



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
TRIBUNALE DI MILANO  
Sezione Lavoro

Il Giudice Dott. N. Di Leo

letti gli atti e i documenti nella causa civile di I Grado iscritta al N. **7069/2020 R.G.**  
promossa da:

**UNARMA ASSOCIAZIONE SINDACALE CARABINIERI** (C.F. 96430430585 ), con il  
patrocinio dell'avv. [REDACTED] e con elezione di domicilio in Indirizzo  
Telematico presso e nello studio dell'avv. [REDACTED]

ATTORE

contro:

**MINISTERO DELLA DIFESA** (C.F. 80234710582 ), con il patrocinio dell'avv.  
**AVVOCATURA STATO MILANO .** , con elezione di domicilio in VIA FREGUGLIA, 1 20122  
MILANO, presso e nello studio dell'avv. **AVVOCATURA STATO MILANO .**

CONVENUTO

sciogliendo la riserva assunta in data 10/9/20;

rileva:

**IN FATTO**

Con atto ex art. 28 della legge n. 300/70, depositato in data 28.8.20, la UNARMA ASSOCIAZIONE SINDACALE CARABINIERI ha adito il Tribunale di Milano sostenendo come il MINISTERO DELLA DIFESA avrebbe attuato un comportamento antisindacale consistito nel trasferimento *senza alcun nulla osta* del proprio Segretario Generale Regionale Aggiunto Vicario della Regione Lombardia, il [REDACTED].

Quest'ultimo, infatti, avrebbe ricoperto l'incarico di Comandante del Nucleo Operativo della Compagnia di Milano Porta Magenta, ma avrebbe avuto notizia del



trasferimento per l'impiego quale Comandante della 1<sup>a</sup> Sezione del Nucleo Investigativo del Reparto Operativo del Comando Provinciale Carabinieri di Genova, risultando così pregiudicata la parte attorea nell'impossibilità per questi di proseguire l'attività sindacale avviata nella zona milanese.

Ha precisato, in particolare, la UNARMA che il Capitano [REDACTED] all'interno della Segreteria Regionale della Lombardia di UNARMA sarebbe fondamentale e di primario rilievo, in quanto uno dei pochi ufficiali in carica con laurea in giurisprudenza e come avrebbe svolto il proprio ruolo predisponendo i comunicati da inoltrare al direttivo nazionale sulla base di tutte le segnalazioni che gli pervenivano dagli iscritti, analizzando il contenuto delle segnalazioni stesse, studiando il dettato normativo di riferimento, valutandone la fondatezza o meno, organizzando l'attività di proselitismo attraverso un'azione capillare resa possibile dalla stima del medesimo, essendo attualmente impegnato a organizzare un convegno sulle pari opportunità e sul riconoscimento delle unioni civili all'interno dell'Arma, gestendo i rapporti con gli organi di stampa che costantemente gli chiederebbero opinioni con riferimento al punto di vista dell'associazione sindacale, lavorando in prima persona per la stipulazione di numerose convenzioni assicurative e legali da proporre agli iscritti, seguendo i procedimenti disciplinari in cui fossero coinvolti gli iscritti.

Per tali motivi, il suo trasferimento sarebbe stato pregiudizievole per la UNARMA ASSOCIAZIONE SINDACALE CARABINIERI, che, nelle conclusioni, ha chiesto l'accertamento della antisindacalità della condotta della convenuta, con disposizione per la sua cessazione e l'annullamento dell'ordine di spostamento lavorativo a Genova.

Per l'ipotesi, poi, in cui non fosse ritenuta sussistente la legittimazione attiva del Sindacato, la difesa attorea ha, comunque, svolto un'azione subordinata ex art. 700 cpc, per sostenere analoghe conclusioni.

Il MINISTERO DELLA DIFESA si è costituito, contestando le deduzioni e le domande avversarie e concludendo per il loro rigetto.

Preliminarmente, ha, però, argomentato per la carenza di giurisdizione del giudice ordinario e per la carenza di legittimazione attiva della UNARMA ASSOCIAZIONE SINDACALE CARABINIERI.

Ad ogni modo, ha evidenziato come il trasferimento del Capitano [REDACTED] sarebbe stato programmato da tempo e come, nel corso delle diverse proposte rivolte al medesimo, questi solo il 9.7.20 sarebbe stato nominato Segretario Generale Regionale Aggiunto Vicario della Regione Lombardia di UNARMA e poco dopo sarebbe stato attuato d'ufficio il trasferimento per cui è causa in data 17.8.20, senza alcuna antisindacalità.

All'udienza, il Giudice ha tentato inutilmente la conciliazione e, udita la discussione, si è riservato di decidere.

## IN DIRITTO

### 1) LA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO.

Preliminarmente occorre affermare la giurisdizione del Giudice Ordinario, pur a fronte di un'azione ex art. 28 SL attinente anche a un rapporto di lavoro rientrante nel *pubblico impiego non contrattualizzato* di cui all'art. 3 del dlgs. n. 165/01, avendo chiarito la Corte di cassazione che

“sono assoggettate alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie promosse dalle associazioni sindacali ai sensi dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, anche quando la condotta antisindacale afferisca ad un rapporto di pubblico impiego non contrattualizzato ed che incida non solo sulle prerogative sindacali dell'associazione ricorrente ma anche sulle situazioni soggettive individuali dei pubblici dipendenti”



(cfr. Cass. SU, Ordinanza n. [20161](#) del 24/09/2010 e SU, Sentenza n. [2359](#) del 09/02/2015 e nella giurisprudenza amministrativa Cons. Stato, sez. 1<sup>^</sup>, parere, 12 giugno 2002, n. 1647/02).

In particolare, risulta dirimente e particolarmente motivata la Ordinanza n. [20161](#) del 24/09/2010 delle Sezioni Unite della Suprema Corte alla quale si può far rinvio *per relationem* nella integrale motivazione ex art. 118 disp. att. cpc.

Risulta, infatti, affrontare e analizzare tutta l'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia anche nella parte successiva alla riforma ad opera della [legge n. 83 del 2000](#) che ha espressamente previsto l'abrogazione dei commi 6 e 7 dell'art. 28 SL (prima introdotti dalla [L. 12 giugno 1990, n. 146, art. 6, comma 1](#)), evidenziando che, con tale abrogazione espressa, il legislatore ordinario ha "fatto pulizia", esprimendo la volontà che la *regola della giurisdizione in materia di controversie promosse da sindacati ed aventi ad oggetto condotte antisindacali di pubbliche amministrazioni sia solo quella - netta e chiara - del [D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 63, comma 3](#)*, senza più l'interferenza data dalla particolare ipotesi in cui l'associazione sindacale chieda la rimozione di un provvedimento che incida su posizioni individuali di dipendenti pubblici regolate ancora con atti amministrativi e non già con atti di gestione di diritto privato".

Ha, cioè, argomentato come, nella materia, debba prevalere, in ogni caso il disposto del comma 3 dell'art. 63 del dlgs. n. 165/01 e non il comma 4, *anche in caso di personale "non contrattualizzato"*, come nel caso in parola.

Sulla base di tale orientamento della Corte di cassazione (proseguito, poi, con la sentenza n. [2359](#) del 09/02/2015 delle Sezioni Unite), quindi, si deve confermare la giurisdizione del Giudice Ordinario.

## 2) LA CARENZA DI DIMOSTRAZIONE DELLA LEGITTIMAZIONE ATTIVA DEL SINDACATO PER ESPERIRE L'AZIONE EX ART. 28 SL.

La causa deve essere, comunque, decisa con l'accoglimento della ulteriore *eccezione preliminare* della resistente, attinente alla contestazione della legittimazione attiva del Sindacato per esperire l'azione ex art. 28 SL, non avendo allegato la UNARMA ASSOCIAZIONE SINDACALE CARABINIERI (pur proponendo spontaneamente la tematica già nell'atto introduttivo del giudizio) *deduzioni sufficienti* per poter dimostrare il "*requisito della nazionalità*" utile per ottenere la tutela di cui all'art. 28 dello Statuto dei Lavoratori.

Il possesso di tale requisito è stato, infatti, espressamente contestato al Sindacato dalla convenuta (cfr. la memoria pag. 9 e 12 e il verbale di causa).

Per decidere l'attuale controversia si deve prendere, del resto, atto di come l'art. 28 dello Statuto dei Lavoratori ponga in capo all'Organizzazione che reputi antisindacale il comportamento adottato dal datore di lavoro *l'onere di allegare e di dimostrare* la propria diffusione sul territorio nazionale cfr., ad es., Cass. Sentenza n. [1307](#) del 24/01/2006; Cass. Sentenza n. [6429](#) del 23/03/2006; Cass. Sentenza n. [28269](#) del 21/12/2005; Cass. Sentenza n. [11833](#) del 07/08/2002; Cass. Sentenza n. [5765](#) del 20/04/2002) .

Dovendosi così accertare se la UNARMA possieda il requisito della dimensione nazionale, è possibile esaminare come il medesimo sia inteso alla luce *dell'interpretazione proposta dalla Corte di cassazione nella evoluzione delle sue diverse pronunce, per poi verificare le allegazioni* con le quali la ricorrente abbia ritenuto di poter dimostrare detto imprescindibile carattere.

A) Giova, allora, a tal punto, evidenziare come, con riferimento ai *dati di fatto che debbono essere allegati e dimostrati* da chi intenda godere del rimedio giudiziario in parola, la giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. Sentenza n. [6429](#) del 23/03/2006 e Cass. Sentenza n. [1307](#) del 24/01/2006) abbia, dapprima, acclarato che <<il carattere "nazionale" dell'associazione (...) è un dato attinente non solo alla mera dimensione



territoriale, ma *anche all'attività in concreto svolta* dalla stessa che deve avere un orizzonte nazionale e non già locale", sottolineando come non si possa prendere in esame solo il "*mero dato topografico*" (per la diffusione della medesima), ma si debba necessariamente valutare anche l'esistenza (in capo all'istante la tutela ex art. 28 cit.) dell'*espressione nazionale dell'attività sindacale*>>.

Premessa di tale *esigenza interpretativa* dell'art. 28 della legge n. 300 del 1970 e della necessità, quindi, per chi auspichi una siffatta tutela di allegare sufficienti deduzioni relative alla *espressione nazionale dell'attività sindacale concretamente svolta*, è la considerazione di come l'art 28 non riconosca la legittimazione ad agire *ad ogni Sindacato*, ma la limiti agli "organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, dettando così 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 hanno l'accesso (solo) alla tutela ordinaria di un giudizio promosso ex art. 414 c.p.c..

Con riferimento alla *ratio* di siffatta distinzione è possibile, del resto, rilevare come costituisca, ormai, orientamento consolidato quello per cui la legge n. 300 del 1970 attribuisca questo mezzo giudiziario *alle Organizzazioni Sindacali che abbiano un'effettiva rappresentatività nel campo del lavoro e possano operare consapevolmente delle scelte concrete per intere categorie lavorative* (cfr. Cass. Sentenza n. [6429](#) del 23/03/2006 e Cass. Sentenza n. [1307](#) del 24/01/2006; C. Cost. sentenza n. 54/1974).

Le stesse pronunce richiamate hanno, poi, sottolineato come tale logica valga ad evitare sia i *pericoli di eccessiva frammentazione della rappresentanza sindacale* e risulti idonea a consentire la selezione, tra i tanti possibili, dell'interesse collettivo rilevante da porre a base del conflitto con la parte imprenditoriale ed ad evidenziare come la *ragione giustificatrice* sottesa alla limitazione della legittimazione dell'art. 28 sia *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).

Sul punto, poi, si rammenti che la giurisprudenza della Corte di cassazione ha rilevato che "*tipica - se pure non esclusiva - espressione nazionale dell'attività sindacale è la stipula di contratti collettivi di quel livello; come anche rileva ogni altro elemento indicativo in concreto di un'attività sindacale a livello nazionale, e non già il mero dato formale delle risultanze dello statuto dell'associazione, che di per sè è rappresentativo solo di un prefigurato obiettivo o di un'autoqualificazione del sindacato*" (cfr. Cass. Sentenza n. [1307](#) del 24/01/2006; Cass. Sentenza n. [6429](#) del 23/03/2006; Cass. Sentenza n. [212](#) del 09/01/2008; sul punto, cfr. anche la sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013).

Più recentemente, la giurisprudenza ha sostenuto che <<in tema di repressione della condotta antisindacale, ai fini della legittimazione a promuovere l'azione prevista dall'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, per "associazioni sindacali nazionali" devono intendersi le associazioni che abbiano *una struttura organizzativa articolata a livello nazionale e che svolgano attività sindacale su tutto o su ampia parte del territorio nazionale, mentre non è necessaria la sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali*>> (Cass. Sentenza n. [16787](#) del 29/07/2011).

Occorre, quindi, una "*struttura articolata a livello nazionale*", ma anche, al contempo, la dimostrazione dell'*espletamento di una attività sindacale su tutto o su ampia parte del territorio*". Al fine della dimostrazione di *tale secondo elemento*, non è, quindi, sempre necessaria la sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali, che rimane *un indice tipico*, ma non l'unico possibile e rilevante ai fini della verifica di una attività con la connotazione della "nazionalità".

Pertanto, si deve concludere che oltre a (I) una struttura articolata a livello nazionale, è pur sempre necessaria (II) *la dimostrazione di un'attività tangibile e concreta*



di tipo non locale e che, perciò, resta onere della prova della parte istante allegare e attestare, *con elementi fattuali e concreti* (anche diversi ove non fossero la stipula di contratti collettivi), *l'effettività dell'azione* sviluppata a livello nazionale.

Ad ogni modo, con altre recenti pronunce è stato ancora sostenuto, valorizzandosi ancora come *primo indice* la stipula di contratti collettivi, che sono “diversi i requisiti previsti per la legittimazione a costituire le rappresentanze sindacali titolari dei diritti di cui al titolo terzo della legge citata, posto che l'art. 19, a questo specifico scopo, richiede la sottoscrizione di contratti collettivi nazionali, o anche provinciali o aziendali, purché applicati in azienda” (Cass. Sentenza n. [17915](#) del 20/07/2017), ma <<in tema di repressione della condotta antisindacale, ai fini del riconoscimento del carattere "nazionale" dell'associazione sindacale legittimata all'azione ex art. 28 st.lav., assume rilievo decisivo la capacità di stipulare con il datore di lavoro contratti collettivi che trovino applicazione su tutto il territorio nazionale in riferimento al settore produttivo di riferimento, conseguentemente, nel pubblico impiego contrattualizzato, tale legittimazione non può essere esclusa per quelle organizzazioni sindacali cui l'ARAN abbia riconosciuto la rappresentatività a livello nazionale ai sensi dell'art. 43, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001>> (Cass. Sentenza n. [14402](#) del 05/06/2018).

B) Ciò posto, considerata la suddetta evoluzione giurisprudenziale e la *ratio* della previsione volta ad attribuire questo mezzo giudiziario *alle sole Organizzazioni Sindacali che abbiano un'effettiva rappresentatività nel campo del lavoro e possano operare consapevolmente delle scelte concrete per intere categorie lavorative* (cfr. Cass. Sentenza n. [6429](#) del 23/03/2006 e Cass. Sentenza n. [1307](#) del 24/01/2006; C. Cost. sentenza n. 54/1974), risulta che, nel caso, la ricorrente non abbia allegato elementi sufficienti per sostenere tali propri requisiti di diffusione e di effettività dell'azione a livello nazionale.

Infatti, anche prescindendo dalla circostanza che non ha dedotto la stipula di alcun contratto collettivo, né nazionale, né locale, non si può non rilevare come la UNARMA si sia limitata a produrre un *mero tabulato Excel*, peraltro non sottoscritto da alcuno, che rappresenterebbe il proprio organigramma, menzionando i soggetti che sarebbero suoi Segreteri nelle diverse zone italiane.

Tuttavia, da un lato, come sopra esposto, per attestare una siffatta rappresentatività, non è sufficiente allegare di avere una *struttura organizzativa articolata a livello nazionale, ma occorre anche la dimostrazione dello svolgimento di attività sindacale su tutto o su ampia parte del territorio.*

Sicché, anche ove tale file Excel fosse sufficiente a dimostrare una struttura organizzativa articolata a livello nazionale, sarebbe, comunque, da sottolineare la mancata dimostrazione di *un'attività effettiva*, con requisito ovviamente in particolar modo da attestare per un sindacato di recente costituzione come quello istante, costituito solo il 28/8/19, dopo l'altrettanto recente pronuncia della Corte costituzionale n. 120/18.

È chiaro, infatti, che una esistenza così limitata temporalmente costituisce indizio significativo e elemento di presunzione di una non ancora avviata attività sindacale di tipo effettivo, o di dimensioni significative, specialmente, in un anno, in cui a causa della nota crisi emergenziale sanitaria, ogni operato si è ridotto ai minimi termini.

Pertanto, non avendo la UNARMA dedotto alcunche' di fattuale circa una propria operosità effettiva a livello nazionale, non risulta sufficiente la produzione di un file (peraltro non sottoscritto da nessuno) che costituirebbe una struttura articolata a livello nazionale, non venendosi ad integrare il requisito della rappresentatività, prescritto dall'articolo 28 SL.

A ciò, si aggiunga, d'altro lato, *ad abundantiam*, come la mera indicazione nel suddetto prospetto Excel dei “segretari per ogni zona”, non venga, nemmeno a chiarire se la struttura così descritta sia effettivamente dotata di rappresentatività, non avendo il Sindacato fornito alcun dato circa il numero dei propri iscritti, né a livello nazionale, né a



livello locale, potendo la costituzione di una segreteria non aver avuto il seguito di ulteriori adesioni da parte dei lavoratori dell'Arma.

Per tutti questi motivi, quindi, il ricorso ex articolo 28 SL deve essere considerato inammissibile, per la carenza della legittimazione a proporlo.

### 3) L'AZIONE CAUTELARE EX ARTICOLO 700 CPC E IL DIFETTO DEL PERICULUM IN MORA.

In subordine, per l'ipotesi di accertamento della propria carenza di legittimazione attiva per un'azione ai sensi dell'articolo 28 SL, la UNARMA ha svolto una domanda ex articolo 700 c.p.c.

Tuttavia, senza entrare nel merito delle ragioni giuridiche poste dalla parte ricorrente a sostegno del *fumus boni iuris*, si nota come difettino i presupposti del requisito del *periculum in mora*, ovverosia dell'altro elemento della fattispecie di cui all'art. 700 cpc, necessario per accogliere qualunque richiesta cautelare.

Nel ricorso introduttivo, si è, infatti, allegato un *periculum* collegato al pregiudizio che subirebbe il Sindacato per il trasferimento a Genova del Capitano [REDACTED].

Tuttavia, per le informazioni acquisite, in udienza, dal Segretario Generale della Regione Lombardia della UNARMA, il Capitano [REDACTED] è divenuto Segretario Generale Regionale aggiunto Vicario della Lombardia solo il 9.7.20 e si è iscritto al sindacato appena qualche giorno prima (cfr. il verbale di causa).

Non vi è chi non veda, allora, come certamente, in un così breve lasso di tempo, tale lavoratore non possa aver assunto un ruolo tale da divenire imprescindibile per l'operato del Sindacato nell'attesa del giudizio di merito, quand'anche avesse anche già iniziato a agire da prima della sua adesione al medesimo (come sostenuto dalla difesa nella discussione orale), non potendosi ipotizzare un operato di particolare rilievo da parte di chi non si è neppure iscritto al sindacato e, per giunta, in un periodo di emergenza sanitaria, ove ogni incombenza è notoriamente stata assai limitata (peraltro, ogni allegazione del ricorso, in proposito, risulta totalmente generica circa l'effettività e la concretezza dell'attività eventualmente espletata, nonché circa le date, i luoghi e gli interlocutori con cui sarebbe stata posta in essere: cfr. ad es., pag. 6 ric.).

Pertanto, anche l'azione cautelare ex articolo 700 c.p.c. deve essere rigettata per la carenza del requisito dell'urgenza.

Le spese di lite sono regolate come da dispositivo, secondo la natura e la durata della causa e secondo il principio della soccombenza.

### PQM

dichiara la carenza di legittimazione della ricorrente per l'azione ex articolo 28 SL. Rigetta il ricorso ex articolo 700 c.p.c.. Condanna la ricorrente a versare le spese di lite alla resistente per € 2000, oltre 15% per spese forfettarie.

### MANDA

la Cancelleria per le comunicazioni alle parti costituite.  
Milano, 15.8.20

Il Giudice  
Dott. N. Di Leo

