

Maurizio Falsone

**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**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

DIRITTO SINDACALE

I

TRIBUNALE DI FIRENZE 23 agosto 2013 - Rizzo *Giud.* - Cobas lavoro privato provincia di Firenze c. ATAF Gestioni s.r.l.

Condotta antisindacale - Procedimento ex art. 28 St. lav. - Legittimazione attiva - Requisito della nazionalità - Svolgimento di attività sindacale su tutto o su ampia parte del territorio nazionale - Necessità - Sottoscrizione di contratti collettivi nazionali - Non necessaria.

Il carattere nazionale previsto dall'art. 28 St. lav., quale indice di acquisita rappresentatività del sindacato a livello nazionale, non può desumersi da dati meramente formali — come un'articolazione nazionale prevista dallo statuto associativo — ma dall'effettiva attività diffusa a tale livello che si traduce non necessariamente nella stipula di contratti collettivi a livello nazionale, ma anche in qualsiasi altra forma di lotta sindacale o tutela di lavoratori su tutto o ampia parte del territorio nazionale. (1)

II

TRIBUNALE DI LIVORNO 14 aprile 2014 - CALÒ *Giud.* - CIB Unicobas c. Società mezzi portuali Piombino s.p.a.

Condotta antisindacale - Procedimento ex art. 28 St. lav. - Legittimazione attiva - Requisito della nazionalità - Capacità di stipulare ccnl in riferimento al settore produttivo al quale appartiene l'azienda - Necessità.

Il carattere nazionale previsto dall'art. 28 St. lav. non può desumersi dal mero dato formale dello statuto dell'associazione — che affermi il carattere nazionale del sindacato — quanto dalla capacità di concludere con la parte datoriale accordi o contratti collettivi, anche gestionali, 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 socioeconomico dell'intero paese. (2)

(1-2) 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

1. I due decreti ex art. 28 St. lav. in commento sono da segnalare per

I

Omissis. — Ritene il Tribunale che non possa essere accolta neppure l'eccezione di carenza di legittimazione attiva del COBAS del Lavoro Privato,

l'analisi che svolgono a proposito del requisito della "nazionalità", richiesto agli organismi locali dei sindacati che vi abbiano interesse e che vogliano legittimamente usufruire del procedimento speciale di repressione della condotta antisindacale (sul tema cfr. i classici: T. TREU, *Attività antisindacale e interessi collettivi*, PD, 1971, 565 ss., U. ROMAGNOLI, *Commento all'art. 28*, in *Statuto dei diritti dei lavoratori*, a cura di G. GHEZZI - G.F. MANCINI - L. MONTUSCHI - U. ROMAGNOLI, Zanichelli-Foro Italiano, 1972, 434 ss., R. VACCARELLA, *Il procedimento di repressione della condotta antisindacale*, Franco Angeli, 1977, 145, M.G. GAROFALO, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, Jovene, 1979, 202 ss., G. PERA, *Manuale di diritto del lavoro*, Cedam, 1996, 281 ss., oltre alla dottrina più recente di seguito citata).

Le tesi accolte dai due Giudici toscani, in adesione a diversi orientamenti giurisprudenziali, sono contrastanti, a conferma che, ancora oggi, l'esegesi del criterio della nazionalità è soggetta ad un processo evolutivo «disordinato e contrastato», «con fughe in avanti e repentini dietrofront», non foss'altro che per la stretta correlazione esistente fra la questione della nazionalità e i processi evolutivi del movimento sindacale (cfr. M. NOVELLA, *Condotta antisindacale e legittimazione ad agire. Il requisito della nazionalità nella giurisprudenza dell'ultimo decennio*, LD, 1997, 81 ss. da cui sono tratti i virgolettati).

Peraltro, il dibattito giuridico sul requisito in parola pareva essersi assopito negli ultimi anni, ancorché in mancanza di una soluzione definitiva e soddisfacente; ma la recente C. cost. 23 luglio 2013, n. 231, FI, 2013, I, 3368 a proposito dell'art. 19 St. lav. ha prodotto un effetto indiretto di rimescolamento delle carte in tavola. Così il Giudice fiorentino di cui si commenta il decreto ha riletto la questione giuridica anche alla luce dell'importante sentenza costituzionale citata anche alla luce di alcune posizioni espresse in dottrina (L. DE ANGELIS, *Brevi annotazioni sull'incostituzionalità del criterio di legittimazione attiva di cui all'art. 28 dello statuto dei lavoratori*, WP CSDLE, It, n. 195/2013 ora anche in LG, 2014, 221 ss.).

2. Entrambi i provvedimenti affrontano casi di denunciata condotta antisindacale contro alcuni cd. sindacati di base: l'organismo fiorentino dei Cobas del Lavoro Privato e quello livornese dei CIB Unicobas. Ai primi è riconosciuta la legittimazione ad agire *ex art. 28 St. lav.* — nonché la fondatezza delle pretese di merito —, ai secondi invece il Giudice labronico nega il carattere della nazionalità del sindacato cui fa riferimento l'organismo locale ricorrente (con gli stessi argomenti spesi in occasione di un precedente decreto emesso per un caso simile intercorso fra le stesse parti: T. Livorno 10 marzo 2014, n. 790 N.R.G. 317/2014).

I due Giudici, innanzitutto, confermano il dato oramai assolutamente prevalente secondo cui, ai fini della valutazione della sussistenza del criterio della nazionalità, non contano circostanze meramente soggettive, cioè fondate su elementi formali e autoreferenziali che possono essere tratti, ad esempio, dagli statuti dei sindacati agenti, soprattutto ove questi siano sconfessati dalla realtà dei fatti.

sollevata nella memoria di costituzione della convenuta, e che pertanto il Sindacato procedente sia pienamente abilitato a proporre un ricorso *ex art. 28 L. 300/70*.

La questione di diritto attiene all'interpretazione del primo comma dell'art. 28 L. 300/70, là ove riconosce il diritto all'azione di repressione della condotta antisindacale agli organismi locali «*delle associazioni sindacali nazionali*», ed in particolare alla delimitazione del requisito della "nazionalità" del sindacato, che secondo parte convenuta dovrebbe essere valutato non in generale, ma con specifico riferimento al settore di cui fa parte l'azienda contro cui si agisce.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (S.U. 21 dicembre 2005, n. 28269) precisano che il dato della diffusione nazionale del sindacato competente ad agire richiesto dall'art. 28 L. 300/70 deve intendersi come svolgimento di una «*effettiva azione sindacale non su tutto ma su gran parte del territorio nazionale*» e non come sussistenza del legame con una confederazione ovvero con l'esame della maggiore rappresentatività del sindacato (cfr. in questo senso anche Cass. 10 gennaio 2005, n.269 e Cass. 3 giugno 2004, n. 10616). La verifica del requisito della diffusione nazionale così inteso, legittima ad agire anche le associazioni sindacali intercategoriale (quale è il sindacato COBAS del Lavoro Privato), per le quali, però, i limiti minimi di presenza sul territorio nazionale devono intendersi più elevati di quelli valevoli per una associazione di categoria.

La più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione (cfr. Cass. 29 luglio 2011, n. 16787) precisa che il carattere nazionale di una organizzazione sindacale non è condizionato alla stipula di contratti collettivi a livello nazionale in quanto, in questo modo, si introdurrebbe un criterio selettivo più forte di quello indicato dalla norma dello Statuto dei lavoratori, atteso che nei fatti un'associazione sindacale può avere carattere nazionale anche se non ha firmato contratti collettivi nazionali. Peraltro la stessa Corte Costituzionale, con riferimento all'art. 19, primo comma, lettera *b*) della L. 300/70 (che, diversamente da quanto statuisce l'art. 28 della stessa legge, espressamente richiedeva tra i requisiti per la costituzione di rappresentanze sindacali titolari dei diritti di cui al titolo terzo dello Statuto la sottoscrizione, da parte del sindacato, di contratti collettivi nazionali, o anche provinciali o aziendali, purché applicati in azienda), ha dichiarato incostituzionale questa norma nella parte in cui riserva la possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali alle associazioni sindacali che abbiano firmato i contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, sul rilievo che l'effettiva rappresentatività del sindacato è un dato valoriale che si basa sul rapporto con i

In passato, in effetti, non sono mancati, ma solo nell'ambito della giurisprudenza di merito, decreti che accertavano la sussistenza del requisito della nazionalità alla luce delle aspirazioni statutarie dei sindacati ricorrenti (P. Milano 9 dicembre 1994, *OGL*, 1994, 729) sul presupposto delle mere potenzialità che i sindacati ricorrenti dimostravano. Questo orientamento minoritario è facilmente criticabile, perché non si fonda sulla valutazione obiettiva della realtà, ma

lavoratori e che prescinde dalla stipula del contratto collettivo, che è momento condizionato dal rapporto che il sindacato ha con l'azienda (cfr. Corte Cost. n. 231/2013).

su una sorta di giudizio prognostico, fornendo ai sindacati che se ne avvantaggiano una patente di presunta rilevanza nazionale non guadagnata sul campo, che garantisce loro maggiore forza nelle relazioni sindacali, fino a favorirne *pro futuro* l'effettiva diffusione nazionale, tramite un (quantomeno) inopportuno intervento esterno (cfr. le conclusioni di M. NOVELLA, *op. cit.*, 102). L'insufficienza e/o l'irrelevanza del dato formale è stata recentemente confermata da Cass. 4 marzo 2010 n. 5209, *GI*, 2010, 1633 nt. QUADRI (cfr. anche C. MANDRIOLI - A. CARRATTA, *Diritto processuale civile*, Giappichelli, 2014, 341 ss.).

I due Giudici, poi, proseguono per strade radicalmente diverse.

Il Giudice di Livorno, infatti, verifica l'insussistenza del requisito della nazionalità del sindacato il cui organismo locale ha proposto ricorso alla luce della sua "(in)capacità di contrarre" accordi o contratti collettivi *a)* che trovino applicazione in tutto il territorio nazionale, *b)* in riferimento al settore produttivo al quale appartiene l'azienda nei confronti della quale è adito il giudice *ex art. 28 St. lav.*, *c)* e che attestino un generale e diffuso collegamento del sindacato col contesto socio-economico dell'intero Paese. In particolare, si afferma essere mancante la prova di aver svolto attività contrattuale in riferimento allo specifico settore produttivo dell'azienda, quello dell'attività portuale, essendo il sindacato ricorrente attivo nel settore pubblico e, in particolare, della scuola, e vedendo limitata la propria presenza nel settore rilevante nel caso *de qua* solo a Livorno e Piombino. Il Giudice aderisce, in questo modo, al precedente di Cass. 4 marzo 2010 n. 5209, *MGC*, 2010, 3, 322 (vedi anche Cass. 9 gennaio 2008, n. 212, *GC*, 2008, 9, I, 1926) — anch'esso relativo al settore portuale — che viene invece espressamente criticato dal Giudice fiorentino.

Secondo quest'ultimo, infatti, aderendo ad esso, si introdurrebbe un criterio selettivo più forte e maggiormente limitante rispetto a quanto prevede la lettera della norma perché si circoscriverebbe il requisito della nazionalità alla sola capacità contrattuale, "escludendo l'esame di altre forme di lotta sindacale e di tutela collettiva dei lavoratori, quali ad esempio l'indizione di uno sciopero a livello nazionale".

Il Giudice di Firenze, a partire da questa presa di posizione, ammette la sussistenza del requisito della nazionalità in considerazione della diffusione nazionale dell'effettiva attività sindacale *tout court*, da intendersi, cioè, senza alcuna indebita ed arbitraria restrizione di significato. Attività sindacale, in questa prospettiva, non significa solo ed esclusivamente negoziazione collettiva, quanto semmai ogni forma di lotta collettiva e/o di tutela dell'interesse dei lavoratori su tutto o su ampia parte del territorio nazionale (vedi i precedenti conf. Cass. 7 marzo 2012, n. 3544, inedita a quanto consta, Cass. 23 marzo 2006, n. 6429, *GC*, 2007, I, 2927, nt. DE MOZZI e, per il merito, T. Pistoia 17 gennaio 2011, *D&L*, 2001, 84, nt. CONTE).

3. Bisogna premettere che le decisioni qui riportate possono dipendere da un'insufficiente offerta probatoria o da una inavveduta strategia difensiva, perché il requisito della nazionalità va valutato alla luce dei dati acquisiti nell'ambito dell'istruzione probatoria ed essendo inapplicabile alle circostanze rilevanti l'isti-

Da ciò consegue che il carattere nazionale previsto dall'art. 28 L. 300/70 non possa prescindere da una acquisita rappresentatività del sindacato a livello

tuto del fatto notorio (cfr. Cass. 7 agosto 2002, n. 11833, *NGL*, 2002, 598). Ma non v'è dubbio, ad ogni modo, che i due decreti sposino orientamenti e prospettive teoriche diversi.

La dottrina ha formulato, a tal proposito, alcune classificazioni. La più tradizionale distingue l'orientamento soggettivo — cioè quello fondato sui dati meramente formali — e l'orientamento oggettivo — basato su una analisi effettiva dell'attività compiuta — cfr. F. LUNARDON, *La repressione della condotta antisindacale*, in *Conflitto, concertazione e partecipazione*, a cura di F. LUNARDON, in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da F. CARINCI - M. PERSIANI, 2011, 723 e M. MAGNANI, *Diritto sindacale*, Giappichelli, 2013, 83.

Altra classificazione, più adatta alle recenti e ondivaghe prese di posizioni giurisprudenziali, distingue l'orientamento secondo cui il termine “nazionale” si riferisce esclusivamente “alla dimensione organizzativa intercategoriale” (in senso merceologico e non di mestiere), quello secondo cui il termine si riferisce alla “dimensione organizzativa categoriale” (sempre in senso merceologico), nonché quello che non fa riferimento ad un modello organizzativo ma solo ad una “dimensione organizzativa”, appunto nazionale (cfr. L. NOGLER, *Sul concetto di “associazioni sindacali nazionali” di cui all'art. 28 St. lav., q. Riv.*, 1993, 631, ove vengono riportati ulteriori ed esaustivi riferimenti alla giurisprudenza e alla dottrina). Il decreto livornese aderisce al secondo filone esegetico, quello fiorentino al terzo.

Si osservi, in questa prospettiva, che verificare la sussistenza del requisito della nazionalità in relazione al settore merceologico dell'azienda contro cui si chiede giustizia significa necessariamente presupporre il modello organizzativo dei sindacati confederali tradizionali, promuovendone, di conseguenza, la struttura organizzativa fondata su una c.d. linea orizzontale multilivello (le confederazioni e, ad esempio, le camere del lavoro) intrecciata con una linea verticale (le categorie). Questo inevitabile presupposto logico, però, non si confà all'attuale contesto delle relazioni sindacali posto che, come è ormai noto, accanto ai sindacati tradizionalmente intesi, si diffondono sempre più organizzazioni sindacali pluricategoriali o intercategoriale, che riuniscono strutture indifferentemente orizzontali e verticali, se non addirittura “di mestiere”.

Possiamo distinguere, sotto altro aspetto, le decisioni che interpretano la «nazionalità» come un dato di diffusione territoriale in senso organizzativo o, per così dire, materiale (in particolare in base alle sedi sparse nel Paese) e quelle che, invece, danno importanza ad altri dati sostanziali (cfr. A. CERRI, *Una risposta disattenta della corte sul requisito del carattere nazionale del sindacato per la legittimazione al ricorso ai sensi dell'art. 28 del c.d. «statuto dei lavoratori»*, *FI*, 1995, I, 1736). Questi ultimi possono sostanziarsi nelle deleghe sindacali rilasciate, nel numero di iscritti, nelle azioni di lotta, nella partecipazione verbalizzata ad incontri sindacali negoziali o di consultazione o di informazione, nella stipulazione di contratti collettivi.

Ad osservare le decisioni della giurisprudenza secondo questo criterio di classificazione, dobbiamo constatare che l'indice della stipula di contratti collettivi di livello nazionale è stato considerato a volte un indice “particolarmente rilevante” di sussistenza del requisito della nazionalità (cfr. Cass. 4 marzo 2010, n. 5209, cit.; Cass. 11 gennaio 2008, n. 520, *MGL*, 2008, 530) se non addirittura

nazionale, e che pertanto lo stesso non possa desumersi da dati meramente formali (come ad esempio un'articolazione nazionale prevista dallo statuto associativo), ma da una effettiva attività diffusa a tale livello. Azione non significa però necessariamente stipulazione di contratti collettivi a livello nazionale, ma si può tradurre in qualsiasi altra forma di lotta sindacale o tutela di lavoratori su tutto o ampia parte del territorio nazionale (cfr. sostanzialmente in questo senso Cass. 7 marzo 2012, n. 3544).

La nozione di nazionalità va quindi individuata in base alla ragione giustificatrice del trattamento differenziato che l'art. 28 L. 300/70 riconosce ai sindacati legittimati ad agire con tale speciale forma di tutela (presidiata anche da una sanzione penale) rispetto alle associazioni sindacali che hanno invece accesso solo alla tutela ordinaria del giudizio ex art. 414 c.e., ragione che già con la sentenza

essenziale, come ha sostanzialmente ritenuto, da ultimo, il Giudice di Livorno (per una ricognizione complessiva e aggiornata cfr. D. BORGHESI, *La tutela contro i comportamenti antisindacali*, in D. BORGHESI - L. DE ANGELIS, *Il processo del lavoro e della previdenza*, Utet, 2013, 467).

Tuttavia, oggi, deve tenersi in conto — come fa apertamente il Giudice di Firenze — che la suddetta sottoscrizione di un contratto collettivo, in quanto momento condizionato dalla volontà datoriale, non rappresenta più *nemmeno* il criterio selettivo di accesso ai diritti sindacali in azienda *ex* art. 19 e ss. St. lav. secondo quanto deciso da Corte cost. n. 231/2013 *cit.*, che, con una decisione di parziale incostituzionalità, ha ritenuto essere sufficiente l'effettiva partecipazione alle trattative relative al contratto collettivo applicato ma non sottoscritto.

A chi scrive pare che il “terremoto” provocato dalla Corte costituzionale rappresenti una scossa di assestamento anche per il tema affrontato in questa sede. Esso, cioè, dovrebbe indurre a depotenziare l'indice della sottoscrizione di un contratto collettivo (nazionale), in favore di altri criteri di verifica maggiormente effettivi (cfr. T. Milano 7 novembre 2013, *OGI*, newsletter n. 5, 2013, nt. FRATELLO). Peraltro, lo “sciame sismico” che sembra preannunciarsi potrebbe provocare, fuor di metafora, ulteriori contrasti giurisprudenziali non facilmente indirizzabili verso approdi più sicuri, ciò che ha indotto alcuni ad invocare un intervento della Corte costituzionale o del legislatore (L. DE ANGELIS, *Brevi annotazioni*, *cit.*).

4. Il nesso sistematico fra l'art. 28 e l'art. 19 St. lav. è stato più volte sottolineato in dottrina, soprattutto in occasione del primo importante intervento correttivo sul testo dell'art. 19 St. lav. in seguito al referendum abrogativo del 1995 (cfr. L. DE ANGELIS, *L'art. 28 dello statuto dei lavoratori dopo l'esito referendario*, *FI*, 1996, I, c. 477). In effetti, pur avendo ben presente la differenza fra requisiti richiesti da una norma di natura sostanziale (l'art. 19) e quelli richiesti da una norma di natura processuale (l'art. 28), è tuttavia indiscutibile che il legislatore statutario avesse in origine voluto individuare un criterio di legittimazione per l'azione giudiziaria più ampio rispetto a quello individuato per avere accesso ai diritti sindacali in azienda. Con il referendum del 1995 questo rapporto si è però rovesciato (G. GHEZZI - U. ROMAGNOLI, *Il diritto sindacale*, Zanichelli, 1997), facendo mancare l'originario razionale equilibrio sistematico (F. LUNARDON, *op. cit.*, 85).

n. 54/1974 la Corte Costituzionale ebbe ad individuare nel fatto che l'art. 28 L. 300/70 attribuisce lo strumento processuale di rafforzata ed incisiva tutela dell'attività sindacale alle organizzazioni «che hanno un'effettiva rappresentatività nel campo del lavoro e possono operare consapevolmente delle scelte concrete,

La razionalità dell'equilibrio originario, a prescindere dall'opportunità dei criteri selettivi prescelti, stava nel fatto che tutti i sindacati riconosciuti in azienda potevano senza dubbio agire *ex art. 28 st. lav.*, mentre quelli non riconosciuti *ex art. 19 St. lav.*, potevano agire se, e solo se, garantivano, attraverso la dimensione nazionale, di poter maneggiare un potente strumento processuale responsabilmente e nell'ambito di una strategia sindacale più ampia.

Con la modifica all'art. 19 St. lav. del 1995, invece, si è posto il caso di un sindacato aziendale firmatario di un contratto collettivo (anche) aziendale che, pur subendo, in ipotesi, gravi condotte antisindacali dovute alla violazione di uno dei diritti *ex art. 20 ss. St. lav.*, non possa beneficiare del procedimento speciale, dovendo, viceversa, agire in via ordinaria, a meno che non sussistano i presupposti per l'eventuale proposizione di un ricorso in via d'urgenza. Con la recente sentenza della Corte costituzionale, la situazione sembra ancora più problematica. Si pone, infatti, anche il caso del sindacato che ha partecipato alle trattative, che non ha sottoscritto, per naturali divergenze, il contratto collettivo avallato da altri sindacati e che — anche avendo oggi accesso ai diritti sindacali dentro l'azienda — non può utilizzare lo strumento processuale dell'art. 28 St. lav. Ciò, pur essendo il soggetto sindacale maggiormente a rischio di subire condotte antisindacali, a causa del dissenso liberamente esercitato nella fase delle trattative e del conseguente rischio di emarginazione in azienda.

Ora, il requisito della nazionalità del sindacato agente *ex art. 28 St. lav.* è stato più volte considerato *ex se* costituzionalmente legittimo (cfr. C. cost. 6 marzo 1974, n. 54, *FI*, 1974, I, 963; C. cost. 24 marzo 1988, n. 334, *FI*, 1988, I, 1774; C. cost. 17 marzo 1995 n. 89, *FI*, 1995, I, 1735, che però “salva” il criterio della nazionalità “allo stato”, ipotizzando possibili revisioni del giudizio), per cui le perplessità in passato denunciate (U. ROMAGNOLI, *Aspetti processuali dell'art. 28 dello statuto dei lavoratori*, *RTDPC*, 1971, 1313 e A. PROTO PISANI, *Il procedimento di repressione dell'attività antisindacale*, *FI*, 1973, 62 ss.), possono dirsi superate.

Oggi però riemerge con più evidenza di prima la possibile irragionevolezza *ex art. 3 Cost.* del combinato disposto degli artt. 19 e 28 St. lav. (G. PERA, *Va tutto bene nella norma relativa alla costituzione delle r.s.a. deliberata dal popolo sovrano?*, *q. Riv.*, 1996, 449).

Che poi la Corte costituzionale possa agevolmente intervenire su una questione siffatta e per giunta su una combinazione di norme, è un problema di giustizia costituzionale la cui soluzione spetta alla Consulta (G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, 2012), mentre ai Giudici di merito è richiesto soltanto di rilevare, più semplicemente, la non manifesta infondatezza del dubbio di incostituzionalità.

Questo diverso ruolo nel procedimento di controllo di legittimità costituzionale non è un espediente tecnico insignificante, perché, come è noto, permette alla Corte costituzionale di indirizzare l'interpretazione dei Giudici anche nei casi in cui i dubbi di incostituzionalità non vengano poi ritenuti effettivamente sussistenti, ad esempio segnalando l'orientamento giurisprudenziale più coerente con la Costituzione.

valutando — in vista 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 nazionalità dell'associazione sindacale si ha pertanto ogniqualvolta la stessa operi a livello nazionale (o comunque su gran parte del territorio nazionale) «per tutelare gli interessi di una o più categorie di lavoratori a quel livello» (cfr. Cass. 9 gennaio 2008, n. 212; nello stesso senso Cass. 23 marzo 2006, n. 6429).

In questo quadro non può condividersi la giurisprudenza (in particolare Cass. 4 marzo 2010, n. 5209, citata da parte convenuta) secondo cui la legittimazione ad agire *ex art. 28 L. 300/70* andrebbe scrutinata accertando la capacità di contrarre accordi o contratti collettivi nazionali «con riferimento al settore produttivo al quale appartiene l'azienda nei confronti della quale il sindacato intende promuovere il procedimento *ex art. 28 St. Lav.*», in quanto, da un lato, così facendo, si introduce un criterio selettivo più forte e maggiormente limitante rispetto a quanto prevede la norma (che non fa alcun riferimento al settore produttivo a cui appartiene l'azienda, né ai settori coperti da specifici accordi collettivi), e dall'altro circoscrive il requisito della nazionalità alla sola capacità contrattuale, esclu-

5. Infine, si dice tradizionalmente che lo strumento dell'art. 28 St. lav. è stato opportunamente e ragionevolmente offerto solo a sindacati nazionali, in quanto capaci di «assicurare che l'individuazione dell'interesse collettivo da ritenere leso dalla condotta imprenditoriale sia frutto di una sintesi interpretativa che, in quanto operata da soggetti rappresentativi di larghi strati di lavoratori, sia razionalmente funzionale, e non controproducente, rispetto all'obiettivo di un reale rafforzamento delle loro posizioni nel conflitto industriale» (così C. cost. 24 marzo 1988, n. 344, cit.).

Ma a tale considerazione, si può, oggi, replicare che l'evoluzione delle relazioni sindacali non ha soltanto imposto di rivedere la lettera dell'art. 19 St. lav., ma ha riguardato anche il livello stesso in cui il conflitto industriale e la negoziazione collettiva si esprimono. Non v'è, infatti, chi non veda che l'interesse collettivo che i sindacati devono tutelare oggi si sostanzia maggiormente in una istanza di livello sempre più aziendale e sempre meno nazionale; ciò per una serie di complicate vicende storiche, fra le quali campeggia l'esigenza datoriale di aderenza delle trattative alle specificità aziendali (esigenza consacrata dall'art. 8 del d.l. 138/2011 e, da ultimo, anche dal DEF 2014 - 2016). Il che pone problemi applicativi incidenti anche sui presupposti per il corretto utilizzo dello strumento processuale di cui all'art. 28 St. lav., allorché si negozi sulla contrattazione integrativa della fonte nazionale e ad essa intendano partecipare organizzazioni sindacali che non abbiano sottoscritto il ccnl di riferimento. L'aziendalizzazione delle relazioni industriali, allora, rappresenta un ulteriore fenomeno che impone di rileggere il criterio della nazionalità con cautela ed elasticità.

MAURIZIO FALSONE

*Dottore di ricerca in diritto del lavoro
nell'Università di Milano-Bicocca*

dedo l'esame di altre forme di lotta sindacale e di tutela collettiva dei lavoratori, quali ad esempio l'indizione di uno sciopero a livello nazionale.

Così ricostruita a livello teorico la nozione di nazionalità dell'associazione sindacale legittimata a proporre ricorso *ex art. 28 L. 300/70*, ritiene il Tribunale che le produzioni documentali effettuate da parte ricorrente (non contestate da parte resistente, se non limitatamente ad doc. 41, di cui, pertanto, in assenza di produzione dell'originale da parte ricorrente, o di copia attestata come conforme all'originale, il giudice non tiene conto) siano sufficienti a dimostrare la diffusione a livello nazionale del sindacato COBAS del Lavoro Privato, il quale è un sindacato intercategoriale presente sia al Nord, che al Centro che al Sud Italia, ivi compresa l'Italia insulare, stipulante contratti collettivi nazionali in settori diversi da quello avente ad oggetto il trasporto su gomma, di cui fa parte l'azienda convenuta, (si vedano il cenl personale non dirigente ENAV 2008, doc. 40, e il contratto integrativo dei lavoratori dipendenti del Comitato UNICEF dell'aprile 2013, doc. 44 *bis*), e comunque molto diffuso ed attivo anche nel settore dei trasporti (si veda la copiosa documentazione che dimostra la presenza e l'attività di COBAS del Lavoro Privato in Liguria, in Lombardia, in Emilia Romagna, in Toscana, in Abruzzo, in Campania, in Sicilia), e svolgente azione di lotta e tutela dei lavoratori a livello nazionale (si veda in particolare nella documentazione prodotta come doc. 66 di parte attrice, la proclamazione dello sciopero generale nazionale del 14 novembre 2012 quale protesta nei confronti delle misure adottate dal Governo, organizzato da COBAS del Lavoro Privato). — *Omissis*.

II

Omissis — 3. L'eccezione preliminare di difetto di legittimazione attiva, sollevata dalla società resistente, è fondata e deve pertanto essere accolta per le seguenti ragioni.

4. Come già affermato da questo Tribunale in una analoga controversia tra le stesse parti dell'odierno giudizio, secondo la più recente giurisprudenza di legittimità in tema di repressione della condotta antisindacale, ai fini del riconoscimento del carattere «nazionale» dell'associazione sindacale legittimata all'azione *ex art. 28 stat. Lav.*, non assume decisivo rilievo il mero dato formale dello statuto dell'associazione (che affermi il carattere nazionale del sindacato), quanto piuttosto la capacità di contrarre con la parte datoriale accordi o contratti collettivi, anche gestionali, 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 configuri quale elemento di riscontro del suo carattere nazionale piuttosto che

come elemento condizionante (in questo senso Cass. n. 5209 del 4 marzo 2010; nello stesso senso v. il decreto di questo Tribunale n. 790/2014 del 10 marzo 2014 reso nel procedimento R.G.N. 317/2014 doc. n. 1 allegato alla memoria di costituzione).

5. Come già affermato da questo Tribunale in precedenza, tale principio di diritto è pienamente condivisibile atteso che la ragione giustificatrice sottesa alla limitazione della legittimazione attiva per la procedura ex art. 28 cit., è anche sostanziale (legata all'attività del sindacato e agli interessi collettivi tutelati) e non già solo formale (discendente dalla mera dislocazione del sindacato sul territorio); ed anzi è soprattutto la ragione sostanziale della differenziazione che rende la stessa compatibile con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost., comma 1) e con quello della libertà di azione sindacale (art. 39 Cost., comma 1); pertanto, la dimensione territoriale nazionale deve necessariamente coniugarsi ad un'attività orientata alla tutela dei lavoratori a quello stesso livello.

6. Ora, nella fattispecie in esame, deve osservarsi che parte ricorrente, su cui incombeva il relativo onere probatorio, non ha dimostrato di svolgere attività sindacale a livello nazionale in riferimento allo specifico settore produttivo cui appartiene l'azienda convenuta. Posto infatti che l'enunciazione del carattere nazionale nello statuto del sindacato CIB UNICOBAS non assume rilevanza dirimente, si osserva che la documentazione prodotta dal sindacato ricorrente unitamente al ricorso introduttivo del giudizio non consente di ritenere provato lo svolgimento di attività sindacale a livello nazionale con riferimento al settore dell'attività portuale (v. documentazione in atti, da cui emerge che il sindacato ricorrente non svolge attualmente né ha svolto in passato significativa attività a livello nazionale nel comparto in cui opera la società resistente; v. in particolare il doc. n. 4 allegato al ricorso da cui emerge che l'attività del sindacato ricorrente ha in via assolutamente prioritaria ad oggetto il settore pubblico e della scuola in particolare, essendo limitata l'attività inerente ai servizi portuali alle zone di Livorno e Piombino). — *Omissis*.