



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

Udienza pubblica dell'11 gennaio 2022 –Sezioni Unite

R.G. n. 26939/20 – n.6 del ruolo

**Conclusioni ai sensi dell'art. 23, comma 8 – bis del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137,
conv. con modificazioni della legge 18 dicembre 2020, n. 176**

IL SOSTITUTO PROCURATORE GENERALE

Sul ricorso ex art. 360 c.p.c. presentato da XXX per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Venezia, Sezione Lavoro, n. 108/2019 pubblicata il 19.2.2020 nel giudizio RG 108/2019;

O S S E R V A:

1.La Corte d'appello di Venezia con la sentenza oggetto di ricorso per cassazione ha rigettato l'appello di XXX contro la sentenza del Tribunale di Vicenza che aveva negato la giurisdizione del giudice italiano in relazione alla domanda ex art. 28 L. n. 300/1970, per l'accertamento dell'antisindacalità del comportamento tenuto da YYY, e della lesione del diritto alla libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost., anche per illegittima discriminazione, della stessa Organizzazione ricorrente e dei lavoratori delle basi USA Nato in Italia ad essa aderenti.



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

La Corte in particolare, pur richiamata **la disposizione dell'art. IX, comma 4 della Convenzione NATO di Londra del 19 giugno 1951**, secondo la quale "...Le condizioni d'impiego e di lavoro, ed in particolare i salari e gli accessori, nonché le condizioni per la protezione dei lavoratori, saranno regolate conformemente alla legislazione in vigore nello Stato di soggiorno", e l'interpretazione costante nel senso della sua portata applicativa anche alla giurisdizione, ha però ritenuto di escludere in particolare quella del giudice italiano sulla base della tradizionale distinzione fra atti *iure imperii* e atti *iure gestionis*: comportando la domanda, in caso di accoglimento, l'emanazione di statuizioni capaci di incidere sui comportamenti riferibili allo Stato estero, corrispondenti al preteso ordine di negoziazione con l'Organizzazione ricorrente, la Corte ha ritenuto non ravvisabile la giurisdizione del giudice italiano. A ciò ha aggiunto la considerazione, già fatta propria dal Tribunale, circa il distinto livello ed ambito di tutela che ha il rapporto di lavoro da un lato e l'esercizio delle prerogative sindacali in capo all'associazione dall'altro, tale da escludere la perfetta coincidenza del rispettivo sistema di tutela.

Ritenuto il vigore della Convenzione di New York del 2004 (perché ricognitiva di un canone già parte integrante del diritto consuetudinario internazionale, come affermato dalla CEDU nella sentenza 18 gennaio 2011, Guadagnino c. Italia e Francia), i Giudici veneziani ne hanno tratto il principio generale per cui ogniqualvolta lo Stato estero è chiamato in causa perché potenziale destinatario di un obbligo di *facere* specifico (ad es. nell'ipotesi di cui al paragrafo 2 dell'art. 11, lett. c) della Convenzione), esso non può essere assoggettato alla giurisdizione dello Stato italiano che non può per tale via comprimere e condizionare l'esercizio di prerogative tipiche della sovranità del medesimo Stato. Escluso ogni dubbio di legittimità costituzionale circa la disciplina



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

come ricostruita, trovando copertura costituzionale il principio dell'immunità relativa nel disposto dell'art. 10 co.1 Cost., la Corte d'appello ha richiamato il "pur risalente orientamento giurisprudenziale di legittimità" (Cass., n. 3368/1978 e 1677/1981) che ha escluso l'esperibilità dell'azione ex art. 28 della l. n.300/1970 nei confronti del Quartiere generale delle forze alleate del Sud Europa, ancorché da parte di Sindacati formati dal cosiddetto personale "a statuto locale", non risultando norme nei trattati internazionali volte ad estendere la disciplina dell'ordinamento italiano in materia di attività sindacale nei luoghi di lavoro.

2. Propone ricorso per cassazione la XXX, denunciando la violazione degli artt. I, co.1°, lett. b) e IX, co.4°, della Convenzione di Londra del 19.65.1951, ratificata ed eseguita in Italia con l. n. 1335 del 1955, nonché dell'Accordo di Parigi del 26.7.1961 eseguito con D.P.R. 18.9.1962, n. 2083.

Secondo la ricorrente la Corte d'appello, pur dopo avere riconosciuto che l'art. IX, co.4° della Convenzione di Londra sancisce l'applicazione della legislazione in vigore nello Stato di soggiorno (nella specie, l'Italia), sia con riguardo alla disciplina sostanziale del rapporto di lavoro, sia per quanto attiene alla tutela giurisdizionale dei lavoratori, ha disatteso tale premessa affermando che in ogni caso la giurisdizione dello Stato ove si svolge il rapporto di lavoro (cd. Stato del foro) non può essere riconosciuta laddove la pretesa riguardi l'emanazione di ordini attinenti ad un *facere* (classico esempio, l'ordine di reintegrazione). La linea di demarcazione è stata fissata di modo che sia comunque precluso al giudice italiano di incidere su quelle potestà in senso lato pubblicistiche, comunque espressione di una sovranità dello Stato estero che non può trovare compressioni o condizionamenti specificamente nell'esercizio della funzione



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

giurisdizionale (cd. immunità ristretta): un regime consuetudinario consacrato dall'art. 11, § 2, lett. c) della Convenzione di New York, che introduce un'eccezione alla giurisdizione dello Stato ospitante in tutti i casi in cui appunto l'azione ha per oggetto l'assunzione, la proroga e la reintegra di un lavoratore, perché in caso diverso si consentirebbe al giudice nazionale di interferire direttamente sull'esercizio dei poteri pubblicistici dello Stato straniero datore di lavoro, espressione dei poteri sovrani di autorganizzazione (Cass., S.U., n. 18661/2019; v. anche n. 34474/2019).

3. Ad avviso di questo P.G., il rilievo è fondato.

La Corte d'appello ha disconosciuto la natura di *lex specialis* da attribuirsi invece alla Convenzione di Londra del 19 giugno 1951, ed alla previsione di cui all'art. IX, che relativamente al cd. personale a statuto locale esclude l'immunità, ancorché nella forma ristretta e stabilisce, come detto, che in particolare per quanto riguarda il salario, gli accessori e le condizioni di protezione dei lavoratori, valgono le regole dettate dalla legislazione in vigore nello Stato di soggiorno (nella specie, l'Italia), sia con riguardo alla disciplina sostanziale del rapporto di lavoro, sia per quanto attiene alla tutela giurisdizionale dei lavoratori.

La giurisprudenza di questa Corte è costante, sin da tempo risalente (Cass., S.U., n. 1189/1989; n. 3336/1990; n. 174/1996; n. 8588/1996), nel ribadire la piena operatività del principio nei confronti del personale cd. a statuto locale: ancora di recente, dando seguito ad un ininterrotto orientamento, ha confermato (sent. n. 29556/2021) che, ai fini della decisione delle controversie relative al lavoro prestato in favore degli organi militari e degli uffici civili dei Paesi aderenti alla NATO, occorre fare riferimento all'art. IX della suddetta Convenzione di Londra (nonché all'art. 8 dell'accordo firmato



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

a Parigi il 26 luglio 1961, reso esecutivo con d.P.R. 18 settembre 1962 n. 2083), nei termini sopra richiamati; che detto Trattato, e il Protocollo della medesima Convenzione, il cd. Accordo di Parigi, costituiscono regolamentazione pattizia, senza limitazione alcuna, delle condizioni d'impiego, di lavoro e protezione dei lavoratori nei rapporti di lavoro instaurati dai Paesi membri del Trattato dell'Atlantico del Nord (tra cui gli Stati Uniti d'America), da organismi militari e comandi supremi o subordinati della NATO, con il personale a statuto locale, vale a dire cittadini dello Stato ospitante nel quale si trovino ad operare per lo svolgimento dei propri compiti, e ciò sia quanto alla disciplina sostanziale del rapporto sia per quanto attiene alla giurisdizione (v. fra le altre, Cass., n. 7837/2005); sono assoggettati alla giurisdizione dello Stato italiano i soli rapporti di lavoro con la manodopera locale in riferimento ai quali la Convenzione di Londra esprime essa stessa l'intento degli Stati ospitati di rinunciare all'immunità (Cass., Sez.Un., n.20106 del 2005), rinuncia che, per converso, non è contemplata e non si estende al personale assunto come personale civile accompagnante la forza armata (v. Cass., Sez.Un., n. 6489/2012). Nel 2019, ancora, le Sezioni Unite, con le sentenze n. 8228 e 8229, hanno ribadito che la domanda proposta dal lavoratore residente nello Stato di soggiorno in riferimento al rapporto di lavoro prestato in favore degli organi militari e degli uffici civili dei Paesi aderenti alla NATO e la cui assunzione sia avvenuta per il soddisfacimento delle esigenze locali della Forza militare, appartiene alla giurisdizione dello Stato di soggiorno (così ancora più di recente Cass, Sez. Lavoro, n. 4413/2021; n. 11638/2021; n. 11760/2021).



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

4. Se dunque deve escludersi che nei confronti del personale dei lavoratori civili italiani “a statuto locale” addetti alla base NATO di Vicenza possa trovare applicazione il regime dell’immunità, ancorché ristretta, occorre farsi carico dell’obiezione della Difesa degli Stati Uniti secondo cui l’articolo IX del Trattato non sarebbe comunque rilevante rispetto alla controversia instaurata dalla ricorrente: *in primis*, si afferma con il controricorso, perché sarebbe erroneo il riferimento all’Accordo di Parigi, ed in particolare all’art. 8, dal momento che la base militare USA di Vicenza non è un Quartiere Generale Interalleato, e pur operando “in un contesto NATO” non può considerarsi come sua articolazione, ma esclusivamente come struttura che risponde all’Amministrazione delle Forze Armate USA.

L’argomento può essere agevolmente superato alla luce delle considerazioni di cui già alla sentenza n. 29556/2021 sopra citata: La Convenzione di Londra, pur se genericamente indicata come «Statuto delle truppe della NATO» disciplina lo *status* del personale militare degli stati parti del Trattato dell’Atlantico del Nord che si trovino nel territorio di un altro stato parte e, al contempo, regola lo status dei membri delle basi militari Nato o americane stazionanti in territorio italiano. La Convenzione disciplina anche lo *status* del personale civile al seguito della forza armata dell’Alleanza stazionante nel nostro territorio e del personale civile dello stato di soggiorno assunto per soddisfare le necessità locali. In particolare, in riferimento al personale civile dello stato di soggiorno, il §4 dell’articolo IX si riferisce espressamente a “Le necessità locali di mano d’opera civile da parte di una forza o di un elemento civile”. Da ciò deve trarsi che la previsione non si applica solo ai dipendenti della NATO, dal momento che vi si include il personale alle dipendenze di «una forza» ossia, alla stregua della definizione



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

di «forza» data dall'art. 1 della Convenzione medesima, «il personale appartenente alle forze armate di terra, di mare o dell'aria di una delle parti contraenti che si trovi nel territorio di un'altra parte contraente nella zona del Trattato Nord Atlantico per ragioni attinenti al proprio servizio, con riserva che due Parti contraenti interessate possono convenire di non considerare determinate persone, unità o formazioni come costituenti una "forza" o facenti parte di una "forza" appartenenti ad essa agli effetti della presente convenzione».

Non è dirimente quindi che i rapporti di lavoro intercorrano con la NATO, ma direttamente con le forze armate USA, dal momento che la Convenzione impegna direttamente non solo la NATO, ma anche gli Stati che di essa fanno parte.

5. Per quanto riguarda poi l'obiezione concernente l'impossibilità di estendere la giurisdizione dello Stato italiano alle controversie intentate dall'Organizzazione sindacale per lamentare l'antisindacalità dei comportamenti datoriali, la Corte d'appello ha ritenuto di condividere la tesi difensiva, e di dover affermare che l'azione prevista dall'art. 28 della l. n. 300/1970 non è esperibile nei confronti del quartier generale Interalleato, ancorché da parte i Sindacati formati dal cd. personale a “statuto locale” in quanto non sarebbero rinvenibili norme che estendono la disciplina dell'ordinamento italiano in materia di attività sindacale nei luoghi di lavoro, consentendo in tal modo un'ingerenza dello stato stesso nella organizzazione di tali enti internazionali. Né tale estensione potrebbe dedursi dalle disposizioni di quei trattati che devolvono alla giurisdizione del giudice italiano le controversie inerenti ai rapporti di lavoro con detto personale, dal momento che queste operano sul diverso piano della tutela dei diritti del dipendente nell'ambito del rapporto stesso.



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

Ad avviso di questo P.G., tale interpretazione non può condividersi, in quanto non aderente alla lettera, ed alla *ratio* complessiva, dell'art. IX, che, si ribadisce, individua nella legislazione dello Stato di soggiorno la fonte regolativa delle condizioni d'impiego e di lavoro, ed in particolare i salari e gli accessori, e, accanto a queste, delle condizioni per la protezione dei lavoratori.

A fronte di una dizione così ampia e generale, non sono chiare le ragioni in base alle quali la Corte d'appello, seguendo i risalenti precedenti di legittimità, possa escludere l'estensione della disciplina dell'ordinamento italiano in materia di attività sindacale nei luoghi di lavoro, per essere la previsione della Convenzione limitata all'ambito della tutela dei diritti del dipendente nell'ambito del rapporto stesso. Un tale limite non si trae dalle espressioni utilizzate nel testo della clausola, che appunto opera un generale richiamo alle "condizioni per la protezione dei lavoratori": a cui non sembra possa ritenersi estranea l'attività del sindacato, come soggetto collettivo deputato istituzionalmente alla tutela dei diritti e degli interessi dei lavoratori, all'interno del complesso aziendale. I diritti e le prerogative riconosciuti dalla legislazione al sindacato non rappresentano altro che strumenti capaci di mettere l'organizzazione collettiva in condizione di spiegare al meglio la propria capacità rappresentativa degli iscritti e degli aderenti, e quindi di garantire con la migliore efficacia le condizioni di lavoro del singolo. L'art. IX co.4 della Convenzione non esclude il suo raggio di operatività alla regolamentazione del rapporto diretto tra datore di lavoro e dipendente: riguarda invece onnicomprensivamente la legislazione avente di mira la tutela delle condizioni di lavoro, a prescindere dal soggetto che è chiamato a farsene carico. Alla considerazione del dato testuale, che è centrale e, a quanto pare, univoca, deve poi aggiungersi quella di sistema, per cui una volta convenuta l'applicazione della



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

normativa dello Stato del foro alla materia regolante il rapporto di lavoro, non ci sono ragioni che autorizzino l'esclusione di quella, diversa ma complementare, che fissa le regole per lo svolgimento dell'attività sindacale. Si verrebbe a creare così una categoria di lavoratori che, pur vedendosi garantire dalla legislazione italiana i diritti e le tutele riconosciuti dal nostro ordinamento, non potrebbero comunque far riferimento all'azione del loro sindacato all'interno del complesso aziendale, secondo le attribuzioni che alle organizzazioni sindacali sono riconosciute dalle specifiche previsioni legislative, attuative del principio costituzionale di cui all'art. 39.

Peraltro la decisione della Corte d'appello trascura integralmente la previsione specifica di cui all'art.8 dell'Accordo di Parigi del 26 luglio 1961, a cui è stata data esecuzione con il D.P.R. n. 2083 del 1962, che obbliga i Quartieri Generali Interalleati a garantire al personale civile a statuto locale "un trattamento che non sia meno favorevole di quello stabilito dalle leggi italiane e dai contratti collettivi di lavoro applicati in Italia alle attività che più si avvicinano a quelle svolte dal personale assunto dai Quartieri Generali medesimi": tale obbligo non potrebbe dirsi adempiuto in caso di preclusione per il sindacato a cui il singolo aderisce, di spiegare la propria azione e di far valere le proprie prerogative all'interno dei luoghi di lavoro secondo la legislazione italiana.

Nè si trascuri che la Corte costituzionale (C.Cost., sent. n. 334/1988) ha confermato la legittimità costituzionale della procedura dell'art. 28, evidenziando l'opzione compiuta dal legislatore statuario: favorendo, da un lato, un processo di aggregazione e di coordinamento degli interessi dei vari gruppi professionali, anche al fine di ricomporre, ove possibile, le spinte particolaristiche in un quadro unitario; dall'altro, dotando le



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

organizzazioni sindacali di strumenti idonei a pervenire ad una sintesi tra istanze rivendicative di tipo microeconomico e di tipo macroeconomico ed, insieme, di raccordare l'azione di tutela delle classi lavoratrici con la considerazione di interessi potenzialmente divergenti, quali, in particolare, quelli dei lavoratori non occupati.

Secondo il Giudice delle Leggi, questa concezione corrisponde al ruolo tradizionalmente svolto dal movimento sindacale italiano, e che risulta coerente al complessivo disegno cui è informata la Carta costituzionale, nel quale anche l'art. 39 va inserito: e cioè, sia al principio solidaristico, di cui all'art. 2; sia al principio consacrato nel secondo comma dell'art. 3 che, promuovendo l'eguaglianza sostanziale tra i lavoratori e la loro effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, addita anche alle organizzazioni sindacali di rendersi, per la loro parte, strumenti di tale partecipazione, oltre che di tutela dei diretti interessi economici dei lavoratori (cfr. sent. n. 15 del 1975).

In questo quadro complessivo, non pare ammissibile scindere le due concorrenti posizioni, quella del singolo lavoratore e quella del sindacato deputato a garantirne le “condizioni di lavoro” in un’ottica protettiva e migliorativa: a maggior ragione là dove nemmeno le parti stipulanti hanno espresso una siffatta volontà.

Né si ritiene che valga a condizionare l’esito della decisione l’argomentazione di cui alla sentenza della Corte d’appello, a proposito della carenza di rilievo per l’interesse dell’associazione ricorrente, di una contrattazione collettiva riservata alle altre organizzazioni in azienda, tenuto conto anche dell’interesse primario che non è l’esclusione della trattativa sindacale di quelle organizzazioni, ma l’ammissione ad esse del sindacato che lamenta di essere pregiudicato dall’esclusione. I Giudici



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

d'appello in esordio (pag. 7) hanno però individuato il *petitum* di causa, riferendolo alle doglianze circa la violazione dei diritti sindacali basilari di cui agli artt. 14 e 17 dello Statuto, nonché della tutela prevista dall'art. 19, come conseguenza del denegato diritto a aderire al contratto collettivo e quindi di quello a partecipare alle trattative per il rinnovo. Si tratta di un complesso di prerogative che la legislazione nazionale annette alla presenza dell'Organizzazione in azienda e dunque alla sua effettiva rappresentatività, e che comunque attengono al merito, che dovrà essere affrontato avanti al Giudice italiano, cui si chiede venga attribuita la giurisdizione.

Si conclude per l'accoglimento del ricorso

P. Q. M.

Chiede accogliersi il ricorso.

Roma, 15.12.2021

Il Sostituto P.G.

Rita Sanlorenzo