

Civile Ord. Sez. U Num. 33366 Anno 2022

Presidente: VIRGILIO BIAGIO

Relatore: GARRI FABRIZIA

Data pubblicazione: 11/11/2022

ORDINANZA

sul ricorso 30736-2021 proposto da:

FEDERAZIONE ITALIANA LAVORATORI COMMERCIO TURISMO
SERVIZI - FILCAMS, aderente alla CGIL (Confederazione Generale
Italiana dei Lavoratori), in persona del legale rappresentante pro
tempore, elettivamente domiciliata in ROMA,
presso lo studio dell'avvocato _____ che la
rappresenta e difende unitamente all'avvocato _____

- *ricorrente* -

contro

398
22

11

UILTUCS, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, V _____ esso lo studio dell'avvocato (_____ che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato P _____

FISASCAT CISL - FEDERAZIONE ITALIANA SINDACATI ADDETTI SERVIZI COMMERCIALI AFFINI E DEL TURISMO - FEDERAZIONE NAZIONALE, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, _____ presso lo studio dell'avvocato _____ che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato _____

STATI UNITI D'AMERICA, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliati in ROMA, _____ presso lo studio dell'avvocato _____, che li rappresenta e difende;

- controricorrenti -

nonchè contro

AMBASCIATA DEGLI STATI UNITI D'AMERICA E GOVERNO USA da essa rappresentato, U.S. NAVAL FORCE EUROPE - U.S. NAVAL SUPPORT ACTIVITY ATTN, US ARMY EUROPE - U.S. ARMY BASE VICENZA (presso CASERMA CARLO EDERLE), U.S. AIR FORCE EUROPE AVIANO US AIR BASE, COMANDO USA SETAF - UFFICIO PERSONALE CIVILE, UILTUCS UIL;

- intimati -

avverso la sentenza n. 2598/2021 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 23/06/2021.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 13/09/2022 dal Consigliere FABRIZIA GARRI.

RILEVATO CHE

1. La Federazione Italiana Lavoratori Commercio Turismo Servizi - Filcams aderente alla CGIL, convenne in giudizio davanti al Tribunale di Roma l'Ambasciata degli Stati Uniti di America ed il Governo Usa da essa rappresentato, U.S. Naval Force Europe, U.S. Army Europe U.S. Army Base Vicenza, U.S. Air Force Europe basata ad Aviano, il Comando Usa SETAF basato a Vicenza, e gli Stati Uniti di America per sentir accertare e dichiarare la lesione, anche per illegittima discriminazione, del diritto alla libertà sindacale della Filcams CGIL e dei lavoratori civili italiani della basi USA NATO italiane ad essa aderenti con specifico riguardo ai diritti di cui agli artt. 14 - 17 e 19 e ss. della legge n. 300 del 1970 ed anche con riguardo al diritto di informativa e di partecipazione inerenti alle negoziazioni collettive ed al diritto di prendere parte alle trattative per la contrattazione collettiva ed alla libertà di aderirvi.

2. Il Tribunale dichiarò di essere carente di giurisdizione e la Corte di appello, investita del gravame, lo ha rigettato confermando l'accertata carenza di giurisdizione.

2.1. La Corte d'appello di Roma ha ritenuto che la giurisdizione italiana debba essere esclusa in quanto vertendosi nel campo dell'esercizio delle prerogative sindacali la decisione chiesta andrebbe ad incidere nell'assetto organizzativo e nelle funzioni proprie delle basi militari USA in Italia e non su provvedimenti di natura patrimoniale.

2.2. Il giudice di secondo grado ha rammentato che nella specie sarebbe applicabile il principio di c.d. immunità ristretta degli Stati esteri per l'esercizio di poteri pubblicistici di autorganizzazione, che potrebbero subire compressioni o condizionamenti dall'adozione da parte del giudice italiano per la natura dei provvedimenti connessi all'accertamento del carattere antisindacale della condotta datoriale e tenuto conto del diverso ambito in cui si esprime la tutela del

rapporto di lavoro rispetto a quello che va ad incidere sull'esercizio delle prerogative sindacali.

3. Per la Cassazione della sentenza ha proposto ricorso la Federazione Italiana Lavoratori Commercio Turismo Servizi - Filcams affidato a tre motivi. Sia la UILTUCS UIL che gli Stati Uniti d'America hanno resistito con controricorso. La FISASCAT CISL, l'Ambasciata degli Stati Uniti di America, l' U.S. Naval Force Europe, l' U.S. Army Europe U.S. Army Base Vicenza, l' U.S. Air Force Europe basata ad Aviano e il Comando Usa SETAF basato a Vicenza sono rimasti intimati. Gli Stati Uniti d'America hanno depositato memoria ai sensi dell'art. 378 c.p.c..

CONSIDERATO CHE

4. Con il primo motivo di ricorso è denunciata la violazione degli artt. 1 comma 1 lett. b) e IX comma 4 della Convenzione di Londra del 19 giugno 1951, ratificata ed eseguita in Italia con la legge 30 novembre 1955 n. 1335 nonché dell'Accordo di Parigi del 26 luglio 1961 al quale è stata data esecuzione in Italia tramite d.P.R. 18 settembre 1962 n. 2083 per avere la Corte territoriale ritenuto insussistente a decidere la controversia la giurisdizione dell'autorità giudiziaria italiana.

4.1. Sostiene la ricorrente che ingiustamente sarebbe stata esclusa la giurisdizione italiana prevista dall'art. IX comma 4 della Convenzione NATO sul rilievo, errato, che nella specie vengano in rilievo profili che involgono l'esercizio di potestà in senso lato pubblicistiche e si trascura di considerare che la giurisdizione prevista dalla citata convenzione costituisce *lex specialis* che, nel suo ambito di applicazione supera e sostituisce i principi generali degli stati esteri in materia di lavoro.

4.2. Deduce che in base alla disciplina speciale applicabile al caso in esame vi è giurisdizione dello stato del luogo ove si svolge la prestazione, diversamente dall'ipotesi in cui la controversia interessi

lavoratori che non appartengano alla NATO, qualora siano proposte in giudizio domande relative ad un *facere*.

4.3. Erroneamente, perciò, la Corte di merito avrebbe ritenuto che i principi di diritto internazionale consuetudinario (regole internazionali pattizie "generali") potessero superare la legge speciale dettata con riguardo alla specifica fattispecie dall'art. IX comma 4 della Convenzione NATO.

4.4. Sotto altro profilo, poi, deduce che erroneamente si è ritenuto di escludere la giurisdizione sul rilievo che non si verterebbe in una controversia di lavoro ma piuttosto si tratterebbe dell'esercizio delle prerogative sindacali. Osserva che il giudice di appello avrebbe ommesso di considerare che, così ragionando, si determina una disparità di trattamento illegittima ai sensi dell'art. 8 lett. d) dell'Accordo di Parigi del 26.7.1961 (a cui è stata data esecuzione con il d.P.R. 17.9.1962 n. 2083). Con tale disposizione si dispone che ai lavoratori civili NATO spetta 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. Si evidenzia che la clausola è stata sempre interpretata nel senso che coloro che lavorano per conto delle forze armate di uno Stato estero debbono essere posti sullo stesso piano di quelli che lavorano per conto di soggetti nazionali. Deduce che per ottenere tale parificazione è l'intero diritto del lavoro che deve essere applicato non potendosi escludere quindi gli aspetti connessi alle relazioni sindacali. Ritiene che sarebbe irrilevante l'alterità soggettiva ed oggettiva di sindacati e lavoratori evidenziando che tale alterità è in generale presente anche con riguardo al rapporto di lavoro soggetto in via generale al diritto italiano e comunque la tutela sindacale è apprestata in ultima analisi a favore dei lavoratori ed a tutela e protezione dei rapporti di lavoro. Rileva poi che

9

comunque è oramai pacifica l'applicazione anche al pubblico impiego dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori.

4.5. In via subordinata solleva l'eccezione di illegittimità costituzionale degli artt. I comma 1 lett. b) e IX comma 4 della convenzione NATO, della Convenzione di Londra del 19.6.51 e della legge di ratifica ed esecuzione del 30.11.55 n. 1335, dell'Accordo di Parigi del 26.7.1961 e del d.P.R. 18.9.1962 n. 2083 in relazione agli artt. 2, 3, 24, 39, 111 e 117 Cost e l'ultimo anche per contrasto con i parametri interposti degli artt. 6, 11,14 e art. 1 del prot. 12 della CEDU nella parte in cui non prevedono la giurisdizione dello Stato italiano in relazione alle controversie di cui all'art. 28 della legge n. 300 del 1970.

5. Con il secondo motivo di ricorso è denunciata la violazione dell'art. 10 Cost. e delle norme generalmente riconosciute in materia di immunità giurisdizionale degli Stati oltre che della Convenzione di New York del 2.12.2004 ratificata ed eseguita in Italia con la Legge 14.1.2013 n. 5.

5.1. Sostiene la ricorrente che la sentenza, ritenendo che con la condanna ad un *facere* si sarebbe inciso sull'assetto organizzativo e nelle funzioni proprie delle basi militari NATO, avrebbe erroneamente ritenuto applicabile la distinzione tra atti *iure imperii* (attraverso cui si esplica l'esercizio delle funzioni pubbliche statuali immuni dalla giurisdizione) e atti *iure gestionis* (di caratteri privatistico e soggetti alla giurisdizione italiana). Tanto senza tener conto della tendenza del diritto internazionale consuetudinario a tutelare in ogni caso il lavoratore (Convenzione europea sull'immunità degli Stati del 16.5.1972) e senza considerare poi che la Convenzione di New York in mancanza del deposito del trentesimo strumento di ratifica previsto dall'art. 30 non è ancora in vigore.

5.2. Sottolinea che va verificata caso per caso la conformità al diritto internazionale consuetudinario che non può essere ritenuta

9

puramente e semplicemente esistente. Evidenzia che, comunque, anche ritenendo applicabile l'art. 11 della Convenzione, si sarebbe dovuta ritenere sussistente la giurisdizione del giudice italiano.

6. Con il terzo motivo, in subordine, si ritiene che se le disposizioni degli artt. I comma 1 lett. b) e IX comma 4 della convenzione NATO, della Convenzione di Londra del 19.6.51 e della legge di ratifica ed esecuzione del 30.11.55 n. 1335, dell'Accordo di Parigi del 26.7.1961 e del d.P.R. 18.9.1962 n. 2083, l'art. 10 Cost e le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute in materia di giurisdizione degli Stati, La convenzione di New York del 2.12.2004 ratificata ed eseguita dall'Italia con la legge n. 5 del 14.1.2013 non possano essere interpretate per affermare la giurisdizione del giudice italiano con riguardo alle controversie in materia di condotta antisindacale allora gli atti dovrebbero essere rimessi alla Corte Costituzionale per violazione dei principi supremi dell'ordinamento (artt.1, 2, 4, 18, 24, 35, 39 e 40 Cost.).

7. Il ricorso è fondato e deve essere accolto.

7.1. Questa Corte ha già avuto occasione di prendere posizione sulla medesima questione che oggi è sottoposta alla sua attenzione ed ha ritenuto che in tema di rapporti di lavoro prestato in Italia da cittadini italiani in favore degli organi militari e degli uffici civili dei Paesi aderenti alla NATO, l'art. 9 della Convenzione di Londra del 19 giugno 1951, resa esecutiva in Italia con l. n. 1355 del 1955, prevede che le condizioni di impiego e di lavoro delle persone assunte per i bisogni locali di manodopera - in particolare per quanto riguarda il salario, gli accessori e le condizioni di protezione dei lavoratori - al fine del soddisfacimento di esigenze materiali (cd. personale a statuto locale), sono regolate conformemente alla legislazione in vigore nello Stato di soggiorno. Ne consegue che sussiste la giurisdizione del giudice italiano a conoscere dell'azione intrapresa dal sindacato ai sensi dell'art. 28 st.lav., considerato che le "condizioni di protezione"

presidiate dall'art. 9 della Convenzione sono appunto garantite dalla presenza sindacale attiva nei luoghi di lavoro, in applicazione degli artt. 2 e 39 Cost., che riconoscono l'azione sindacale come proiezione del riconoscimento e delle garanzie dei diritti inviolabili dei lavoratori, a ciò non ostando né che all'epoca della sottoscrizione e ratifica della predetta Convenzione non esistesse ancora lo Statuto dei lavoratori (venendo in rilievo un rinvio formale e non recettizio) né la configurabilità della responsabilità penale per il caso di inottemperanza al decreto ex art. 28 st.lav. (ipotesi rientrante nella disciplina prevista dalla medesima Convenzione) (cfr. Cass. Sez. U. 31/01/2022 n. 2849).

7.2. Nell'accogliere il primo motivo di ricorso di quel giudizio, sovrapponibile a quello formulato nel presente, queste sezioni unite hanno affermato in primo luogo che non è fondata l'obiezione, contenuta anche nel controricorso che oggi si esamina e poi sviluppata in memoria dagli Stati Uniti d'America. Sostiene infatti la parte controricorrente che, benché alla vicenda sia applicabile l'art. IX, par. 4, della Convenzione di Londra, non lo sarebbe, invece, l'accordo di Parigi del 1961, e in particolare, l'art. 8 di esso. Il secondo, a differenza della prima, si riferirebbe ai soli rapporti fra un quartiere generale interalleato e il personale civile impiegato alle dipendenze di esso e nel caso in esame quelle indicate nel controricorso non sono quartieri generali interalleati, ma basi militari degli Stati Uniti d'America che, pur operando in un contesto NATO, non sono un'articolazione della NATO.

7.3. Rileva il Collegio che tale "obiezione è smentita dalla combinazione dei testi internazionali rilevanti, che sono la convenzione tra gli Stati partecipanti al trattato Nord Atlantico sullo statuto delle loro forze armate, firmata a Londra il 19 giugno 1951, *NATO Status of Forces Agreement*, generalmente conosciuto come NATO SOFA (cd. convenzione di Londra, ratificata dall'Italia con la

legge n. 1335 del 30 novembre 1955); il protocollo sullo statuto dei quartieri generali militari internazionali creati in virtù del trattato Nord Atlantico, firmato a Parigi il 28 agosto 1952, e ratificato dall'Italia con la legge n. 1338 del 30 novembre 1955, e l'accordo tra il governo italiano e il comando supremo alleato in Europa degli Stati membri del Trattato Nord Atlantico sulle particolari condizioni d'installazione e di funzionamento nel territorio italiano dei quartieri generali militari internazionali che vi sono o che vi potranno essere installati, firmato a Parigi il 26 luglio 1961, cui è stata data esecuzione con d.P.R. n. 2083 del 18 settembre 1962. (...) La convenzione di Londra, dunque, detta sul piano multilaterale il regime di base dello stanziamento in tempo di pace di forze di Stati membri (sull'accezione delle quali si veda Cass., sez. un., n. 29556/21, punti 18-19) sul territorio di altri Stati membri in attuazione del trattato NATO; il protocollo richiama in blocco quella normativa anche nel caso in cui le forze siano addette ai quartieri generali internazionali creati nel quadro dell'organizzazione NATO a partire dal 1952 (dispone l'art. 3, comma 1, lett. a), del protocollo che, ai fini dell'applicazione della convenzione, *«par 'force', on entend le personnel affecté à un Quartier Général Interallié et qui appartient aux Armées de terre, de mer ou de l'air de tout Etat Partie au Traité de l'Atlantique Nord»*); e l'accordo di Parigi specifica la normativa multilaterale fissata dalla convenzione di Londra e richiamata dal protocollo di Parigi, come emerge dal suo preambolo (*«...Tenuto conto che i rapporti generali intercorrenti tra le Parti firmatarie del Patto Atlantico ed i Quartieri generali interalleati sono stati definiti nel Protocollo allegato alla Convenzione concordata tra le Parti suddette in merito allo statuto giuridico delle rispettive Forze e che alcune disposizioni speciali per la costituzione ed il funzionamento, in territorio italiano, dei Quartieri generali interalleati esistenti o che potranno esservi installati, dovranno essere stabilite tra il Governo della Repubblica italiana ed il Comandante supremo*

alleato in Europa»), e dalla definizione, contenuta nell'art. 1, lett. d), di Quartiere generale interalleato, per il quale s'intende *SHAPE*, ossia *Supreme Headquarters Allied Powers Europe (Quartiere generale Supremo Potenze Alleate in Europa)* ed «ogni Quartier generale militare internazionale dipendente direttamente da *SHAPE* nonché ogni altro Quartier generale militare internazionale dipendente da *SHAPE*, per il quale sia applicabile il "Protocollo" in seguito a decisione del Consiglio Nord Atlantico». In definitiva, l'art. 8 dell'accordo di Parigi attua e specifica, a livello bilaterale con lo Stato italiano, il regime stabilito dalla convenzione di Londra, come definito dal protocollo. (...) E allora, per la determinazione del contenuto del regime fissato internazionalmente per il personale civile a statuto locale impiegato, come nel caso in esame, dalla forza militare USA nell'ambito della NATO, vengono in rilievo sia le disposizioni di base contenute nell'art. IX, par. 4, della convenzione di Londra, sia quelle particolari contenute nell'art. 8 dell'accordo di Parigi: il regime previsto dalla convenzione è difatti richiamato dall'art. 4 del protocollo ed è poi concretizzato dall'accordo di Parigi. Nè a tale disciplina si è derogato con l'art. 11, comma 2, lett. c), della convenzione di New York sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni che, nelle disposizioni finali, ha fatto salvi gli accordi internazionali già vigenti tra gli Stati su materie analoghe all'oggetto della convenzione medesima (da ultimo, Cass., sez. un., n. 29556/21, cit.). V'è dunque una relazione di genere a specie tra la convenzione di Londra, da una parte, e il protocollo e l'accordo, dall'altra (in termini, già Cass., sez. un., nn. 2054/76 e 3367/78), che non possono che accogliere il medesimo significato, nonché la medesima portata del regime della categoria del personale a statuto locale, fissati dal paragrafo 4 dell'art. IX della convenzione, che l'art. 8, lett. a), n. 2, dell'accordo richiama. (...) In particolare, l'art. IX della convenzione, dopo aver indicato le procedure con le quali è dato

9

soddisfare i «bisogni locali di mano d'opera civile di una forza o di un elemento civile», stabilisce che «le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare i salari ed accessori di salari e le condizioni di protezione dei lavoratori sono regolate conformemente alla legislazione in vigore nello Stato di soggiorno. Questi lavoratori civili impiegati da una forza o da un elemento civile non sono considerati, in nessun caso, come membri di questa forza o di questo elemento civile». (...) Dal canto suo, l'art. 8 dell'accordo di Parigi dispone (lett. d) che per il personale in questione «le clausole contrattuali e le condizioni di lavoro saranno regolate dalle leggi italiane», che (lett. e) «i Quartieri generali interalleati potranno stabilire i termini e le condizioni per regolare l'impiego del personale e le prestazioni delle diverse categorie di lavoratori purché garantiscano 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 dai Quartieri generali interalleati», nonché che (lett. f) «qualsiasi vertenza relativa ai rapporti di lavoro tra un Quartiere generale interalleato ed il personale civile di cui al paragrafo a) 2) del presente articolo, potrà essere risolta dai competenti organi interni NATO, senza pregiudizio della tutela giurisdizionale spettante a detto personale secondo le leggi italiane». (cfr. Cass. sez. un. cit.).

7.4. Le considerazioni svolte dalla controricorrente non sono idonee a incrinare tale ricostruzione che pertanto deve essere mantenuta ferma.

7.5. Va qui ribadito poi che la giurisdizione italiana "non è preclusa dall'art. IX, paragrafo 4 e neppure dall'art. XVI della Convenzione, il quale rimette ad accordi diretti tra le parti contraenti la disciplina delle controversie in tema di applicazione o d'interpretazione della Convenzione. Tale disposizione non impedisce il ricorso al giudice neppure in considerazione della direttiva del governo italiano in data

(9)

19 marzo 2004, che invita le amministrazioni ad attivare il servizio del contenzioso diplomatico nel caso di dispute su profili applicativi della convenzione, trattandosi di atto operante nei rapporti interni tra pubbliche amministrazioni (cfr. Cass. n. 6489 del 2012, punto 11.3). La causa del contratto di lavoro del personale civile dello Stato di soggiorno, impiegato da una forza armata, è dunque tipizzata, *ab origine*, nelle «*esigenze locali*» di manodopera, di modo che il personale che le soddisfa non è in alcun caso considerato componente della forza armata. È dunque nelle disposizioni convenzionali del personale a statuto locale delle forze armate, ed esclusivamente per detto personale, la fonte pattizia che esclude, in radice, l'implicazione di prerogative ed interessi dello Stato estero, e ciò per la peculiare causa funzionale, innestata nel sinallagma contrattuale tipico del rapporto di lavoro subordinato, preordinata esclusivamente a soddisfare esigenze materiali locali della forza armata nella base militare costituita nello Stato ospitante" (ancora Cass. sez. un. 2849 del 2022 cit.). Si è correttamente osservato che "il potere regolamentare dei quartieri generali risponde a una concessione fatta dall'Italia, in una materia già disciplinata dall'ordinamento interno, di modo che la tutela giurisdizionale riconosciuta al personale in questione, proprio perché già spettante, non può essere pregiudicata dall'intervento degli organi interni della NATO. Neanche l'ordine consistente in un *facere*, specificamente di reintegrazione nel rapporto di lavoro in esito a dichiarazione d'illegittimità del licenziamento di un lavoratore appartenente alla manodopera locale, allora, è idoneo a incidere su poteri sovrani di autorganizzazione (in termini, da ultimo, ancora Cass. n. 29556/21). La convenzione di Londra e l'accordo di Parigi, dunque, non configurano una *lex specialis* che deroga, in via di eccezione, al principio dell'immunità da giurisdizione dello Stato estero e delle organizzazioni internazionali, in relazione a una specifica categoria di lavoratori. Al contrario, le

disposizioni in essi contenute applicano il regime consuetudinario dell'esenzione, che conforma il diritto interno per il tramite dell'art. 10 Cost. (in questi termini, già Cass., sez. un., nn. 2054/76 e 355/77): proprio perché i lavoratori appartenenti al personale civile a statuto locale non sono considerati in alcun caso come membri della forza o dell'elemento civile, i quartieri generali (e i soggetti assimilati) agiscono non già come depositari di potere pubblico nell'ambito del proprio ordinamento o come organi di soggetti internazionali, sibbene come titolari di capacità di diritto privato nell'ambito dell'ordinamento dello Stato di soggiorno. Il che è appunto espressione del criterio distintivo comunemente adottato, che circoscrive l'immunità giurisdizionale agli atti di sovranità compiuti *iure imperii*: *a contrario*, ogni affermazione d'immunità va esclusa tutte le volte in cui la domanda verta su atti (ovvero sulle conseguenze di atti) che in quella specifica nozione non rientrino (si veda, in particolare, Cass., sez. un., n. 28180/20). (...) Questa nozione, comunemente definita di immunità ristretta, è l'unica compatibile coi controlimiti posti dall'ordinamento costituzionale italiano, in base al necessario bilanciamento col diritto umano fondamentale di accesso a un giudice. Il diritto di accesso al giudice è difatti immanente al diritto all'equo processo sancito dall'art. 6 della CEDU, nel perimetro segnato da una giurisprudenza tesa a evidenziare che il riconoscimento dell'immunità -se non calibrata sul perseguimento di uno scopo legittimo di salvaguardia delle relazioni tra gli Stati grazie al rispetto del principio di sovranità (v. Corte Edu 14 gennaio 2014, *Jones c. Regno Unito*; Corte Edu 21 novembre 2001, *Al-Adsani c. Regno Unito*)- può determinare un'ingiustificata compressione di quel diritto. Per conseguenza, proprio con riguardo all'obiettivo del bilanciamento, la Corte costituzionale (con sentenza n. 238/14, seguita da Cass., sez. un., n. 20442/20) ha chiarito che l'immunità di uno Stato straniero dalla giurisdizione del giudice italiano «*protegge la funzione,*

non anche comportamenti che non attengono all'esercizio tipico della potestà di governo», e richiede (peraltro) il riscontro di un nesso di non estraneità all'esercizio legittimo della suddetta potestà, col fine di non rendere sproporzionato il sacrificio del concorrente diritto di accesso a un giudice.”

7.6. Va accertato allora se nello statuto della manodopera locale, sulla cognizione del quale è riconosciuta la giurisdizione italiana, rientri anche l'azione intrapresa dal sindacato a tutela delle proprie prerogative e della propria attività.

7.7. Il giudice d'appello e la parte controricorrente lo escludono, facendo leva anche su remota giurisprudenza di queste sezioni unite (Cass. n. 3368/77, cit., e n. 1677/81), secondo la quale l'azione prevista dall'art. 28 della legge n. 300/70 (statuto dei lavoratori), a salvaguardia della libertà e dell'attività sindacale, non è esperibile nei confronti del quartier generale delle forze alleate del Sud Europa, ancorché da parte di sindacati formati dal cosiddetto personale a statuto locale, in quanto, nelle norme dei trattati internazionali che regolano i rapporti fra lo Stato e detto quartiere generale, come in genere gli organismi della NATO, non sono rinvenibili norme che estendano la disciplina dell'ordinamento italiano in materia di attività sindacale nei luoghi di lavoro, consentendo, quindi, un'ingerenza dello Stato nell'organizzazione di detti enti internazionali.

7.8. Questa estensione, ad avviso della Corte di merito, non sarebbe ricavabile dalle disposizioni che devolvono alla giurisdizione del giudice italiano le controversie inerenti ai rapporti di lavoro con detto personale a statuto locale, trattandosi di norme che operano sul diverso piano della tutela dei diritti del dipendente nell'ambito del rapporto.

7.9. Ritiene invece il Collegio di dover ribadire quanto affermato, condivisibilmente, dalla più volte ricordata sentenza di queste sezioni

9

unite del gennaio del 2022 che ha ricordato come le risalenti pronunce di queste sezioni unite "sono maturate in un ambiente normativo divenuto almeno in parte anacronistico. Si consideri che uno dei capisaldi su cui esse si reggevano, ossia l'inapplicabilità dell'art. 28 dello statuto dei lavoratori alle amministrazioni statali, che renderebbe *«difficile giustificare un differente trattamento tra lo Stato e gli organismi internazionali i quali certo ad esso, più che agli altri enti pubblici, sono equiparabili»*, anche di là dalla considerazione che, a differenza del lavoratore pubblico, che fa parte dell'organizzazione dello Stato, quello civile a statuto locale non fa parte dell'organizzazione della NATO, è stato ormai superato, prima dall'art. 6 della l. n. 146/90, e poi dall'art. 63 del d.lgs. n. 165/01, in combinazione con l'art. 4 della l. n. 183/2000 (si veda, sul punto, la ricostruzione di Cass., sez. un., n. 20161/10, confermata da Cass., sez. un., n. 2359/15).".

7.10. E' stato lì osservato che ciò "che rileva soprattutto è, peraltro, che le *«condizioni di protezione»* presidiate dall'art. IX della convenzione di Londra sono appunto garantite dalla presenza sindacale attiva nei luoghi di lavoro, volta a ottenere, da un lato, l'effettività della regolamentazione protettiva già legislativamente predisposta e, dall'altro lato, ulteriori conquiste. E la presenza si può dire attiva, se il sindacato goda di strumenti atti a garantirne l'effettività, tra i quali campeggia la giustiziabilità delle violazioni all'azione intrapresa e da intraprendere: *«Sarebbe invero arduo individuare quanto resterebbe di un diritto se non potesse essere fatto valere dinanzi ad un giudice per avere effettiva tutela»* (Corte cost., n. 238/14, cit., § 3.4)."

7.11. Né rileva che all'epoca in cui la convenzione è stata prima sottoscritta e poi ratificata dallo Stato italiano, lo statuto dei lavoratori non esisteva, e, con esso, l'azione per la repressione della condotta antisindacale. Va infatti ribadito che il rinvio, contenuto

CG

nell'art. IX della convenzione, alla «*legislazione in vigore nello Stato di soggiorno*», cui ragguagliare le condizioni di protezione, è rinvio formale alla fonte, della quale recepisce dinamicamente i mutamenti.

7.12. La conferma della rilevanza del ruolo del sindacato ai fini del presidio dello statuto della manodopera locale va ravvisata poi nell'art. 8 dell'Accordo di Parigi, che parametrà il trattamento di riferimento, nel confronto tra le diverse categorie di lavoratori, anche, a quello garantito dai contratti collettivi di lavoro applicati in Italia alle attività che più si avvicinano a quelle svolte dal personale in questione.

7.13. Non è utile "l'argomento che punta sull'eterogeneità delle controversie in tema di repressione della condotta antisindacale, per le quali ricorre la legittimazione esclusiva degli organismi sindacali a far valere la violazione delle norme poste a tutela di interessi collettivi, al fine di conseguirne la salvaguardia o la rimozione degli effetti lesivi, e delle controversie in materia di lavoro, concernenti la protezione dei diritti attribuiti al singolo lavoratore dal contratto di lavoro individuale o collettivo, sicché solo le seconde e non le prime rientrerebbero nell'ambito dello statuto del lavoratore locale delineato dalle fonti in questione. (...) Non soltanto, difatti, la libertà sindacale è tutelata dall'art. 39, primo comma, Cost., nella sua duplice valenza individuale e collettiva, e ha il suo necessario complemento nell'autonomia negoziale, espressione del diritto a esercizio collettivo, quale è la contrattazione (Corte cost. n. 178/15, che dà conto della pluralità di fonti, anche sovranazionali, che definiscono il nesso tra libertà sindacale e contrattazione, richiamata, da ultimo, da Cass., sez. un., n. 20819/21); ma, e soprattutto, la condotta che si sostanzia in discriminazioni nelle trattative sindacali, o nel rifiuto di accettare le organizzazioni sindacali nelle quali i lavoratori si riconoscono, non lede soltanto l'interesse proprio dell'organizzazione sindacale, ma anche, e specialmente, i diritti, le libertà e gli interessi che, come

sottolineava autorevole dottrina, attengono alla posizione dell'uomo che lavora e, che, appunto, s'identifica con quell'organizzazione. La tutela del lavoro in ogni sua espressione, in base agli artt. 1 e 35 Cost., è difatti lineamento fondamentale del sistema costituzionale italiano; e gli artt. 2 e 39 Cost. riconoscono l'azione sindacale come proiezione del riconoscimento e delle garanzie dei diritti inviolabili dei lavoratori." (cass. sez. un. ult. cit.).

7.14. Condivisibilmente la distinzione di ambiti e livelli tra rapporto di lavoro attività sindacale affermata nella sentenza impugnata non è conferente. " Al contrario: è proprio l'esercizio dell'attività sindacale che, a monte, contribuisce a definire la cornice di disciplina entro la quale s'inserisce il contratto di lavoro e, poi, a presidiarne e rafforzarne le tutele. (...) Né è d'ostacolo all'applicazione di questi principi, come prospettato dalla parte controricorrente, la circostanza che l'inottemperanza al decreto pronunciato ex art. 28 dello statuto dei lavoratori o alla sentenza che definisca la relativa opposizione sia penalmente sanzionata; e ciò alla luce proprio della convenzione di Londra. L'art. VII della convenzione stabilisce che (paragrafo 1) «1. *Fatte salve le disposizioni del presente articolo: a) le autorità militari dello Stato d'invio hanno il diritto di esercitare nell'ambito dello Stato ricevente tutti i poteri di giurisdizione penale e disciplinare loro conferiti dalla legislazione dello Stato d'invio su tutte le persone assoggettate alle leggi militari di questo Stato; b) le autorità dello Stato ricevente hanno il diritto di esercitare la loro giurisdizione sui membri di una forza armata o di un elemento civile e sulle persone a loro carico per quanto concerne i reati commessi sul territorio dello Stato ricevente, punibili dalla legislazione di detto Stato*»; il successivo paragrafo 3 dispone che, in caso di concorso di giurisdizione, le autorità militari dello Stato di origine hanno priorità nell'esercizio della giurisdizione soltanto per i reati commessi dagli appartenenti alle forze armate nell'esercizio delle loro mansioni o per

9

quelli rivolti unicamente contro i beni o le persone di detto Stato, mentre la priorità giurisdizionale spetta alle autorità dello Stato di soggiorno per qualsiasi altro reato. E la Corte costituzionale ha chiarito che la regolamentazione così apprestata è conforme alle consuetudini generali internazionali (Corte cost. nn. 96/73 e 446/90)."

7.15. In chiave sistematica va ricordato poi che queste sezioni unite (con la sentenza n. 6489 del 2012, cit.) hanno riconosciuto la giurisdizione italiana anche quanto alla controversia concernente la richiesta, avanzata dall'Inps, di pagamento di contributi assicurativi dovuti per l'impiego di personale civile con cittadinanza italiana, addetto a prestazione di manodopera e strumentale al funzionamento dei servizi di base della Nato, benché si tratti di azione promossa da soggetto esterno al rapporto di lavoro, perché il pagamento di contributi è diretta conseguenza dell'utilizzo della manodopera e, quindi, normale atto di gestione del rapporto di lavoro, che non richiede apprezzamenti ed indagini sull'esercizio dei poteri pubblicistici dello Stato estero.

8. In conclusione il motivo deve essere accolto, restandone assorbito l'esame dei due motivi proposti in via subordinata e delle prospettate questioni di legittimità costituzionale. La sentenza deve essere cassata in relazione al motivo accolto e, conseguentemente deve essere dichiarata la giurisdizione del giudice italiano, al quale è rimessa anche la decisione delle spese di questo giudizio.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso nei sensi di cui in motivazione. Cassa la sentenza impugnata e dichiara la giurisdizione del giudice italiano cui rimette la decisione sulle spese dell'odierno giudizio.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del 13 settembre 2022

Il Presidente

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

Corte di Cassazione - copia non ufficiale