

Guida al Diritto

23.2.2019

RESPONSABILITÀ NEL CONTRATTO SOCIALE PER LE ORGANIZZAZIONI

Antonella Parisi

Con questa interessante sentenza, la Corte di cassazione affronta il tema della responsabilità delle associazioni e degli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori per l'illegittima attuazione dell'astensione collettiva dal servizio a opera di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori.

La fattispecie concreta esaminata dalla Corte

In particolare nel caso di specie il Coordinamento taxi italiano era stato sanzionato, con delibera della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, ai sensi dell'articolo 4, comma 4, della legge 146/1990, rispetto alle astensioni collettive attuate in alcune città italiane dai tassisti in violazione dell'articolo 2-*bis* della legge 146/1990 con grave pregiudizio della funzionalità di un servizio pubblico essenziale concernente la tutela della libertà di circolazione (articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 146/1990).

Il tribunale di Roma, adito dal Coordinamento taxi italiano per l'annullamento della delibera in parola, pur ritenendo illegittime le proteste così come attuate dai tassisti per inosservanza tanto degli obblighi posti dalla legge 146/1990 tanto dalla Regolamentazione provvisoria adottata dalla Commissione di garanzia, aveva accolto il ricorso, sull'assunto che in realtà le richiamate astensioni dalle prestazioni si fossero concretate in manifestazioni di protesta meramente spontanee attuate da gruppi di tassisti in sede locale e non fossero, come tali, riconducibili allo stato di mobilitazione nazionale di categoria e, dunque, imputabili al Coordinamento taxi italiano.

La Corte d'appello di Roma, adita dalla Commissione di garanzia soccombente, aveva, invece, riformato interamente la decisione di prime cure affermando che la responsabilità delle associazioni e degli organismi rappresentativi configurata dall'articolo 4, comma 4, della legge 146/1990, in solido con i lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, sia configurabile non solo allorché la protesta sia stata proclamata dalle associazioni o dagli organismi rappresentativi in maniera illegittima ma anche, come nel caso di specie, quando la protesta, pur proclamata in maniera legittima, si riveli illegittima per la sua attuazione a causa di una "selvaggia" astensione dalla prestazione.

Ad avviso della Corte d'appello, infatti, il regime rigoroso di responsabilità contemplato dal citato articolo 4, comma 4, della legge 146/1990, discenderebbe essenzialmente dal fatto che tali organismi di categoria rivestono una vera e propria funzione di "garanti" della corretta attuazione dell'astensione collettiva, da cui deriva, a cascata, un obbligo giuridico di agire duplice, ovvero rivolto sia all'obbligo di assumere l'iniziativa di protesta in modo legittimo, sia all'obbligo di controllare che i singoli attuino la protesta in maniera legittima. Tale ultimo obbligo giuridico sarebbe realizzabile, ad avviso della Corte, anche attraverso un comportamento omissivo, inteso come obbligo giuridico di impedire il fatto altrui, ovvero di impedire l'attuazione di proteste illegittime da parte di singoli soggetti appartenenti alla categoria rappresentata; obbligo, questo, che sarebbe desumibile anche dall'articolo 6, comma 2, della legge n. 689 del 1981 in base al quale il soggetto incaricato della direzione o della vigilanza della persona capace di intendere e di volere è obbligato in solido con l'autore della violazione amministrativa al pagamento della somma da questo dovuta, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto.

La Corte di cassazione, chiamata a pronunciarsi sull'impugnazione della sentenza della Corte d'appello proposta ex articolo 360, comma 1, n. 3, del Cpc per violazione sia dell'articolo 4, comma 4, della legge 146/1990 sia dell'articolo 6 della legge 689/1981, ha accolto il ricorso con rinvio alla Corte d'appello, sulla base di una motivazione piuttosto articolata resa all'esito di una dettagliata ricostruzione del quadro normativo di riferimento e della giurisprudenza costituzionale in materia.

Il quadro normativo di riferimento e la ricostruzione della natura dell'astensione collettiva dei lavoratori non subordinati

Il Supremo collegio ricorda, in particolare, che la legge 146/1990 nasce con lo scopo dichiarato di «contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati» e che l'attuale disciplina, come emergente dalle modifiche alla legge 146/1990 introdotte dalla legge 83/2000 - in linea di continuità con la sentenza n. 171 del 1996 resa dalla Corte costituzionale - ha riconosciuto (cfr, in particolare gli articoli 2-*bis* e 4, comma IV, della legge 146/1990) il diritto di astensione collettiva anche ai lavoratori autonomi,

professionisti o piccoli imprenditori chiamando contestualmente in causa le loro associazioni rappresentative anche al fine di individuare le fattispecie di "prestazioni indispensabili" che comunque devono essere assicurate affinché non risultino lesi i diritti della persona costituzionalmente tutelati ai quali va, in ogni caso, attribuito valore "primario e prevalente".

Con riferimento alla natura dell'astensione collettiva dei lavoratori non subordinati, siano essi autonomi, professionisti o imprenditori e i principi costituzionali che ne legittimano il relativo diritto, il supremo Collegio, richiamando i principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 171 del 1996 con riferimento all'astensione collettiva degli avvocati, afferma che tale particolare forma di astensione collettiva, non può essere confusa con il diritto di sciopero e pertanto non ricade sotto la specifica protezione dell'articolo 40 della Costituzione, costituendo, piuttosto, come affermato dalla Consulta nella sentenza citata, un'espressione della libertà di associazione di cui all'articolo 18 della Costituzione che può tuttavia trasformarsi da esercizio lecito di una libertà, in un comportamento illegittimo lesivo dei diritti della persona di rango costituzionale e dotati di una forza necessariamente prevalente.

La Corte passa, poi, ad analizzare la struttura oggettiva del comportamento delle associazioni e degli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, che può andare soggetta alla sanzione della Commissione di garanzia, ricordando che l'articolo 4, comma 4, seconda parte, della legge 146/1990, prevede una responsabilità solidale di tali associazioni e organismi rappresentativi con i singoli soggetti che hanno attuato la protesta, per qualsiasi ipotesi di «violazione dei codici di autoregolamentazione di cui all'art. 2-bis o della regolamentazione provvisoria della Commissione di garanzia e in ogni altro caso di violazione dell'art. 2, comma 3» il quale, come noto, impone l'effettuazione delle prestazioni indispensabili e il rispetto delle modalità e delle procedure di erogazione delle prestazioni stesse.

La portata omnicomprensiva del citato articolo 4, comma 4, chiarisce il Supremo collegio, è tale da comprendere tutte le condotte, siano esse attive od omissive, poste in essere in violazione dei precetti desumibili dalla disciplina che regola l'astensione collettiva dalle prestazioni nei servizi pubblici essenziali, potendo poi la sanzione essere graduata tra il minimo e il massimo edittale «tenuto conto della gravità della violazione, dell'eventuale recidiva, dell'incidenza di essa sull'insorgenza o l'aggravamento dei conflitti e del pregiudizio eventualmente arrecato agli utenti».

La necessità di assicurare una tutela piena e effettiva dei diritti fondamentali della persona costituzionalmente garantiti alla cui tutela tendono le norme contenute nella legge 146/1990 che regolamentano sia il diritto di sciopero che il diritto all'astensione collettiva, conduce, dunque, ad avviso della Corte, a un'interpretazione inevitabilmente molto ampia delle tipologie di violazioni valutabili dalla Commissione di garanzia e tale da comprendere qualsivoglia comportamento (attivo o omissivo) posto in essere dai soggetti collettivi che possa direttamente o indirettamente pregiudicare i diritti costituzionalmente garantiti dell'utenza. E ciò vale a prescindere dal fatto che il soggetto collettivo abbia avuto una partecipazione diretta o abbia organizzato o promosso o comunque aderito all'astensione poiché se così non fosse, molte "degenerazioni delle proteste" rimarrebbero impuniti, pur se obiettivamente idonee a ledere i diritti fondamentali costituzionalmente garantiti.

COSÌ LA GIURISPRUDENZA DI RIFERIMENTO

Sciopero e serrata - Disciplina del diritto di sciopero - Mancata previsione della regolamentazione dell'astensione collettiva degli avvocati e dei procuratori legali dall'attività giudiziaria - Irragionevolezza della disciplina impugnata che pur avendo la finalità di regolamentare lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, non ha previsto l'applicazione della stessa agli avvocati e procuratori che esercitano un servizio di pubblica necessità - Omessa previsione di un congruo preavviso e di un ragionevole limite temporale della suddetta astensione - Incidenza sui principi di eguaglianza e di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione della giustizia - Lesione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale parziale. (Costituzionale, articoli 3, 24 e 97; legge 146/1990, articolo 2, commi 1 e 5)

È costituzionalmente illegittimo, per violazione degli articoli 3, 24 e 97 Costituzione, l'articolo 2, commi 1 e 5, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (recante: «Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della commissione di garanzia dell'attuazione della legge») - nella parte in cui non prevede, nel caso dell'astensione collettiva dall'attività giudiziaria degli avvocati e dei procuratori legali, l'obbligo di un congruo preavviso e di un ragionevole limite temporale dell'astensione e non stabilisce altresì qualsiasi strumento idoneo a individuare e ad assicurare le prestazioni essenziali, nonché le procedure e le misure conseguenziali nell'ipotesi di inosservanza - in quanto, posto che l'obiettivo della legge n. 146 è la garanzia dei servizi pubblici essenziali, e che, in realtà, nel mirare esclusivamente alla protezione dell'abuso del diritto di sciopero, essa non appresta invece una razionale e coerente disciplina che includa tutte le altre manifestazioni collettive capaci di comprimere i valori primari della persona, la mancata previsione dell'astensione dalle udienze degli avvocati e dei procuratori tra quelle che detta legge individua, ne compromette le finalità e ne riduce l'efficacia, dato che tale astensione incide, in misura non minore dello sciopero del personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, sull'amministrazione della giustizia, che è servizio pubblico essenziale.

• Corte costituzionale, sentenza 27 maggio 1996 n. 171

La fonte della responsabilità delle organizzazioni di categoria cui all'articolo 4, comma 4, della legge 146/1990

La parte più interessante della sentenza in commento risiede senz'altro nella ricostruzione della fonte della responsabilità delle associazioni e degli organismi rappresentativi dei lavoratori non subordinati, operata dal Supremo collegio in aperto contrasto con la ricostruzione contenuta nella sentenza della Corte d'appello oggetto di gravame.

Secondo i Giudici di legittimità, la fonte della responsabilità discende essenzialmente «dall'assunzione di responsabilità che deriva dalla promozione di uno stato di agitazione prodromico ad un'astensione collettiva incidente sulla funzionalità di servizi pubblici essenziali, la quale genera obblighi di protezione dovuti anche all'affidamento nel quale la generalità dei consociati che fruisce di un tale servizio deve poter confidare circa l'osservanza delle regole imposte dalla legge, anche con il contributo non inerte dei soggetti che detta azione collettiva hanno patrocinato».

La Corte fa leva, in sostanza, per la ricostruzione della responsabilità delle associazioni di categoria dei lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori, sulla teoria del contatto sociale qualificato (del resto invocato anche dalle sezioni Unite in diverse pronunce e nei casi più disparati: si veda tra le più recenti Cassazione, sezioni Unite, 21 maggio 2018 n. 12477 in materia di responsabilità della banca per il pagamento di un assegno non trasferibile a soggetto non legittimato).

Secondo tale teoria, il contatto sociale costituisce un fatto idoneo, ex articolo 1173 del Cc, a far sorgere, in capo ad alcuni soggetti, in ragione del loro status, obbligazioni di comportamento da cui derivano doveri di correttezza e buona fede ex articoli 1175 e 1375 del Cc nei confronti di chi entra in contatto con essi e fa affidamento su tale status, a prescindere dalla sussistenza, tra le parti venute in contatto, di un rapporto contrattuale.

La soluzione adottata dalla Corte ci pare pienamente condivisibile posto che ricostruendo la fattispecie quale obbligazione da contatto sociale, consente offrire tutela a chiunque, pur in assenza di un preesistente rapporto giuridico, aveva fatto ragionevolmente affidamento sulla doverosa correttezza altrui nel rispetto di un obbligo specifico di condotta e di protezione di un proprio diritto della persona costituzionalmente protetto. Inoltre in tal modo la tutela derivante dall'obbligo di protezione viene offerta in conseguenza delle condotte poste in essere da qualsiasi soggetto abbia operato illegittimamente all'interno della protesta organizzata, a prescindere dal fatto che si tratti di soggetti che per definizione, non essendo lavoratori subordinati, non sono soggetti ai poteri direttivi o disciplinari dell'associazione.

Alla luce di tale ricostruzione, la Corte giunge alla conclusione che ove nell'ambito di uno stato di mobilitazione in cui è programmata un'astensione di appartenenti a categorie di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori si inseriscano “forme anomale di protesta” finalizzate alla stessa rivendicazione di categoria, ma effettuate in violazione della regolamentazione che disciplina e garantisce le prestazioni indispensabili, il soggetto collettivo che ha indetto o comunque promosso lo stato di agitazione e l'astensione, «ha il dovere di dissociarsi pubblicamente ed in modo inequivoco da tali episodi, dal momento in cui ne viene a conoscenza».

È la violazione da tale dovere di dissociazione, affermano i giudici di Piazza Cavour, che può essere valutato dalla Commissione di garanzia, mentre, di converso, l'adempimento di tale dovere realizza un duplice effetto virtuoso convergente con la preminente esigenza di effettiva salvaguardia dei diritti della collettività di rilievo costituzionale, ovvero:

a) ha l'effetto di scoraggiare condotte ambigue degli organismi di categoria che vogliono giovare delle pressioni derivanti da forme anomale e incontrollate di protesta che creano disagio agli utenti e allarme nell'opinione pubblica per «acquisire indebite posizioni di maggiore forza al tavolo delle trattative» e

b) costituisce manifestazione di influenza verso gli autori materiali delle condotte illegittime con potenziale effetto dissuasivo.

La responsabilità di cui all'articolo 4, comma 4, della legge 146/1990, dunque, viene ricostruita dalla Cassazione non già come una responsabilità per fatto altrui, bensì, a tutti gli effetti, come una responsabilità per fatto proprio delle associazioni rappresentative dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori; responsabilità che risulta perfettamente compatibile con la discussa forma di solidarietà di cui all'articolo 4, comma 4, della legge 146/1990 che viene in tal modo ad assumere una funzione primaria di deterrenza e prevenzione nei confronti di coloro che attuano la protesta in maniera illegittima.

La Cassazione non ritiene, di converso, corretta la ricostruzione della responsabilità delle associazioni operata dalla Corte d'appello nella sentenza impugnata e basata sulla sussistenza di un vero e proprio “obbligo di agire” in capo alle associazioni per impedire che altri pongano in essere condotte illecite.

Un tal genere di obbligo, infatti, giungerebbe inevitabilmente a sconfinare, ad avviso della Corte, in una responsabilità oggettiva o per fatto altrui in assenza di un'esplicita previsione normativa in tal senso, invero necessaria a fronte di ipotesi così gravose ed eccezionali di responsabilità.

Un supporto normativo di un tale obbligo non è, per il Supremo collegio, rinvenibile neppure nell'articolo 6, comma 2, della legge 689/1981 invece richiamato dalla Corte d'appello a supporto della propria pronuncia, posto che, da un lato, tale normativa mantiene intatto il principio della natura personale della responsabilità così come dell'elemento soggettivo della violazione e, dall'altro, non viene in ogni caso riscontrato ravvisabile alcun vincolo di autorità di direzione o di vigilanza esercitabile anche nei confronti di soggetti che potrebbero anche non essere iscritti all'associazione stessa.

AULA 'A'



28 GEN. 2019

02298/19

ESSENE REGISTRAZIONE - ESSENE POU - ESSENE DEBITA

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO

Oggetto

Astensione
collettiva di
lavoratori
autonomi,
professionisti
o piccoli
imprenditori e
sanzioni della
Commissione di
garanzia

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. VINCENZO DI CERBO - Presidente -
- Dott. ADRIANO PIERGIOVANNI PATTI - Consigliere -
- Dott. CARLA PONTERIO - Consigliere -
- Dott. GUGLIELMO CINQUE - Consigliere -
- Dott. FABRIZIO AMENDOLA - Rel. Consigliere -

R.G.N. 13551/2013

Cron. 2298

Rep.

Ud. 11/12/2018

ha pronunciato la seguente

PU

SENTENZA

sul ricorso 13551-2013 proposto da:

A.T.A. CASARTIGIANI, in persona del legale
rappresentante pro tempore, elettivamente
domiciliata in ROMA, VIA GIUSEPPE GIOACHINO
BELLI 36, presso lo studio dell'avvocato
LEOPOLDO FACCIOTTI, che la rappresenta e
difende;

~~3~~

2018

- **ricorrente** -

4285

contro

COMMISSIONE DI GARANZIA PER L'ATTUAZIONE

DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO presso i cui Uffici domicilia *ex lege* in ROMA, alla VIA DEI PORTOGHESI 12;

- **controricorrente** -

nonché contro

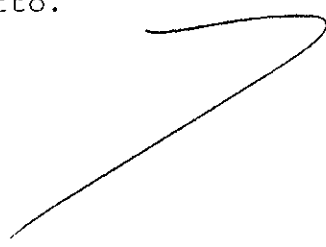
COORDINAMENTO TAXI ITALIANO, CNA-FITA,
ACAI-ASSOCIAZIONE CRISTIANA ARTIGIANI
ITALIANI, S.A.T.A.M.-SINDACATO ARTIGIANI
TAXISTI DI MILANO E PROVINCIA,
CONFCOOPERATIVE;

- **intimati** -

avverso la sentenza n. 3685/2012 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 29/05/2012 R.G.N. 2213/2008;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 11/12/2018 dal Consigliere Dott. FABRIZIO AMENDOLA;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. MARIO FRESA che ha concluso per il rigetto.



Fatti di causa

1. Con delibera adottata il 19 settembre 2006 la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, all'esito dell'istruttoria compiuta, valutò negativamente il comportamento del Coordinamento Taxi Italiano, con riferimento alle astensioni collettive dalle prestazioni poste in essere, in numerose città italiane, dagli addetti al servizio taxi nei giorni dal 30 giugno 2006 e successivi, nonché 13 luglio 2006 e seguenti, rilevando la violazione dell'art. 2-bis della l. n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000, tenuto conto dell'incidenza sul servizio pubblico essenziale con grave pregiudizio dei diritti degli utenti costituzionalmente tutelati; applicò dunque, ai sensi dell'art. 4, co. 4, della detta legge la sanzione amministrativa pecuniaria fissata in Euro 25.000,00 nei riguardi del Coordinamento Taxi Italiano.

2. Con ricorso promosso ai sensi dell'art. 20 *bis* della l. n. 146 del 1990, il Coordinamento Taxi Italiano, la ATA Casartigiani e la CNA-Fita chiesero al Tribunale di Roma l'annullamento di detta deliberazione, sostenendo che, in realtà, le richiamate astensioni dalle prestazioni si erano concretate in manifestazioni di protesta meramente spontanee attuate da gruppi di tassisti in sede locale.

Nel giudizio intervennero *ad adiuvandum* ACAI – Associazione Cristiana Artigiani Italiani, SATAM Sindacato Artigiani Tassisti di Milano e Provincia e Confcooperative.

3. Instaurato il contraddittorio con la Commissione di garanzia, il Tribunale adito, con sentenza del 28 maggio 2007, accoglieva il ricorso.

Il primo giudice, pur considerando le proteste in controversia illegittime per inosservanza degli obblighi posti dalla l. n. 146/1990 e dalla Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto taxi, adottata con delibera della Commissione del 22 gennaio 2002, tuttavia riteneva che le astensioni collettive dal servizio attuate dai tassisti non potessero essere ricondotte allo stato di mobilitazione nazionale della categoria, proclamato il 30 giugno 2006 dal Coordinamento Taxi Italiano.



4. Interposto gravame dalla Commissione soccombente, la Corte di Appello di Roma, con sentenza del 29 maggio 2012, costituitasi la sola ATA Casartigiani e nella contumacia degli altri appellati, ha riformato la sentenza del Tribunale, rigettando la domanda proposta con il ricorso di primo grado e condannando in solido i soccombenti al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio.

In estrema sintesi la Corte territoriale, premesso che l'illegittimità delle manifestazioni di protesta in controversia non aveva costituito oggetto di impugnazione per cui la statuizione sul punto del primo giudice era da considerarsi passata in giudicato, ha ritenuto che la responsabilità delle associazioni e degli organismi rappresentativi configurata dall'art. 4, co. 4, l. n. 146/1990, come sostituito dall'art. 3, co. 4, l. n. 83/2000, in solido con i lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori che aderendo alla protesta si siano astenuti dalle prestazioni, è realizzabile anche attraverso un comportamento omissivo, che sia qualificabile in termini "di inadempimento di un obbligo giuridico di agire, *rectius* di impedire quei fatti illeciti così configurati dalla legge n. 146/1990".

Ha considerato che detto illecito è integrato sia che la protesta indetta o proclamata dalle associazioni o dagli organismi rappresentativi di categoria risulti illegittima di per sé, perché contraria alle prescrizioni contenute nella legge o nella regolamentazione provvisoria, sia nell'ipotesi in cui la protesta, pur indetta o proclamata in modo legittimo, si riveli illegittima per la sua attuazione a causa di una "selvaggia" astensione dalle prestazioni.

La Corte ha quindi espresso l'avviso che il regime particolarmente rigoroso di responsabilità solidale previsto dalla legge trovi la sua *ratio* nel conferire alle associazioni ed agli organismi di categoria la funzione di "garanti", imponendo ai medesimi un "obbligo giuridico di agire" di contenuto duplice: "1) assumere l'iniziativa di protesta in modo legittimo, 2) controllare che i singoli (lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori) attuino la protesta in modo legittimo, ossia con astensione dalle prestazioni che siano conformi alle legittime modalità indette o proclamate".



Ha aggiunto, per altra via, che "l'obbligo giuridico di impedire il fatto altrui, cioè di impedire l'attuazione di proteste illegittime da parte dei singoli tassisti, ossia dei soggetti appartenenti alla categoria rappresentata" è altresì desumibile dall'art. 6, co. 2, l. n. 689 del 1981, in base al quale la persona incaricata della direzione o della vigilanza della persona capace di intendere e di volere è obbligata in solido con l'autore della violazione amministrativa al pagamento della somma da questo dovuta, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto.

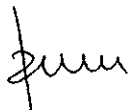
5. Per la cassazione di tale sentenza ha proposto ricorso la ATA Casartigiani con due motivi. Ha resistito la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali con controricorso dell'Avvocatura Generale dello Stato. Non hanno svolto attività difensiva gli altri intimati.

6. Il 17 gennaio 2018 il Collegio, "in relazione alla novità della questione ed alla sua rilevanza nomofilattica", ha rinviato la causa poi pervenuta all'udienza pubblica dell'undici dicembre 2018.

Ragioni della decisione

1. Con il primo motivo di ricorso si denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della l. n. 146 del 1990, in riferimento all'art. 360, co. 1, n. 3, c.p.c., in quanto la fattispecie concreta, così come accertata dai giudici del merito, non sarebbe sussumibile nell'ambito della fattispecie astratta delineata da detta norma.

Si rileva che il Coordinamento Taxi Italiano aveva indetto esclusivamente due giornate di fermo nazionale del servizio taxi, entrambe revocate, mentre le manifestazioni di protesta erano state attuate in giorni diversi e precedenti rispetto a quelli per i quali era stato proclamato il fermo del servizio, per cui le stesse erano completamente avulse ed estranee rispetto alle iniziative promosse dal Coordinamento. Si sostiene che le astensioni censurate dalla Commissione di Garanzia erano state autonomamente decise ed attuate da gruppi di tassisti, in sede locale ed in modo assolutamente spontaneo, al



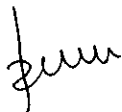
punto che la repentinità e l'incontrollabilità delle proteste avevano indotto il Coordinamento a revocare le programmate giornate di fermo. Si deduce che difetta nella specie uno degli elementi costitutivi della fattispecie prevista dall'art. 4, co. 4, l. n. 146/90, secondo cui l'astensione dalle prestazioni deve essere attuata dai lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, "aderendo alla protesta" indetta dalle menzionate associazioni ed organismi rappresentativi, mentre nella specie l'astensione programmata non si era mai tenuta.

Con il secondo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 6 della l. n. 689 del 1981 nonché omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio.

Si eccepisce che la disposizione richiamata dalla Corte territoriale a fondamento dell'obbligo giuridico di agire riguarda la persona capace di intendere e di volere ma soggetta all'altrui autorità, direzione o vigilanza, mentre nella specie non risultava né era stato allegato che ci fossero elementi che concretassero una posizione di direzione e di vigilanza in capo alle associazioni, né tanto meno che tali poteri fossero esercitabili effettivamente rispetto a soggetti che non erano stati neanche individuati. Sotto il profilo motivazionale si deduce che non era stato condotto dalla Corte del merito alcun accertamento circa l'enunciato rapporto di direzione o di vigilanza, "senza accertare chi fossero gli autori delle manifestazioni di protesta, senza appurare se gli stessi fossero o meno legati al Coordinamento o alle organizzazioni che lo avevano costituito, senza verificare che in concreto vi fossero e quali fossero i poteri di direzione e di vigilanza".

2. La Corte giudica i motivi di ricorso, congiuntamente esaminabili per reciproca connessione, fondati nei termini espressi dalla motivazione che segue.

2.1. In premessa, al fine di un ordinato iter argomentativo, è opportuno comporre il quadro normativo di riferimento con l'indicazione delle disposizioni rilevanti nella presente controversia.




La legge 12 giugno 1990, n. 146 – recante “Norme sull’esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell’attuazione della legge” – “allo scopo di contemperare l’esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati ... dispone le regole da rispettare e le procedure da seguire in caso di conflitto collettivo, per assicurare l’effettività, nel loro contenuto essenziale, dei diritti medesimi”, avuto anche riguardo, per quanto qui interessa, ai servizi concernenti “la tutela della libertà di circolazione” e “limitatamente all’insieme delle prestazioni individuate come indispensabili” (cfr. art. 1, co. 2).

Dopo l’art. 2 della legge, che regola “il diritto di sciopero ... nei servizi pubblici essenziali”, è stato inserito l’art. 2 bis dalla legge 11 aprile 2000, n. 83, per stabilire che anche “L’astensione collettiva delle prestazioni, ai fini di protesta o di rivendicazione di categoria, da parte di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, che incida sulla funzionalità dei servizi pubblici (essenziali), è esercitata nel rispetto di misure dirette a consentire l’erogazione delle prestazioni indispensabili” (art. 2 bis, co. 1).

A tal fine la Commissione di garanzia “promuove l’adozione, da parte delle associazioni o degli organismi di rappresentanza delle categorie interessate, di codici di autoregolamentazione che realizzino, in caso di astensione collettiva, il contemperamento con i diritti della persona costituzionalmente tutelati”. I codici di autoregolamentazione devono in ogni caso prevedere un termine di preavviso minimo, l’indicazione della durata e delle motivazioni dell’astensione collettiva ed assicurare in ogni caso un livello di prestazioni compatibile con le finalità della legge. Se tali codici mancano o non sono valutati idonei, la Commissione di garanzia delibera la provvisoria regolamentazione (cfr. art. 2 bis, co. 1).

“In ogni caso di violazione dei codici di autoregolamentazione”, e “fermo restando quanto previsto dal comma 3 dell’articolo 2” (secondo il quale “i soggetti che promuovono lo sciopero con riferimento ai servizi pubblici essenziali ... o che vi aderiscano, i lavoratori che esercitano il diritto di



sciopero, le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi sono tenuti all'effettuazione delle prestazioni indispensabili, nonché al rispetto delle modalità e delle procedure di erogazione e delle altre misure di cui al comma 2"), "la Commissione di garanzia valuta i comportamenti e adotta le sanzioni di cui all'articolo 4" (art. 2 bis, co. 1, ultima parte).

2.2. In ordine all'apparato sanzionatorio della legge, infatti, l'art. 13, co. 1, lett. i), attribuisce alla Commissione di garanzia il potere di valutare, "con la procedura prevista dall'articolo 4, comma 4-quater, il comportamento delle parti e se rileva eventuali inadempienze o violazioni degli obblighi che derivano dalla presente legge, degli accordi o contratti collettivi sulle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e conciliazione e delle altre misure di contenimento, o dei codici di autoregolamentazione, di cui agli articoli 2, commi 1 e 2, e 2 bis, considerate anche le cause di insorgenza del conflitto, delibera le sanzioni previste dall'articolo 4 e, per quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 4, prescrive al datore di lavoro di applicare le sanzioni disciplinari".

La procedura prevista dall'art. 4, co. 4-quater, stabilisce che, su richiesta di una serie di soggetti o di propria iniziativa, "la Commissione di garanzia apre il procedimento di valutazione del comportamento delle organizzazioni sindacali che proclamano lo sciopero o che vi aderiscono, o delle amministrazioni e delle imprese interessate, ovvero delle associazioni o organismi di rappresentanza dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, nei casi di astensione collettiva di cui agli articoli 2 e 2 bis".

"L'apertura del procedimento viene notificata alle parti, che hanno trenta giorni per presentare osservazioni e chiedere di essere sentite". "Decorso tale termine ... la Commissione formula la propria valutazione e, se valuta negativamente il comportamento, tenuto conto anche delle cause di insorgenza del conflitto, delibera le sanzioni" (art. 4, co. 4-quater).

"Contro le deliberazioni della Commissione di garanzia in materia di sanzioni è ammesso ricorso al giudice del lavoro" (art. 20-bis).

2.3. L'art. 4 della legge in discorso, nei suoi vari commi, individua le sanzioni applicabili in relazione ai possibili destinatari delle medesime.



Al comma 1 "I lavoratori che si astengono dal lavoro in violazione delle disposizioni dei commi 1 e 3 dell'articolo 2 o che, richiesti dell'effettuazione delle prestazioni di cui al comma 2 del medesimo articolo, non prestino la propria consueta attività", sono soggetti "a sanzioni disciplinari proporzionate alla gravità dell'infrazione" inflitte dal datore di lavoro su "prescrizione" della Commissione di garanzia (cfr. art. 13, co. 1, lett. i, cit.).

Per il comma 2 "Nei confronti delle organizzazioni dei lavoratori che proclamano uno sciopero, o ad esso aderiscono in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, sono sospesi i permessi sindacali retribuiti ovvero i contributi sindacali comunque trattenuti sulla retribuzione, ovvero entrambi" e "le medesime organizzazioni sindacali possono altresì essere escluse dalle trattative alle quali partecipano per un periodo di due mesi dalla cessazione del comportamento". Qualora tali sanzioni non risultino applicabili, perché le organizzazioni sindacali non fruiscono di benefici di ordine patrimoniale o non partecipano alle trattative, la Commissione delibera "in via sostitutiva una sanzione amministrativa pecuniaria a carico di coloro che rispondono legalmente per l'organizzazione sindacale responsabile" (cfr. art. 4, co. 4-bis).

In base al comma 4, prima parte, "i dirigenti responsabili delle amministrazioni pubbliche e i legali rappresentanti delle imprese e degli enti che erogano i servizi pubblici" essenziali, che non osservino le disposizioni della legge o gli obblighi loro derivanti dagli accordi o contratti collettivi o dalla regolazione provvisoria della Commissione di garanzia o che non prestino corretta informazione agli utenti, "sono soggetti alla sanzione amministrativa pecuniaria da lire 5.000.000 a lire 50.000.000 (*ndr.* importi vigenti al momento della delibera impugnata) tenuto conto della gravità della violazione, dell'eventuale recidiva, dell'incidenza di essa sull'insorgenza o l'aggravamento di conflitti e del pregiudizio eventualmente arrecato agli utenti".

La seconda parte del comma 4 - che riguarda specificamente la sanzione oggetto del presente contendere - testualmente dispone: "Alla medesima sanzione sono soggetti le associazioni e gli organismi rappresentativi dei



lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, in solido con i singoli lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, che aderendo alla protesta si siano astenuti dalle prestazioni, in caso di violazione dei codici di autoregolamentazione di cui all'art. 2 bis o della regolamentazione provvisoria della Commissione di garanzia e in ogni altro caso di violazione dell'art. 2, comma 3."

3. All'interpretazione di tale disposizione è chiamata questa Corte, nell'ambito del contesto normativo innanzi richiamato, non essendo qui in discussione che gli episodi di astensione collettiva dalle prestazioni degli addetti al servizio taxi a fini di protesta e di rivendicazione di categoria (cfr. art. 2 bis), per i quali è stata comminata la sanzione impugnata, abbiano inciso sulla funzionalità di un servizio pubblico essenziale, concernente la tutela della libertà di circolazione (cfr. art. 1, co. 2, lett. b), e siano state poste in essere in violazione della legge che dispone le regole da rispettare e le procedure da seguire in caso di conflitto collettivo, per assicurare l'effettività, nel loro contenuto essenziale, di diritti della persona costituzionalmente tutelati (cfr. art. 1, commi 1 e 2).

4. Nell'operazione ermeneutica di ascrizione di significato all'enunciato normativo, laddove si procede all'interpretazione di una legge che ha lo scopo dichiarato "di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati", non può evidentemente prescindere dagli arresti della giurisprudenza costituzionale che sovente si è occupata della disciplina in materia.

4.1. Risalente l'affermazione che il diritto di sciopero possa essere oggetto di particolari limitazioni, relativamente agli addetti ai servizi pubblici essenziali, proprio in ragione della tutela di interessi generali assolutamente preminenti che trovano diretta protezione in principi consacrati dalla Costituzione (Corte cost. n. 123 del 1962), ovvero di una tutela che attiene alla soddisfazione di interessi assolutamente essenziali (Corte cost. n. 124 del 1962) o di valori fondamentali legati alla integrità della vita e della



personalità dei singoli, principi e limitazioni, cioè, diretti ad evitare la compromissione di funzioni da considerare essenziali per il loro carattere di preminente interesse generale (Corte cost. n. 31 del 1969, n. 290 del 1974, n. 222 del 1976, n. 125 del 1980 e n. 165 del 1983).

E' stato dunque affermato dalla Corte costituzionale che la disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali è riservata allo Stato, tenuto conto dell'esigenza di una regolamentazione omogenea in tutto il territorio nazionale, in modo da assicurare all'intera comunità una garanzia uniforme dei diritti fondamentali della persona, e che la legge n. 146 del 1990 costituisce attuazione dell'art. 40 Cost. per contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con diritti costituzionalmente tutelati (Corte cost. n. 32 del 1991), garantendo detto articolo "le condizioni giuridiche di effettività dello sciopero nei limiti segnati dal bilanciamento con altri interessi di maggiore rilievo costituzionale" (Corte cost. n. 276 del 1993).

Si è quindi descritto l'apparato sanzionatorio della legge n. 146/90 come "funzionale a garantire i servizi minimi essenziali", "a tutela degli interessi degli utenti" e con verifica dei presupposti per l'applicabilità della sanzione "sempre affidata a quel soggetto *super partes* ad alta competenza, che il legislatore ha configurato nella Commissione di garanzia" (Corte cost. n. 57 del 1995).

4.2. Rimasto senza risposta del legislatore l'auspicio contenuto nella sentenza n. 114 del 1994 - in cui la Corte costituzionale aveva sollecitato un intervento teso a regolamentare la "adesione alle manifestazioni di protesta deliberate dagli organismi di categoria" degli avvocati, idonee a compromettere il pieno esercizio della funzione giurisdizionale - il Giudice delle leggi ha poi dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 5, della legge n. 146, nella parte in cui non prevede, nel caso dell'astensione collettiva dall'attività giudiziaria degli avvocati e dei procuratori legali, l'obbligo d'un congruo preavviso e d'un ragionevole limite temporale dell'astensione e non prevede, altresì, gli strumenti idonei a individuare (e assicurare) le prestazioni essenziali durante l'astensione stessa, nonché le

fu

procedure e le misure consequenziali nell'ipotesi di inosservanza" (Corte cost. n. 171 del 1996).

Nella pronuncia, premesso che le astensioni collettive in esame non potevano configurarsi "come diritto di sciopero", non ricadenti pertanto "sotto la specifica protezione dell'art. 40", si è rilevato che "la salvaguardia degli spazi di libertà dei singoli e dei gruppi che ispira l'intera prima parte della Costituzione non esclude, tuttavia, che vi siano altri valori costituzionali meritevoli di tutela"; sicché "quando la libertà degli avvocati e procuratori si eserciti in contrasto con la tavola di valori (rappresentata dal diritto di azione e di difesa), essa non può non arretrare per la forza prevalente di quelli".

Si constata che "l'obiettivo della legge n. 146 è la garanzia dei servizi pubblici essenziali, costruita com'è in funzione della tutela dei beni fondamentali della persona: l'art. 1, comma 1, è in tal senso emblematico, ma la restante parte della legge - nel mirare esclusivamente alla protezione dall'abuso del diritto di sciopero - non appresta una razionale e coerente disciplina che includa tutte le altre manifestazioni collettive capaci di comprimere detti valori primari".

Pertanto, secondo la Consulta, "avendo l'esperienza rivelato le carenze della legge n. 146, si impone una più ampia regolamentazione anche in riferimento all'astensione collettiva dal lavoro non qualificabile, per l'assenza dei suoi tratti tipici, come esercizio del diritto di sciopero"; di qui la declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* della legge scrutinata che ponesse come "indilazionabile" un intervento legislativo "strumentale alla salvaguardia dei principi e valori costituzionali più volte menzionati".

4.3. Ne scaturisce, dopo qualche anno, la già citata legge 11 aprile 2000, n. 83, di recente letta dalla Corte costituzionale (sent. n. 180 del 2018) come frutto della seguente "scelta di fondo, che appartiene alla discrezionalità legislativa": "non più una disciplina diretta da parte della legge delle fattispecie che richiedono l'effettuazione di «prestazioni indispensabili», ma il coinvolgimento delle associazioni di categoria mediante il richiamo del «codice di autoregolamentazione» in un'ottica, più avanzata, di assetto partecipativo degli strumenti di composizione del conflitto, insito nella



proclamazione dell'astensione collettiva di categoria". Secondo la Corte costituzionale "il legislatore, da una parte, ha riconosciuto, in linea di continuità con la citata sentenza n. 171 del 1996, il diritto di astensione collettiva anche a lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, ma, d'altra parte, ha chiamato in causa le loro associazioni rappresentative per individuare le fattispecie di «prestazioni indispensabili» che comunque devono essere assicurate perché non siano lesi i diritti della persona costituzionalmente tutelati". Si rammenta e si ribadisce la "forza prevalente" di tali diritti, privilegiando "l'interpretazione costituzionalmente orientata" che riconosce "al giudice il potere di bilanciare i valori in conflitto e, conseguentemente, di far recedere la «libertà sindacale» di fronte a valori costituzionali primari".

4.4. Il breve ma significativo *excursus* della giurisprudenza costituzionale si rivela denso di indicazioni per l'interprete della disciplina sanzionatoria dettata dalla legge in caso di astensione dalle prestazioni di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori.

Il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, garantito dai servizi pubblici essenziali ha valore primario e prevalente.

La legge n. 146 del 1990, con le successive modifiche introdotte dalla legge n. 83 del 2000, ha lo scopo di tutelare beni fondamentali della persona ed impone giustificate limitazioni dirette ad evitare la compromissione di funzioni da considerare essenziali per il loro carattere di preminente interesse generale.

Viene avallata la scelta del legislatore di consentire sia l'esercizio del diritto di sciopero sia l'astensione collettiva dalle prestazioni da parte di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori a condizione che siano osservate le regole e le procedure previste dalla legge per garantire l'erogazione delle prestazioni indispensabili; ne consegue che ogni conflitto collettivo incidente su servizi pubblici essenziali che non rispetti tali limiti si pone *contra legem* ed è suscettibile di essere sanzionato.

In particolare - per quanto qui interessa - l'astensione collettiva di lavoratori non subordinati, siano essi autonomi, professionisti o piccoli




imprenditori, che peraltro non è manifestazione del diritto di sciopero e non ricade sotto la specifica protezione dell'art. 40 (così Corte cost. n. 171/96 cit.), può trasformarsi da esercizio lecito di una libertà in un comportamento illegittimo lesivo di diritti della persona di maggiore rilievo costituzionale, i quali ultimi hanno forza necessariamente prevalente per cui rispetto ad essi il diritto dei singoli di astenersi è recessivo e deve necessariamente arretrare.

Le prestazioni individuate come indispensabili vanno in ogni caso assicurate e proprio a tal fine è predisposto un apparato sanzionatorio funzionale a garantire i servizi minimi essenziali ed a tutela degli interessi degli utenti; alla Commissione di garanzia, quale autorità pubblica *super partes* ad alta competenza, è affidato il compito istituzionale di verificare i presupposti per l'applicabilità delle sanzioni collettive ed individuali nei confronti di tutti i protagonisti del conflitto.

Dall'insieme di tali postulati discende coerente che vanno perseguite interpretazioni della disciplina in esame adeguate all'esigenza di garantire la prevalenza dei diritti della persona "alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione" (cfr. art. 1, co. 1) rispetto ad astensioni collettive incidenti sulla funzionalità di servizi pubblici essenziali, e, all'opposto, vanno disattese interpretazioni che possano minare l'effettività del godimento, nel loro contenuto fondamentale, dei diritti medesimi.

5. Nella ricostruzione della struttura dell'illecito che può essere sanzionato dalla Commissione di garanzia, dal punto di vista dell'individuazione dei soggetti attivi questa Corte (v. Cass. n. 17288 del 2015) ha già evidenziato che il procedimento di valutazione previsto dall'art. 4, co. 4-quater, riguarda espressamente il comportamento delle organizzazioni sindacali che abbiano proclamato lo sciopero o vi abbiano aderito, o delle amministrazioni e delle imprese interessate, ovvero delle associazioni od organismi di rappresentanza dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, nei casi di astensione collettiva.

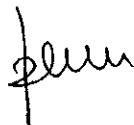


Pertanto si tratta d'un procedimento che si svolge nei confronti dei "soggetti collettivi" indicati dalla disposizione e con i quali viene instaurato il contraddittorio.

In caso di valutazione negativa del comportamento la Commissione può deliberare la sanzione che varia di tipologia a seconda del destinatario finale della medesima.

Sanzioni disciplinari nei confronti dei "lavoratori che si astengono dal lavoro", inflitte tuttavia dal datore di lavoro su "prescrizione" della Commissione di garanzia (cfr. art. 4, co. 1, e art. 13, co. 1, lett. i). Sospensione dei permessi sindacali retribuiti e/o dei contributi sindacali ovvero esclusione dalle trattative nei confronti delle "organizzazioni dei lavoratori che proclamano uno sciopero, o ad esso aderiscono" (cfr. art. 4, co. 2 e Corte cost. n. 57 del 1995); nel caso tali sanzioni non risultino applicabili sono sostituite da "una sanzione amministrativa pecuniaria a carico di coloro che rispondono legalmente per l'organizzazione sindacale responsabile" (art. 4, co. 4-bis). Sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti dei "dirigenti responsabili delle amministrazioni pubbliche e legali rappresentanti delle imprese e degli enti che erogano i servizi pubblici" essenziali (art. 4, co. 4, prima parte). Alla stessa sanzione amministrativa pecuniaria sono soggetti "le associazioni e gli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori", in solido con i singoli aderenti alla protesta, nei casi di astensione collettiva dalle prestazioni (art. 4, co. 4, seconda parte).

Le sanzioni amministrative pecuniarie deliberate dalla Commissione di garanzia sono applicate con ordinanza-ingiunzione della direzione provinciale del lavoro e questa Corte ha chiarito che le ragioni di contestazione che attengono alla delibera di competenza della Commissione devono essere formulate con il ricorso al giudice del lavoro specificamente previsto dall'art. 20 *bis*, mentre in sede di opposizione ad ordinanza ingiunzione possono essere proposte solo le ragioni di impugnazione che attengono specificamente al provvedimento applicativo (in termini: Cass. n. 24207 del 2010).



6. Dal punto di vista dell'individuazione della struttura oggettiva del comportamento delle associazioni e degli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori - che può essere assoggettato a sanzione amministrativa pecuniaria da parte della Commissione di garanzia - la seconda parte del comma 4 dell'art. 4 della legge in esame si riferisce a tutti i casi di "violazione dei codici di autoregolamentazione di cui all'art. 2 bis o della regolamentazione provvisoria della Commissione di garanzia e in ogni altro caso di violazione dell'art. 2, comma 3".

La portata testualmente onnicomprensiva della disposizione consente di ricondurre nell'ambito di essa tutte le condotte, attive od omissive, in violazione di precetti desumibili dalla disciplina che regola l'astensione collettiva dalle prestazioni nei servizi pubblici essenziali, potendo poi la sanzione pecuniaria essere graduata tra il minimo ed il massimo edittale "tenuto conto della gravità della violazione, dell'eventuale recidiva, dell'incidenza di essa sull'insorgenza o l'aggravamento di conflitti e del pregiudizio eventualmente arrecato agli utenti".

L'illecito in questione è tipizzato con riferimento a tutti gli obblighi gravanti sui soggetti collettivi - rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori che partecipano al conflitto - e che sono ricavabili dalla legge n. 146 del 1990 e dai codici di autoregolamentazione o dalle regolamentazioni provvisorie (che hanno efficacia *erga omnes*, cfr. Cass., Sezioni unite penali, n. 40187 del 2014 e Corte cost. n. 180 del 2018), regole tutte la cui fitta trama concorre al fine primario e prevalente di garantire il godimento dei diritti del cittadino-utente, costituzionalmente tutelati.

La struttura aperta della fattispecie sanzionatoria, oltre che dal tenore testuale della disposizione innanzi richiamata, è confermata da ulteriori e plurime indicazioni rivelatrici del medesimo senso.

Innanzitutto il richiamo espresso (contenuto sia nell'art. 4, co. 4, ma anche nell'art. 2-bis, co. 1) all'art. 2, co. 3, che prescrive per tutti coloro che partecipano al conflitto collettivo, dai promotori a coloro che individualmente vi aderiscono, sino alle amministrazioni ed alle imprese erogatrici del servizio



pubblico, un obbligo generale: tutti "sono tenuti all'effettuazione delle prestazioni indispensabili, nonché al rispetto delle modalità e delle procedure di erogazione e delle altre misure di cui al comma 2".

In secondo luogo l'art. 13, co. 1, lett. i), conferisce alla Commissione di garanzia il potere di "rilevare" tutte le "eventuali inadempienze o violazioni degli obblighi che derivano dalla presente legge, degli accordi o contratti collettivi sulle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e conciliazione e delle altre misure di temperamento, o dei codici di autoregolamentazione", con la conseguente possibilità, ove valutato negativamente "il comportamento delle parti", di deliberare le sanzioni.

Infine l'art. 2-bis specificamente prescrive che l'astensione collettiva dalle prestazioni, a fini di protesta o di rivendicazione di categoria, da parte di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori venga esercitata nel rispetto di tutte le "misure dirette a garantire l'erogazione delle prestazioni indispensabili" e ribadisce che in ogni caso di "violazione dei codici di autoregolamentazione" la Commissione di garanzia "valuta i comportamenti e adotta le sanzioni di cui all'art. 4".

7. Se l'identificazione del comportamento del soggetto collettivo rappresentativo di lavoratori non subordinati assoggettabile a sanzione può essere effettuata avuto riguardo a ciascuno degli obblighi e degli adempimenti imposti dalla complessa disciplina che regola le astensioni collettive nei servizi pubblici essenziali, evidentemente se ne può proporre solo una ricognizione di contenuto esemplificativo.

Così, ad esempio, se l'art. 2-bis stabilisce che il termine di preavviso non può essere inferiore a dieci giorni, l'eventuale indizione di un'astensione collettiva dalle prestazioni ad opera di un'associazione rappresentativa di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori senza il rispetto di tale termine sarà comportamento valutabile dalla Commissione di garanzia ai fini della deliberazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 4, co. 4.



Parimenti, sempre a titolo di esempio, se la Regolamentazione provvisoria predisposta dalla Commissione di garanzia nel settore del servizio taxi, adottata con delibera n. 2/11 del 24.1.2002 (in G.U. n. 54 del 5.3.2002), prevede periodi in cui non possono essere effettuate sospensioni del servizio, l'eventuale proclamazione di un fermo nel periodo di franchigia da parte di un organismo rappresentativo della categoria costituirà comportamento suscettibile di essere colpito con detta sanzione pecuniaria.

Più in generale alla medesima sanzione saranno soggetti le associazioni e gli organismi rappresentativi dei lavoratori non subordinati tutte le volte in cui direttamente promuovano ovvero in ogni caso aderiscano ad astensioni collettive dalle prestazioni esercitate senza il rispetto delle regole dettate per tali azioni allorquando incidano sulla funzionalità di servizi pubblici essenziali.

8. La Corte reputa tuttavia, con riguardo alle questioni poste dalla fattispecie concreta all'attenzione del Collegio, che sia comportamento valutabile dalla Commissione di garanzia non esclusivamente quello che comprovi una diretta partecipazione o organizzazione o promozione o comunque adesione del soggetto collettivo all'astensione illegittima.

L'assunto da cui si è partiti, che ha riscontro in solide basi normative, in ragione del quale la potestà sanzionatoria della Commissione di garanzia si estende a qualsivoglia tipologia di violazione della disciplina sui servizi pubblici essenziali, induce a patrocinare esegesi orientate al rispetto della tutela effettiva dei diritti fondamentali della persona coinvolti dalle astensioni dal lavoro in tali servizi, in coerenza con le indicazioni fornite dagli arresti della giurisprudenza costituzionale innanzi richiamati.

Pertanto nella nozione di "comportamento valutabile" da parte dell'Autorità di garanzia preposta vanno ricomprese tutte le forme di azione od omissione dei soggetti collettivi che possano, direttamente o indirettamente, pregiudicare i diritti costituzionalmente garantiti dell'utenza, onde evitare che degenerazioni della protesta obiettivamente idonee a ledere tali diritti si traducano nel sostanziale aggiramento delle regole.



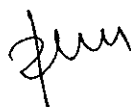
Dunque, nel caso di indizione di astensioni collettive che rientrino nel campo di applicazione della l. n. 146/90, la sfera obbligatoria dei soggetti che promuovono l'agitazione si amplia e si arricchisce di contenuti derivanti dal dovere di protezione dei beni-interessi di rilievo costituzionale, suscettibili di essere lesi dalla mancanza di prestazioni in servizi pubblici essenziali.

Pertanto, laddove nell'ambito di uno stato di mobilitazione in cui è programmata un'astensione di appartenenti a categorie di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, si inseriscano forme anomale di protesta collettiva finalisticamente indirizzate alla stessa rivendicazione di categoria, in palese violazione della regolamentazione che garantisce le prestazioni indispensabili, il soggetto collettivo che ha indetto o comunque promosso lo stato di agitazione e l'astensione ha il dovere di dissociarsi pubblicamente ed in modo inequivoco da tali episodi, dal momento in cui ne viene a conoscenza.

Tale dovere è desumibile dall'insieme delle norme di disciplina valide *erga omnes* che regolano le astensioni collettive dalle prestazioni di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, teleologicamente interpretate al fine di garantire la massima protezione di diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Esso prende corpo dall'assunzione di responsabilità che deriva dalla promozione di uno stato di agitazione prodromico ad un'astensione collettiva incidente sulla funzionalità di servizi pubblici essenziali, la quale genera obblighi di protezione dovuti anche all'affidamento nel quale la generalità dei consociati che fruisce di un tale servizio deve poter confidare circa l'osservanza delle regole imposte dalla legge, anche con il contributo non inerte dei soggetti che detta azione collettiva hanno patrocinato.

La violazione di tale dovere di dissociazione costituisce comportamento valutabile dalla Commissione di garanzia che, all'esito dell'istruttoria, può deliberare la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 4, co. 4, tenuto conto di tutte le circostanze del caso concreto in relazione ai parametri di graduazione individuati dallo stesso comma nella gravità della violazione, nella eventuale recidiva, nell'incidenza della violazione sull'insorgenza ma anche



sull'aggravamento di conflitti, nella diversa intensità del pregiudizio eventualmente arrecato agli utenti.

All'opposto, l'adempimento di esso realizza un duplice effetto virtuoso, convergente con l'esigenza fondamentale di salvaguardia degli interessi della collettività di preminente rilievo costituzionale in gioco.

Scoraggia condotte ambigue degli organismi di categoria che vogliano giovare delle pressioni derivanti da forme incontrollate di protesta, altamente lesive dei diritti degli utenti ed allarmanti per l'opinione pubblica, per acquisire indebite posizioni di maggiore forza al tavolo delle trattative.

Costituisce manifestazione di influenza verso gli autori materiali delle condotte illegittime con potenziale effetto dissuasivo, affinché le stesse non vengano portate ad ulteriori conseguenze in assenza di una visibile condanna da parte di chi ha innescato la rivendicazione collettiva, nell'alveo della quale i singoli agenti possano rafforzare l'intento illecito senza il dissenso manifesto dell'organismo che ha promosso la protesta.

Perfino in ambito penale è riconosciuto che l'assenza di una manifestazione esplicita di volontà contraria possa avere attitudine criminogena laddove è considerata punibile anche la sola mancata assunzione di qualsiasi iniziativa e il mantenimento di un atteggiamento di "non intervento" esprima una condotta obiettivamente e logicamente valutabile come adesione all'altrui azione delittuosa, potendosi configurare finanche un concorso nel reato (in termini: Cass. pen. n. 2 del 22 novembre 1994, Sbrana ed altro; sulla semplice presenza sul luogo del delitto dalla quale l'autore materiale tragga uno stimolo all'azione ed un maggior senso di sicurezza nella propria condotta cfr., tra molte, Cass. pen. n. 26542 del 2009, n. 40420 del 2008, n. 7957 del 1993, n. 8389 del 1992).

9. Si delinea una responsabilità che, lungi dal connotarsi come oggettiva o per fatto altrui, è invece una responsabilità per fatto proprio delle associazioni rappresentative dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori: essa si sostanzia in una condotta omissiva esigibile a fronte del dovere giuridico di manifestare aperto e fermo dissenso nei confronti di forme di



protesta illegittime innescate nel corso di azioni collettive cui detti organismi rappresentativi hanno dato origine, ingenerando altresì il ragionevole affidamento dei cittadini nel rispetto delle regole che presiedono alla tutela dei diritti della persona anche nel momento attuativo della rivendicazione di categoria proclamata.

Del resto il nostro ordinamento già conosce ipotesi in cui il legislatore configura illeciti amministrativi cd. "di mera trasgressione" in fattispecie sanzionatorie destinate a salvaguardare procedure e funzioni di particolare rilevanza collettiva ed "incentrate sulla mera condotta secondo un criterio di agire o di omettere doveroso" (v. in materia di intermediazione finanziaria Cass., Sezioni unite civili, n. 20930 del 2009; più di recente, conformi, Cass. n. 1529 e n. 9546 del 2018).

In tali casi, secondo i precedenti richiamati, la stessa morfologia degli illeciti rende impraticabili indagini di tipo introspettivo volte alla ricostruzione dei tratti dell'atteggiamento interiore, per cui l'azione illecita, esaurendosi in una mera trasgressione, si identifica appunto nella condotta inosservante (la cd. *suitas*) ed è sufficiente per il giudice individuare l'autore imputabile di essa ed escludere l'esistenza di circostanze anomale che abbiano reso incolpevole il comportamento trasgressivo e, quindi, inesigibile quello osservante.

10. L'esegesi accolta appare sistematicamente compatibile con l'inciso contenuto nella seconda parte del comma 4 dell'art. 4, secondo cui la sanzione cui sono soggetti le associazioni e gli organismi rappresentativi è "in solido con i singoli lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, che aderendo alla protesta si siano astenuti dalle prestazioni", che pure tratteggia una peculiare e discussa forma di solidarietà.

Infatti può ritenersi che tutte le volte in cui la Commissione di garanzia sanziona un soggetto collettivo a mente di detta disposizione, e quindi anche nel caso di violazione del dovere di manifestare fermo dissenso rispetto a forme anomale di protesta, i singoli lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, che a tali proteste illegittime abbiano aderito astenendosi



dalle prestazioni, risultano esposti all'azione di regresso del soggetto collettivo sanzionato che faccia valere il vincolo legale di solidarietà.

Pertanto, anche a non voler ritenere percorribile la strada (stante il tenore letterale dell'art. 4, co. 4-quater, che identifica i soggetti collettivi ammessi al contraddittorio) della sanzione direttamente comminata dalla Commissione ai singoli aderenti alla protesta illegittima, costoro, ove identificabili, saranno comunque possibili destinatari di una condanna al pagamento di somme in seguito all'azione eventuale del soggetto collettivo sanzionato in via principale dall'Autorità di garanzia.

Diversamente sarebbe con difficoltà giustificabile una così radicale disparità di trattamento tra i lavoratori subordinati, comunque soggetti alle sanzioni disciplinari "prescritte" dalla Commissione in caso di astensione dal lavoro in violazione delle disposizioni richiamate dall'art. 4, co. 1, ed i singoli lavoratori non subordinati che, pur ledendo con astensioni collettive illegittime gli stessi beni costituzionalmente tutelati dalla legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e senza neanche la copertura dell'art. 40 Cost., non sarebbero esposti ad alcuna possibile sanzione.

Così la speciale forma di solidarietà disegnata dalla legge in esame non assume la funzione di rafforzamento della garanzia patrimoniale dell'amministrazione creditrice, bensì una funzione di prevenzione e di deterrenza - sebbene indiretta ed eventuale ma non meno efficace considerato il rischio di esborso di importi anche elevati salvo riparto interno - nei confronti di coloro che attuano la protesta con modalità illegali.

11. Una volta compiuta da questa Corte l'operazione ermeneutica di ascrizione di significato all'art. 4, co. 4, seconda parte, l. n. 146 del 1990 - con risultati compatibili con l'esigenza di garantire l'effettività dell'apparato repressivo disegnato dalla legge che contempera l'esercizio della libertà di astenersi collettivamente da parte di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori con il godimento di diritti della persona costituzionalmente tutelati - la sentenza impugnata della Corte di Appello di Roma, che ha confermato la responsabilità delle associazioni dei tassisti seguendo un altro



percorso, deve essere cassata, avendo attribuito alla disposizione citata un contenuto precettivo diverso da quello qui definito in funzione nomofilattica.

Non può essere infatti condivisa, nonostante la dovizia di argomentazioni, la tesi della Corte territoriale che costruisce in capo all'organismo promotore dell'astensione collettiva un vero e proprio obbligo di agire per impedire che altri pongano in essere condotte illecite.

Una cosa è individuare dall'ordito normativo esaminato un dovere del soggetto che ha promosso l'azione collettiva di dissociarsi apertamente dalle manifestazioni di protesta che, nel solco della medesima rivendicazione di categoria, siano attuate in violazione delle regole che governano il rispetto della funzionalità dei servizi pubblici essenziali.

Ben altra cosa è porre a carico delle associazioni o degli organismi di categoria rappresentativi un indiscriminato ed inesigibile obbligo di impedire che qualsivoglia singolo manifestante ponga in essere una protesta deviata e irrispettosa di dette regole, che inevitabilmente sconfinerebbe in una forma di responsabilità oggettiva o per fatto altrui, priva di adeguato supporto normativo, in spregio del canone che considera eccezionali e non estensibili analogicamente tali tipologie di responsabilità.

Né soccorre l'art. 6, co. 2, l. n. 689 del 1981 – pure richiamato dalla Corte di Appello senza che però sia chiaro se quale parametro normativo di disciplina della fattispecie concorrente o alternativo – per l'impossibilità di ravvisare un rapporto di preposizione diretta di direzione o di vigilanza tra il soggetto collettivo che indice l'astensione e coloro che attuano la protesta in forma illegale.

Invero non è riconoscibile nella specie alcun vincolo di autorità, di direzione o di vigilanza tale da essere esercitabile anche nei confronti di soggetti che non siano neanche iscritti all'associazione promotrice e considerato che, secondo questa Corte, nessuna estensione di responsabilità è consentita alla stregua dell'art. 6 della legge n. 689 del 1981, trovando ripetuta conferma che il sistema di detta legge "preserva il principio della natura personale della responsabilità, disciplinando rigorosamente i profili della "imputabilità" (art. 2), dell'"elemento soggettivo" della violazione (art.



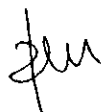
3), delle "cause di esclusione della responsabilità" (art. 4), del "concorso di persone" (art. 5); e la stessa deroga al principio di responsabilità personale apportata mediante l'istituto della "solidarietà" (art. 6) resta rigorosamente circoscritta e delimitata non essendo consentite interpretazioni che, estendendo l'ambito delle fattispecie espressamente contemplate, comportino il mancato rispetto del principio della "riserva di legge" fissato nell'art. 1" (cfr. Cass. n. 12321 del 2004 e Cass. n. 11954 del 2003).

12. Conclusivamente il ricorso deve essere accolto con cassazione della sentenza impugnata e rinvio al giudice indicato in dispositivo il quale procederà a nuovo esame della controversia uniformandosi a quanto statuito ed al seguente principio di diritto enunciato ex art. 384 c.p.c.:

"In ipotesi di astensione collettiva dalle prestazioni delle associazioni e degli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, l'art. 4, comma 4, seconda parte, della legge 12 giugno 1990, n. 146 - recante norme sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali - deve essere interpretato nel senso che costituisce comportamento valutabile dalla Commissione di garanzia, ai fini della eventuale deliberazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dalla disposizione richiamata, ogni condotta, attiva od omissiva, in violazione dei precetti desumibili dalla disciplina che regola tale astensione collettiva, tra cui anche il comportamento omissivo attuato da detti soggetti in violazione del dovere di dissociarsi pubblicamente ed in modo inequivoco da forme di protesta che, inserendosi nella rivendicazione di categoria indetta dalle associazioni e dagli organismi rappresentativi, siano esercitate senza il rispetto delle misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili al fine di garantire nei servizi pubblici essenziali il godimento di diritti della persona, costituzionalmente tutelati".

Il giudice del rinvio provvederà anche alla regolazione delle spese.

P.Q.M.



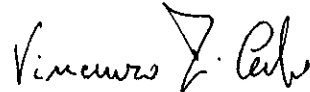
La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte di Appello di Roma, in diversa composizione, anche per le spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio dell'undici dicembre 2018

Il consigliere est.
dott. Fabrizio Amendola



Il Presidente
dott. Vincenzo Di Cerbo



Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Donatella COLETTA
Depositato in Cancelleria



oggi, ... **28 GEN. 2019**

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Donatella COLETTA





CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
UFFICIO COPIE UNIFICATO

Copia ad uso studio che si rilascia a richiesta di **IL SOLE 24 ORE.**

Roma, 28 gennaio 2019

La presente copia si compone di 25 pagine.
Diritti pagati in marche da bollo € 7.75