettere le bacheche o*



*di rimuovere da esse un qualunque materiale*” (Cass. n. 2808 del 1994, ripresa anche dalla Corte di appello di Roma nella sentenza n. 2267 del 2016 che ha dichiarato antisindacale il comportamento di un’azienda che aveva censurato l’affissione di un volantino sul Referendum sull’acqua indetto nel 2011).

Anche la successiva giurisprudenza ha inteso ricondurre alla nozione di “interesse sindacale e del lavoro” ogni argomento collegato, anche indirettamente, alla tutela dei lavoratori e all’azione sindacale, tra cui senz’altro, temi a rilievo socio-economico connessi al lavoro (cfr. Cass. n. 9743/2002; Cass. n. 14402/2024; Corte cost. n. 170/1995).

In questa ottica, il diritto di assemblea non può ritenersi limitato soltanto a rivendicazioni salariali ovvero a questioni inerenti all’organizzazione del lavoro in senso stretto, ma deve estendersi a tutte le materie che, in un determinato contesto storico, le organizzazioni sindacali ritengano di proprio interesse in quanto idonee ad incidere, seppure indirettamente, sugli interessi dei lavoratori.

Deve escludersi, invece, che possano essere oggetto di assemblea sindacale questioni di propaganda politica pura e senza alcun collegamento con il lavoro.

Con riguardo alla fattispecie concreta in esame, l’ordine del giorno dell’assemblea indetta dall’organizzazione sindacale ricorrente verteva su questioni concernenti l’ordinamento giurisdizionale, le quali sono state sottoposte ad una consultazione popolare chiamata ad esprimersi sulla volontà di confermare o meno una legge costituzionale che comportava una significativa revisione del Titolo IV della Parte II della Costituzione (in particolare, la legge costituzionale recante «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare» che riguardava la modifica degli artt. 87, 102, 104, 105, 106, 107 e 110 della Costituzione).

Trattasi indubbiamente di materia di rilievo costituzionale incidente su interessi collettivi, investendo il referendum tematiche riguardanti l’assetto costituzionale della magistratura e l’esercizio della funzione giurisdizionale che attua il sistema di tutela dei diritti nel nostro ordinamento, cui tutti i cittadini sono interessati.

Non può negarsi che le questioni poste a consultazione referendaria si riflettessero su diritti riferibili alla generalità dei cittadini e, dunque,



necessariamente anche ai lavoratori, ivi compresi quelli del comparto scuola, stante l'impatto della legge costituzionale sull'ordinamento giurisdizionale che appronta il sistema di protezione dei diritti.

IV. Chiarito che le tematiche oggetto dell'ordine del giorno dell'assemblea indetta dall'organizzazione sindacale rientravano nella nozione di "materia di interesse sindacale e del lavoro" come sopra enucleata, occorre evidenziare che la giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. n. 19413 del 2024) ha affermato che qualsiasi forma di incidenza sul pieno esercizio del diritto di riunione in assemblea durante l'orario di lavoro integra condotta antisindacale.

Inoltre, come già osservato sopra, è sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie della condotta antisindacale, un comportamento che leda oggettivamente gli interessi collettivi delle organizzazioni sindacali, essendo irrilevante – invece - l'elemento soggettivo dell'intenzionalità di ledere le prerogative sindacali.

Nella specie, l'illegittimo sindacato compiuto dall'amministrazione convenuta sulla pertinenza dell'oggetto dell'assemblea ha costituito certamente un impedimento al pieno esercizio del diritto dell'assemblea.

Ed infatti è pacifico che l'assemblea sindacale sia stata regolarmente convocata dall'organizzazione sindacale ricorrente e che la mancata adozione, da parte del dirigente, della circolare interna recante l'informativa ai lavoratori scolastico abbia – di fatto – limitato l'effettiva partecipazione dei medesimi alla riunione.

L'obbligo di informativa interna è espressamente sancito dall'art. 31 CCNL Comparto Istruzione e Ricerca 2019-2021 che, ai commi 7 e 8, recita: «7. *La convocazione dell'assemblea, la durata, la sede e l'eventuale partecipazione di dirigenti sindacali esterni sono rese note dai soggetti sindacali promotori almeno 6 giorni prima, con comunicazione scritta, e-mail o pec, ai dirigenti scolastici delle scuole o istituzioni educative interessate all'assemblea.*

*La comunicazione deve essere affissa, nello stesso giorno in cui è pervenuta, all'albo fisico o telematico dell'istituzione scolastica o educativa interessata, comprese le eventuali sezioni staccate o succursali. Alla comunicazione va unito l'ordine del giorno.*



*Nel termine delle successive quarantotto ore, altri organismi sindacali, purché ne abbiano diritto, possono presentare richiesta di assemblea per la stessa data e la stessa ora concordando un'unica assemblea congiunta o – nei limiti consentiti dalla disponibilità di locali – assemblee separate.*

*8 La comunicazione definitiva relativa all'assemblea – o alle assemblee – di cui al presente comma va affissa all'albo dell'istituzione prescelta entro il suddetto termine di quarantotto ore, dandone comunicazione alle altre sedi. Contestualmente all'affissione all'albo, il dirigente scolastico ne farà oggetto di avviso, mediante circolare interna, al personale interessato all'assemblea al fine di raccogliere la dichiarazione individuale di partecipazione espressa in forma scritta del personale in servizio nell'orario dell'assemblea, con un preavviso di 48 ore dalla data dell'assemblea».*

Le previsioni appena trascritte prescrivono che, a seguito della ricezione della comunicazione sindacale di convocazione dell'assemblea, il dirigente deve procedere, in pari data, all'affissione all'albo della comunicazione con l'ordine del giorno e, entro le successive quarantotto ore, è tenuto a emanare una circolare interna rivolta al personale interessato, al fine di raccogliere le dichiarazioni individuali di partecipazione con un preavviso di 48 ore rispetto alla data dell'assemblea.

Il dirigente scolastico dell'I.C. "Piero Angela" ha invece omesso di provvedere all'immediata affissione all'albo ed all'emanazione della circolare interna per la raccolta delle adesioni.

In questo modo, si è verificata una lesione oggettiva del diritto di assemblea dei lavoratori dell'istituto e, quindi, un pregiudizio alle prerogative sindacali della FLC CGIL.

V. Quanto all'attualità della condotta, deve osservarsi che la stessa va intesa nel senso che 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 ed 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 (tra le tante, vedi Cass. n. 13860 del 2019; Cass. n. 3837 del 2016).

Nella specie, il mancato adempimento degli obblighi di informativa gravanti sul dirigente scolastico, estrinsecatosi (anche) mediante un illegittimo sindacato sulla pertinenza dell'oggetto dell'assemblea, è in grado di determinare sicuramente una situazione di incertezza sulla futura osservanza di tali obblighi finalizzati a garantire il pieno esercizio del diritto di assemblea, anche considerando che l'organizzazione sindacale aveva previamente diffidato l'amministrazione scolastica ad adottare gli atti dovuti per assicurare lo svolgimento della riunione.

Tale situazione di incertezza è in grado di produrre effetti durevoli nel tempo suscettibili di determinare una limitazione all'esercizio dell'attività sindacale, specie sotto il profilo dell'interferenza nel rapporto tra organizzazione sindacali e lavoratori.

Alla luce delle considerazioni sinora esposte, deve dichiararsi la natura sindacale del descritto comportamento tenuto dall'amministrazione convenuta.

In merito alla modalità di attuazione della tutela, si ritiene che la *reductio in pristinum* del bene protetto possa realizzarsi mediante la pubblicazione del presente provvedimento all'albo sindacale dell'Istituto Comprensivo "Piero Angela" di Civitella San Paolo e la sua affissione, per un periodo di 10 giorni, del presso i luoghi di lavoro del medesimo istituto.

**VI.** Le considerazioni sinora esposte sono in grado di assorbire ogni altra questione dedotta in giudizio.

Le spese del giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza e, pertanto, sono poste a carico di parte convenuta, con distrazione a favore dei procuratori antistatari di parte ricorrente.

P . Q . M .

visto l'art. 28 Stat. Lav.

**DICHIARA** la natura antisindacale del comportamento tenuto dal Dirigente Scolastico dell'Istituto Comprensivo "Piero Angela" di Civitella San Paolo, consistito nel rifiuto di dare corso agli adempimenti previsti dall'art. 31, commi 7



e 8, del CCNL Comparto Istruzione e Ricerca 2019-2021 in riferimento alla comunicazione di convocazione dell'assemblea sindacale regionale del 17 marzo 2026 indetta dalla FLC CGIL Roma e Lazio;

**ORDINA** al dirigente scolastico dell'Istituto Comprensivo "Piero Angela" di Civitella San Paolo di pubblicare immediatamente il testo integrale del presente provvedimento all'albo sindacale dell'Istituto e di provvedere contestualmente alla sua affissione presso i luoghi di lavoro per un periodo di 10 giorni;

**CONDANNA** la parte convenuta a rimborsare, in favore dei procuratori antistatari di parte ricorrente, le spese di lite che si liquidano in € 2.227,00, oltre spese generali al 15%, iva e cpa.

Si comunichi.

Così deciso in data 12.6.2026.

Il Giudice

*Alessio Di Pietro*

