

Cass. sez. lav. 29 agosto 2018, n. 21373

Angelo Zambelli
Avvocato in Milano
Grimaldi Studio Legale

Condotta antisindacale, legittimazione attiva anche ai sindacati provinciali

Prima di entrare nel merito del principio di diritto espresso dalla Suprema Corte 29 agosto 2018, n. 21373, nel caso che occupa in tema di legittimazione attiva, pare opportuno effettuare alcune precisazioni circa la *ratio* del requisito della nazionalità posto dall'art. 28 St. Lav. ai fini dell'accesso alla tutela ivi prevista nonché l'interpretazione che di esso è stata data dalla giurisprudenza.

Art. 28 St. Lav. e la ratio del requisito della nazionalità

L'art. 28, comma 1, St. Lav. riprende la condotta antisindacale sanzionando il datore di lavoro che ponga in essere comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale nonché del diritto di sciopero. Legittimati ad agire ex art. 28 St. Lav. sono gli «*organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse*».

In base alla dizione della norma, pertanto, «*non rileva che tali associazioni siano maggiormente rappresentative ai sensi dell'art. 19*» St. Lav.^[1].

Ed invero, i requisiti richiesti dalle due norme sono profondamente diversi: «*mentre l'art. 19 richiede la sottoscrizione di contratti collettivi nazionali (o anche provinciali o aziendali, purché applicati in azienda), oppure, a seguito dell'intervento additivo della Corte Costituzionale con sentenza n. 231/13, la partecipazione del sindacato alla negoziazione relativa agli stessi con-*

La Cassazione, in merito al criterio di nazionalità, privilegia la dimensione organizzativa categoriale del sindacato declinandola nel peculiare contesto "territoriale" di riferimento anche in base alle previsioni poste dalla Costituzione a tutela delle minoranze linguistiche

LA MASSIMA

Il criterio della "nazionalità", che legittima un'organizzazione sindacale al ricorso ex articolo 28 dello Statuto dei lavoratori (legge 300/70) per comportamento antisindacale non può che intendersi in senso relativo, ovvero rispetto alla categoria di riferimento nel suo complesso. Il concetto di diffusione "nazionale" deve riferirsi non alla necessità che l'associazione operi su tutto il territorio nazionale, ma che sia esistente ed operante nell'ambito territorialmente rilevante per la specifica categoria considerata e, dunque, anche solo in certe regioni o province.

¶ Cass. sez. lav. 29 agosto 2018, n. 21373

tratti, quali rappresentanti del lavoratori, l'art. 28 richiede, invece, solo che l'associazione sia nazionale»^[2].

Con riferimento al requisito della nazionalità, la giurisprudenza della Corte di Cassazione (cfr. in particolare, Cass. 24 gennaio 2006, n. 1307) ha ripetutamente evidenziato che l'art. 28 Stat. Lav., nel riconoscere la legittimazione ad agire non già a tutte le associazioni sindacali, ma solo agli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, detta una disciplina differenziata che opera una distinzione tra associazioni sindacali che hanno accesso (anche) a questo strumento processuale di rafforzata ed incisiva tutela dell'attività sindacale (tutela peraltro presidiata anche da una sanzione penale) ed altre associazioni sindacali che

1. L. Galantino, *Diritto sindacale*, Giappichelli, 2006, pag. 115.

2. Cass. 2 agosto 2017, n. 19272.

hanno l'accesso (solo) alla tutela ordinaria di un giudizio promosso ex art. 414 c.p.c.

La ragione giustificatrice di questo trattamento differenziato è stata posta in evidenza dalla giurisprudenza costituzionale³.

In particolare, la Corte Costituzionale - con sentenza n. 54 del 1974 - ha valorizzato il concetto di rappresentatività, affermando che il legislatore ha attribuito il mezzo di tutela ex art. 28 St. Lav. «ad organizzazioni responsabili che abbiano un'effettiva rappresentatività nel campo del lavoro e possano operare consapevolmente delle scelte concrete, valutando, in vista di interessi di categorie lavorative e non limitandosi a casi isolati e alla protezione di interessi soggettivi di singoli lavoratori, protetti questi dalle norme comuni spettanti ad ogni individuo, l'opportunità di ricorrere alla speciale procedura prevista dall'art. 28».

La ratio del requisito della nazionalità è, pertanto, quella di evitare la frammentazione della rappresentanza sindacale: ciò è stato precisato dalla stessa Consulta in un'ulteriore pronuncia - (n. 334 del 24 marzo 1988) - ove ha affermato che un «meccanismo selettivo di sostegno qualificato dall'azione sindacale nei luoghi di lavoro deve non solo rifiutare logiche puramente aziendalistiche, estranee al ruolo a questa assegnato dalla Costituzione, ma evitare sia i pericoli di eccessiva frammentazione della rappresentanza sindacale [...] sia un'incidenza nella sfera dell'imprenditore dei diritti ad essa concessi (di assemblea, a permessi retribuiti, ecc.) non proporzionata alle esigenze di efficace esercizio di questi». Successivamente (C. cost. 89 del 17 marzo 1995) è stato altresì ribadito che «la concezione che assume la dimensione organizzativa nazionale come indice di adeguato livello di rappresentatività [...] è apparsa idonea a consentire la selezione, tra i tan-

ti possibili, dell'interesse collettivo rilevante da porre a base del conflitto con la parte imprenditoriale».

L'interpretazione del requisito della nazionalità

Il criterio della nazionalità ha determinato inevitabilmente il sorgere di un elevato contenzioso giudiziario, diretto ad individuare in concreto le circostanze in presenza delle quali si possa definire soddisfatto, da parte delle organizzazioni sindacali, tale presupposto.

All'interno del panorama interpretativo sul requisito della nazionalità - il cui processo evolutivo appare «disordinato e contrastato»⁴ - sembrano potersi rinvenire due principali «macro-orientamenti» che - senza alcuna pretesa di esaustività - possono essere così sintetizzati.

Un orientamento (c.d. criterio soggettivo) ha attribuito rilievo allo statuto associativo delle organizzazioni sindacali, «ritenendo sufficiente che nel proprio statuto l'associazione sindacale si sia proposta di aggregare stabilmente strutture ed attività sindacali a livello nazionale»⁵.

Tale orientamento è stato successivamente abbandonato sul principale presupposto che il mero dato formale delle risultanze dello statuto dell'associazione non può avere rilievo determinante, atteso che di per sé esso «è rappresentativo solo di un prefigurato obiettivo o di un'autoqualificazione del sindacato» (Cass. 4 marzo 2010, n. 5209).

La giurisprudenza più recente appare, infatti, attribuire rilievo all'attività effettivamente compiuta dal sindacato (c.d. criterio oggettivo⁶).

In particolare, la Corte di Cassazione ha affermato in numerose sentenze - ed anche recentemente⁷ - che il requisito della nazionalità non può desumersi

3. Per un'analisi delle sentenze della Consulta, cfr. Cass. 4 marzo 2010, n. 5209.

4. M. Falson, Sul criterio di legittimazione attiva ex art. 28 St. Lav. e sull'esigenza di aggiornarne l'interpretazione alla luce della Corte costituzionale n. 231/2013, in Riv. it. dir. lav., fasc. 3, 2014, pag. 637.

5. D. Zanetto, La nazionalità delle associazioni sindacali legittimate ad agire ex art. 28 St. lav., in Riv. it. dir. Lav., fasc.4, 2013, pag. 921. In senso conforme al c.d. criterio soggettivo, Cass. 20 aprile 2002, n. 5765; Cass. S.U. 21 dicembre 2005, n. 28269.

6. Per un'illustrazione di entrambi i criteri, soggettivo e oggettivo, in dottrina, M. Papaleoni, Sub. 28 in Commentario breve alle leggi sul lavoro diretto da R. De Luca Tamajo-O. Mazzotta, Cedam, 2013, n. 863. Sul criterio della nazionalità in dottrina, anche, G. Quadri, Sindacati intercategoriale, carattere nazionale dell'attività e legittimazione ad agire per la repressione della condotta antisindacale, in Giur. It., 2010, 7, pag. 1633; G. Camilli, Legittimazione processuale ad agire delle organizzazioni sindacali ex art. 28 Statuto dei Lavoratori, requisito della diffusione nazionale e nozione di fatto notorio, in Giur. It., 2003, pag. 10.

7. Cass. 22 maggio 2018, n. 12551 (in precedenza, ex aliis, Cass. 2 agosto 2017, n. 19272, Cass. 22 luglio 2014, n. n. 16637, Cass. 12 dicembre 2008, n. 29257).

da dati meramente formali o da una dimensione statica, puramente organizzativa e strutturale, dell'associazione [...], essendo piuttosto necessaria un'azione diffusa a livello nazionale, atteso che «*ciò che rileva è la diffusione ed una effettiva azione del sindacato su tutto o gran parte del territorio nazionale, non essendo indispensabile che l'associazione faccia parte di una confederazione nè che sia maggiormente rappresentativa*»⁸].

Il fatto

La fattispecie in esame affronta un caso particolare che coinvolge l'ASGB/USAS - *Autonomer Sudtiroler Gewerkschaftsbund* (Unione dei sindacati autonomi Sudtirolesi) - nonchè la ASGB/USAS Settore Trasporto e Ferrovie, associazione sindacale aderente all'ASGB/USAS.

Le suddette OO.SS. avevano agito in giudizio al fine di fare accertare la condotta antisindacale di un'azienda per il diniego opposto al riconoscimento dei permessi sindacali ai sensi dell'art. 30 dello Statuto dei Lavoratori (L. 300/1970) nonché nel rifiuto di aprire un tavolo di trattative per pervenire ad una determinazione del monte ore di permessi retribuiti.

Alla base della domanda vi erano le norme di tutela delle minoranze linguistiche del Trentino-Alto Adige che hanno sancito - per effetto dell'art. 9 del D.P.R. 6 gennaio 1978, n. 58 - l'equiparazione *ope legis* delle confederazioni maggiormente rappresentative tra i lavoratori appartenenti a dette minoranze alle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale e - con riferimento all'art. 5bis del d.l. 20 maggio 1993,

n. 148, convertito nella legge 19 luglio 1993, n. 236 - l'estensione dei diritti e delle prerogative riconosciuti dai contratti collettivi nazionali di lavoro alle stesse confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

I giudici di merito accoglievano il ricorso.

In particolare, la Corte d'Appello di Trento - Sezione distaccata di Bolzano, riconosciuta la legittimazione attiva delle OO.SS. citate, dichiarava antisindacale la condotta della società consistita nel non aver riconosciuto alle predette organizzazioni «*costituite esclusivamente tra lavoratori dipendenti appartenenti alle minoranze di lingua tedesca e ladina, tutti i diritti e le prerogative attribuite per legge e dai contratti collettivi nazionali di lavoro ai sindacati aderenti alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale*». In particolare - ad avviso della Corte territoriale - la condotta antisindacale si era esplicita nel non aver riconosciuto, da un lato, i permessi sindacali retribuiti nel monte ore previsto dal CCNL applicabile e, dall'altro lato, in sede di riunioni e relazioni industriali, «*gli stessi poteri e facoltà riconosciuti ai sindacati firmatari dei CCNL aderenti alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale*».

Quanto sopra veniva stabilito dalla Corte sul presupposto che, a seguito del referendum abrogativo dell'art. 19 Statuto dei Lavoratori, l'equiparazione di cui sopra si è detto - e quindi l'estensione dei diritti e delle prerogative stabilite dalle suddette norme di tutela delle minoranze linguistiche - doveva interpretarsi come riferita alla nuova nozione di «*rappresentatività effettiva (sindacati stipulanti)*»⁹].

8. Gli indici di tale azione sono stati rinvenuti dalla giurisprudenza nelle azioni di lotta poste in essere dal sindacato (Cass. 24 gennaio 2006, n. 1307), nel numero delle deleghe rilasciate dai lavoratori per la riscossione dei contributi sindacali (Pret. Milano, 10 novembre 1992 in Riv. it. dir. lav. 1992, II, pag. 873), ovvero l'attività sindacale svolta dal sindacato a livello nazionale anche con riferimento all'attività contrattuale (Cass. 23 marzo 2006, n. 6429). Recentissimamente la Suprema Corte - seppur in una fattispecie relativa al pubblico impiego - ha altresì precisato che ai fini del requisito della nazionalità assume rilievo la capacità del sindacato di contrarre con la parte datoriale accordi o contratti collettivi che trovino applicazione in tutto il territorio nazionale «in riferimento al settore produttivo al quale appartiene l'azienda nei confronti della quale il sindacato intenda promuovere il procedimento, e attestino un generale e diffuso collegamento del sindacato con il contesto socio-economico dell'intero paese, di cui la concreta ed effettiva organizzazione territoriale si configura quale elemento di riscontro del suo carattere nazionale piuttosto che come elemento condizionante» (Cass. 5 giugno 2018, n. 14402). In precedenza, nello stesso senso: Cass. 4 marzo 2010, n. 5209; Trib. Livorno 14 aprile 2014, in Riv. it. dir. lav., 2014, 3, 637.

9. Sul tema la Corte di Cassazione si era già espressa in passato: «L'estensione alle confederazioni maggiormente rappresentative tra i lavoratori appartenenti alle minoranze linguistiche del Trentino Alto Adige dei diritti e delle prerogative riconosciuti dai contratti collettivi nazionali di lavoro alle confederazioni m.r. sul piano nazionale - sancita dall'art. 5 bis d.l. n. 148/1993, conv. in l. n. 236/1993 - permane dopo l'esito del referendum del 1995 sull'art. 19 st. lav., con la conseguenza che i diritti riconosciuti da un c.c.n.l. a determinati sindacati vanno estesi alle associazioni sindacali appartenenti alle predette minoranze di cui al D.P.R. n. 58/1978, pur non comprese fra i soggetti stipulanti, indipendentemente dalle ragioni per le quali l'autonomia collettiva si è così determinata e senza per questo sollevare contrasti con l'art. 39 cost., stante il preminente rilievo dell'art. 6 cost., principio fondamentale della Repubblica, il quale, pur destinato ad essere specificato da norme attuative, risulta comunque dotato di un proprio effetto giuridico (nella specie, sulla scorta dei principi richiamati, la Corte ha rigettato il ricorso della s.p.a. Poste italiane, confermando le pronunzie dei gradi precedenti che avevano ordinato alla società stessa di riconoscere alle associazioni sindacali appartenenti alle richiamate minoranze linguistiche tutti i diritti riconosciuti dal c.c.n.l. 26 novembre 1994 alle associazioni sindacali m.r.)» Cass. 11 maggio 2006, n. 10848 in Riv. it. dir. lav. 2007.

La Corte distrettuale osservava, comunque, che nel caso di specie, per ciò che riguardava i permessi, i CCNL erano stati firmati anche dalle associazioni sindacali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

La società ricorreva per Cassazione lamentando, *inter alia*, il difetto di legittimazione attiva del sindacato ricorrente e, in particolare, che nel caso di specie difetterebbe il presupposto della «nazionalità» per l'accesso alla speciale tutela di repressione della condotta antisindacale. Infatti – secondo la ricorrente – i «sindacati aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale [...] non hanno di per sé dimensione nazionale e non sono pertanto automaticamente legittimati al ricorso ex art. 28 della legge nr. 300 del 1970».

I motivi della decisione

Con la sentenza in commento la Suprema Corte conferma – innanzitutto - che le norme di tutela delle minoranze linguistiche del Trentino-Alto Adige, di cui sopra si è detto, estendono alle confederazioni maggiormente rappresentative tra i lavoratori appartenenti a dette minoranze non soltanto i diritti di natura sostanziale, bensì anche quelli di natura processuale, ivi inclusi quelli di cui all'art. 28 St. Lav.

Inoltre, la Corte di Cassazione analizzando il criterio della nazionalità riconosce che lo stesso «non può che intendersi in senso relativo, ovvero rispetto alla categoria di riferimento nel suo complesso». Ad avviso degli ermellini, «il concetto di diffusione "nazionale" deve cioè riferirsi non alla necessità che l'associazione operi su tutto il livello nazionale ma che sia esistente ed operante nell'ambito territorialmente rilevante per la specifica categoria considerata e dunque, come nella specie, anche solo in certe regioni o province». In buona sostanza, per “nazionale” non deve intendersi il sindacato costituito ed operante in tutto il territorio nazionale, bensì quello esistente ed operante nell'ambito territorialmente qualificante con riferimento alla specifica categoria considerata¹⁰.

Non solo. La Corte di Cassazione precisa che il sindacato in esame (ossia l'ASGB) - «*pacificamente - è la confederazione sindacale maggiormente rappresentativa, in ambito nazionale, delle associazioni costituite da lavoratori dipendenti, appartenenti alle minoranze di lingua tedesca e ladina nella Provincia di Bolzano, e la ASGB/USAS - Settore Trasporto e Ferrovie - è associazione alla stessa aderente*». Sì che – prosegue la Corte - impedire alle suddette associazioni sindacali «l'accesso alla forma di tutela sindacale disciplinata della L. n. 300 del 1970, art. 28, per difetto della qualità di "organismo locale di associazione sindacale nazionale" significherebbe ridurre o, comunque, significativamente limitare la portata dell'equiparazione» effettuata dalle norme di tutela delle minoranze linguistiche del Trentino-Alto Adige di cui *supra*. Ed invero, le suddette previsioni di equiparazione costituiscono attuazione della tutela delle minoranze linguistiche che la Costituzione colloca tra i compiti fondamentali della Repubblica (art. 6 Cost.), con la conseguenza che ogni esclusione o limitazione delle stesse sarebbe in contrasto con un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Conclusioni

Come si è visto nell'analisi sopra riportata, la sentenza della Corte di Cassazione fornisce un'interpretazione assolutamente condivisibile della norma statutaria che privilegia la dimensione organizzativa categoriale del sindacato e la declina nel peculiare contesto “territoriale” di riferimento anche in virtù delle previsioni poste dalla Costituzione a tutela delle minoranze linguistiche.

Il principio di diritto espresso sulla “relatività” del criterio della nazionalità richiesto dall'art. 28 St. Lav. appare tuttavia destinato a riproporsi nelle aule giudiziarie e a determinare il possibile sorgere di contrasti interpretativi sul tema.

Sì che non resta che attendere gli ulteriori sviluppi ed effetti nelle corti territoriali. ●

10. La tesi era già stata avvalorata in passato da autorevole dottrina che aveva precisato che «per nazionale non deve intendersi il sindacato costituito ed operante in tutto il territorio nazionale, bensì quello esistente ed operante nell'ambito territorialmente rilevante per la specifica categoria considerata che può essere presente solo in certe regioni e province (ad es. le organizzazioni dei cavatori)» - G. Pera, art. 28, in *Commento allo Statuto dei diritti dei lavoratori*, a cura di C. Assanti - G. Pera, Cedam, Padova, 1972, p. 332.