

3685/12
22/5/12

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Sent. N° 3685/12
R.G. N° 2213/08

La Corte d'Appello di Roma

sezione lavoro

riunita in camera di consiglio composta dai magistrati:

dott. Francescopaolo PANARIELLO

Presidente rel.

dott. Maria Loredana VIVA

Consigliere

dott. Fabrizio RIGA

Consigliere

ha pronunciato in grado di appello all'udienza del 23/04/2012 la seguente

SENTENZA

nella causa civile d'appello, iscritta al n. 2213/2008 r. g. sezione lavoro, vertente

TRA

Commissione di Garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elett. dom.to in Via dei Portoghesi n. 12, Roma, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato in virtù di procura *ex lege*.

APPELLANTE

E

A.T.A. Casartigiani, elett. dom.ta in Via G.G.Belli n. 36, Roma, rappresentata e difesa dall'avv. Leopoldo Facciotti, unitamente all'avv. Stefano Baldi, in virtù di procura a margine della memoria difensiva.

APPELLATA

NONCHE'

Coordinamento Taxi Italiano, CNA-FITA, A.C.A.I. - Associazione Cristiana Artigiani Italiani, S.A.T.A.M. - Sindacato Artigiani Taxisti di Milano e provincia, Confcooperative, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*.

APPELLATI CONTUMACI

OGGETTO: appello avverso la sentenza del Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro, pronunciata in data 28/05/2007.

CONCLUSIONI

Per l'appellante: "Accogliere l'appello e per l'effetto rigettare la domanda proposta in primo grado, con vittoria di spese, diritti ed onorari dei due gradi di giudizio".

Per l'appellata: "Rigettare l'appello, con vittoria di spese, diritti ed onorario del presente grado di giudizio".

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato in data 27/10/2006, Coordinamento Taxi Italiano, A.T.A. Casartigiani e CNA-FITA esponevano che:

- la Commissione di Garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, con deliberazione n. 06/497, aveva valutato negativamente il comportamento del Coordinamento Taxi Italiano con riferimento alle astensioni collettive dalle prestazioni lavorative, poste in essere in numerose città italiane dagli addetti al servizio taxi nei giorni 30 giugno 2006 e successivi, nonché 13 luglio 2006 e seguenti, ed aveva applicato nei confronti dello stesso Coordinamento Taxi Italiano la sanzione amministrativa di euro25.000,00;
- la sanzione era illegittima, in quanto le spontanee manifestazioni di protesta attuate in sede locale da gruppi di tassisti non erano riconducibili ad esse organizzazioni ricorrenti;
- in ogni caso quelle manifestazioni medesime non erano inquadrabili nella fattispecie dello sciopero, non essendo stato neppure accertato se i tassisti coinvolti fossero di turno e atteso comunque il carattere localistico e spontaneo delle iniziative di lotta assunte, desumibile sia dalle modalità, sia dalle relazioni trasmesse dai Prefetti interessati alla vicenda.

Pertanto adivano il Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro, per ottenere la declaratoria di illegittimità e/o di nullità e/o di inefficacia della delibera impugnata, con ogni consequenziale provvedimento.

Con separati atti depositati in data 27/12/2007 intervenivano spontaneamente in causa l'A.C.A.I., il S.A.T.A.M. e la Concooperative, svolgendo deduzioni e considerazioni analoghe a quelle delle originari ricorrenti, di cui riproponevano la domanda.

Costituitasi in giudizio, la Commissione di Garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali contestava la fondatezza della domanda, di cui chiedeva il rigetto.

Il giudice adito, con sentenza del 28/05/2007, accoglieva la domanda.

Avverso tale decisione, notificata in data 05/02/2008, la Commissione di Garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali proponeva tempestivo appello con ricorso depositato presso questa Corte in data 06/03/2008. L'appellante censurava la sentenza impugnata, lamentando che il Tribunale avesse erroneamente:

- interpretato ed applicato l'art. 2 bis L. n. 146/1990;
- valutato il fatto della costituzione del Coordinamento Taxi Italiano, avvenuto proprio in data 30/06/2006;
- valutato i comportamenti tenuti dal predetto Coordinamento;
- trascurato le conseguenze irreparabili di maliziose modalità di astensione dalle prestazioni indispensabili;
- escluso il carattere nazionale delle forme di protesta.

Quindi concludeva come in epigrafe.

Costituitasi in giudizio, l'A.T.A. Casartigiani contestava la fondatezza dei motivi di gravame, di cui chiedeva il rigetto.

Gli altri appellati non si costituivano in giudizio.

Mutato (con decreto presidenziale del 18/04/2011) il relatore originariamente designato, fissata nuova udienza di discussione, all'udienza odierna la Corte ha deciso la causa come da dispositivo, di cui ha dato pubblica e contestuale lettura.

MOTIVI DELLA DECISIONE

L'appello è fondato e va pertanto accolto.

1. Va premesso che il Tribunale ha accolto la domanda sulla base delle seguenti articolate ragioni:

- a) è pacifico che, a seguito dei noti interventi normativi in tema di liberalizzazioni, che nella primavera del 2006 hanno interessato pure il settore taxi, le organizzazioni nazionali di rappresentanza del settore in data 30/06/2006 hanno costituito il coordinamento nazionale denominato "Taxi italiano", allo scopo di tutelare gli interessi della categoria;
- b) a tal fine sono state assunte alcune iniziative, fra cui quella della proclamazione dello "*stato di mobilitazione nazionale*" e quella della nomina di un organismo di coordinamento, al quale "*affidare le decisioni anche in merito a manifestazioni di protesta che si rendessero necessarie, laddove non fosse garantita da parte del Governo una disponibilità a preventive consultazioni e concertazioni su ogni iniziativa legislativa relativa al settore*" (doc. 2 nel fasc. ricorrenti);
- c) il Coordinamento Taxi Italiano, con nota del 30/06/2006, ha proclamato il fermo nazionale taxi per l'11 luglio, dandone comunicazione alla Commissione, fermo poi revocato; altro fermo è stato proclamato per il 25 luglio, anch'esso in seguito revocato;

- d) in diverse città italiane, nei giorni successivi al 30 giugno, si sono verificate proteste di cui è menzione nei rapporti dei Prefetti, richiesti di notizie in merito dalla Commissione di Garanzia, e si è trattato di proteste oggettivamente illegittime per inosservanza degli obblighi posti dalla legge n. 146/1990 e, in particolare, dalla regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto taxi, adottata dalla stessa Commissione con delibera del 22/01/2002 n. 02/11;
- e) l'art. 4, co. 4[^], L. n. 146/1990, nel testo introdotto dall'art. 3, co. 4[^], L. n. 83/2000, stabilisce: *"Alla medesima sanzione ... sono soggetti le associazioni e gli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori, in solido con i singoli lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori, che aderendo alla protesta, sia siano astenuti dalle prestazioni, in caso di violazione dei codici di autoregolamentazione di cui all'art. 2 bis o della regolazione provvisoria della Commissione di Garanzia e in ogni altro caso di violazione dell'art. 2, co. 3[^];"*;
- f) il Coordinamento Taxi Italiano è senza dubbio uno degli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi (tassisti);
- g) l'applicazione delle sanzioni presuppone che il sindacato o l'organismo rappresentativo abbia proclamato o in ogni caso organizzato o patrocinato o almeno agevolato la protesta illegittima, attuata dai singoli lavoratori autonomi, per tale ragione anch'essi chiamati a risponderne in via solidale;
- h) deve quindi escludersi che il legislatore abbia introdotto un'ipotesi di responsabilità oggettiva del sindacato o dell'organismo rappresentativo;
- i) l'onere della prova circa la proclamazione, l'organizzazione, il patrocinio o l'agevolazione della protesta da parte del sindacato od organismo è a carico della Commissione di Garanzia ex art. 2697 c.c., sebbene questa prova possa essere data anche mediante presunzioni ex artt. 2727 ss. c.c.;
- j) nel caso di specie, le astensioni collettive dei tassisti, censurate con il provvedimento impugnato, sono sussumibili nell'ambito della previsione dell'art. 2 bis, L. cit., ma non possono essere ricondotte, con immediato e diretto rapporto causale, allo stato di mobilitazione nazionale della categoria, proclamato il 30 giugno 2006 dal Coordinamento Taxi Italiano;
- k) infatti, la mobilitazione consiste in una condizione di allerta preventiva, di preparazione e di organizzazione delle forze (nella specie i singoli componenti della

categoria dei tassisti e le loro diverse organizzazioni sindacali), finalizzata a raggiungere la massima partecipazione e capacità operativa, in vista del passaggio alle successive fasi eventuali di confronto e di lotta;

- l) lo stato di mobilitazione, dunque, non comporta di per sé l'inizio della fase operativa, onde sotto tale profilo la motivazione del provvedimento della Commissione di Garanzia è erronea e non condivisibile, laddove ravvisa un automatico nesso di causalità – ai fini sanzionatori – tra il proclamato stato di mobilitazione e gli episodi contestati;
- m) va inoltre escluso che gli stessi episodi possano essere considerati conseguenza necessaria e diretta della indizione del fermo nazionale taxi per i giorni 11 e 25 luglio, fermi poi revocati e neppure attuati, rilevandosi l'evidente incongruità dell'affermazione di responsabilità dell'organizzazione per proteste illegittime attuate dagli iscritti o simpatizzanti in tempi e con modalità diverse da quelle fissate dalla stessa organizzazione;
- n) deve allora concludersi che non vi è in atti prova documentale della diretta responsabilità degli organismi ricorrenti per le manifestazioni di protesta oggetto di causa;
- o) nella parte motiva della delibera impugnata questa responsabilità dovrebbe essere desunta da una molteplicità di indizi, quali
 - 1) la costituzione del Coordinamento Taxi proprio per proclamare lo stato di mobilitazione generale a fini di protesta contro le iniziative del Governo in tema di liberalizzazioni delle licenze taxi,
 - 2) l'attuazione delle censurate astensioni collettive in coincidenza della proclamazione degli scioperi nazionali,
 - 3) le modalità di svolgimento delle astensioni collettive, concentrate negli stessi giorni e con carattere unitario su tutto il territorio nazionale, in tal modo evidenziando l'esistenza di un coordinamento delle iniziative;
- p) questo assunto però non può essere condiviso: sul primo punto basti rilevare che il Coordinamento non è stato costituito solo in vista della mobilitazione della categoria e delle possibili iniziative di lotta, ma pure per altri obiettivi, fra cui favorire la sintesi sui contenuti fra tutte le associazioni del settore etc., con la conseguenza per cui questo elemento non è grave, né univoco;
- q) sul secondo punto, la indicata coincidenza è circostanza del tutto neutra, non essendo né ragionevole né giustificato presumere la responsabilità delle

- organizzazioni sindacali per astensione attuate dagli aderenti in tempi e con modalità diverse da quelle stabilite dai promotori;
- r) sul terzo punto, le iniziative del Governo in tema di liberalizzazioni, per l'ampiezza degli interventi, per il gran numero di categorie coinvolte e per il dibattito che hanno suscitato sul piano politico, sociale ed economico, hanno avuto per lungo tempo ampia risonanza su tutti i mezzi di informazione a livello nazionale e locale, con la conseguenza per cui i soggetti interessati hanno potuto disporre di notizie aggiornate, precise e dettagliate sullo sviluppo della questione, indipendentemente dalle informative curate dalle rispettive organizzazioni sindacali, e ciò è tanto più vero per i tassisti, categoria molto più coesa di altre, nella quale il malumore, il rammarico e la rabbia, di cui ai resoconti giornalistici dell'epoca, si sono diffusi con rapidità ed hanno avuto un forte impatto emotivo fra gli addetti, specie nei grandi centri urbani;
 - s) questo dato di fatto rende allora credibile la tesi dei ricorrenti, secondo cui si è trattato di proteste del tutto spontanee e incontrollabili;
 - t) dalla documentazione prodotta si evince che sono state interessate dalle manifestazioni le città di Roma, Milano, Genova, Torino, Palermo e Firenze e quindi non tutte le città italiane ove pure è consistente la presenza di addetti al settore taxi (Venezia, Bologna, Ancona, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Catania);
 - u) inoltre le manifestazioni si sono svolte nella maggior parte fra il 3 ed il 5 luglio, ma non tutte negli stessi giorni e con modalità diverse da città a città, come emerge dai rapporti dei Prefetti; in particolare a Milano il 3 luglio circa 300 tassisti si sono riuniti in assemblea a Linate e un centinaio ha occupato il viale che collega la città all'aeroporto; il 4 luglio sempre a Milano erano segnalate "interruzioni del servizio taxi a macchia di leopardo", senza ulteriori precisazioni (docc. 6, 7 e 8); a Roma il 3 luglio "alcuni tassisti" hanno rifiutato il trasporto al settore arrivi di Fiumicino, con deroga per anziani e disabili e in seguito sempre solo "alcuni tassisti" hanno attuato una protesta sul grande raccordo anulare, percorrendolo a passo d'uomo; per l'intera giornata vi sono stati disagi sul GRA e a Piazza Venezia, ove è stato costituito un presidio protratto per tutta la notte (doc. 9); a Genova ...; a Torino ...; a Palermo ...; a Firenze ...;
 - v) non risultano prodotte in giudizio dalla Commissione di Garanzia le note dei Prefetti di Milano, di Genova e di Roma del 14, 15 e 17 luglio, pur richiamate nella



delibera qui impugnata, per cui il contenuto di tali note non può essere esaminato dal giudice e quindi delle loro risultanze non può tenersi conto ai fini del decidere;

- w) non può essere assunta come prova certa delle censurate astensioni dal servizio successiva al 14 luglio e della loro contrarietà alla legge e al codice di autoregolamentazione in vigore la rassegna stampa delle agitazioni (doc. 18 fasc. Commissione);
- x) basti infatti considerare che le emergenze istruttorie dimostrano che le proteste più significative e contrarie alle regole sono state attuate a Milano, Roma, Genova e Torino, che le manifestazioni sono avvenute con tempi e modalità differenti da città a città, che diversa è stata la partecipazione alle iniziative (in alcuni casi si è trattato di pochi aderenti) e che alcuni Prefetti (Milano e Genova) hanno dato conto della possibilità del verificarsi di proteste "spontanee";
- y) le rilevate differenze ed il fatto che le proteste non hanno interessato l'intero territorio nazionale consentono di escludere – secondo ragione e logica – l'esistenza di un centro unitario di coordinamento, di direzione ovvero di promozione o agevolazione delle agitazioni;
- z) in definitiva non è stata raggiunta la prova "tranquillante" e certa del supposto coordinamento delle rilevate manifestazioni di protesta, dovendo ritenersi non gravi, né univoci, né precisi gli elementi indiziari desumibili sul punto dalle risultanze processuali;
- aa) in difetto di prova della riconducibilità delle irregolari proteste, anche solo sotto il profilo della mera agevolazione, al Coordinamento Taxi Italiano, così come agli altri ricorrenti e agli interventori, la delibera impugnata deve essere dichiarata illegittima e quindi annullata.

2. Con una pluralità di motivi – da esaminare congiuntamente per la loro stretta connessione – la Commissione di Garanzia si duole dell'errata applicazione dell'art. 2 bis L. n. 146/190, come introdotto dalla L. n. 83/2000, nonché della motivazione contraddittoria e carente, per aver il Tribunale sorvolato sul fatto che proprio in data 30/06/2006 le organizzazioni nazionali ricorrenti avevano costituito il Coordinamento Taxi Italiano con il dichiarato e precipuo scopo di "proclamare lo stato di mobilitazione nazionale e nominare un organismo di coordinamento a cui affidare le decisioni anche in merito a manifestazioni di protesta che si rendessero necessarie". Lamenta, poi, l'errata esclusione di presunzioni gravi, precise e concordanti sulla riconducibilità delle

manifestazioni di protesta "selvaggia" alla responsabilità degli organismi nazionali di rappresentanza della categoria.

L'appellante addebita, inoltre, al giudice di primo grado l'errato rilievo attribuito al fatto che il Coordinamento Taxi Italiano non avrebbe formalmente proclamato un'astensione dal lavoro con le modalità e con la specifica localizzazione temporale e geografica delle astensioni poi in concreto verificatesi. A questo riguardo deduce che si tratta di lavoratori autonomi e non subordinati, per cui la proclamazione non deve essere necessariamente dettagliata e specifica, in quanto non assolve alla funzione di esonerare i lavoratori da eventuali sanzioni disciplinari del datore di lavoro, nella specie inconfigurabili proprio per la caratteristica natura autonoma del lavoro svolto.

Sempre a questo riguardo deduce, poi, che, laddove si accedesse alla tesi del Tribunale, essa Commissione di Garanzia si troverebbe nell'impossibilità di garantire l'erogazione delle prestazioni indispensabili ogni qual volta i lavoratori autonomi scegliessero di astenersi dalla loro attività lavorativa senza formalmente e specificamente proclamare l'astensione, pur avendo pubblicamente preannunziato forme di protesta e di agitazione nello specifico settore interessato e in un determinato lasso temporale (in modo da informare l'utenza e l'opinione pubblica circa le ragioni dell'agitazione e della specifica rivendicazione), con il paradossale risultato dell'impunità proprio per i casi più gravi di massimizzazione del danno per l'utenza.

Infine si duole dell'errata esclusione del carattere nazionale della protesta, evincibile chiaramente dal fatto che essa aveva interessato le principali città italiane (Milano, Roma, Genova, Torino, Firenze).

3. Prima di esaminare queste doglianze occorre premettere un'esatta ricostruzione dei fatti rilevanti così come si sono succeduti in senso cronologico (e risultanti dagli atti e documenti prodotti dalle parti):

- 1) proclamazione dello stato di mobilitazione nazionale da parte delle associazioni di categoria, odierne appellate;
- 2) costituzione, da parte di queste ultime, di un organismo di coordinamento (*id est* il Coordinamento Taxi Italiano), con l'espresso scopo di tutelare gli interessi della categoria mediante la competenza ad assumere decisioni in merito ad eventuali manifestazioni di protesta;
- 3) in data 30/06/2006 indizione effettiva di un "fermo nazionale servizi taxi" per il giorno 11 luglio 2006 da parte del Coordinamento Taxi Italiano;
- 4) manifestazioni di protesta attuate nei giorni dal 03 al 07 luglio 2006;

- 5) in data 08 luglio 2006 revoca del "fermo" da parte del predetto Coordinamento;
- 6) in data 14 luglio 2006 indizione di altro "fermo nazionale servizi taxi" per il giorno 25 luglio 2006 da parte del predetto Coordinamento;
- 7) manifestazioni di protesta attuate nei giorni dal 14 al 16 luglio 2006;
- 8) in data 21 luglio 2006 revoca del "fermo" da parte del predetto Coordinamento.

4. Va subito evidenziato che quelle in concreto attuate sono state manifestazioni di protesta illegittime, perché contrarie sia a prescrizioni legali (come ad esempio l'obbligo di preavviso di almeno dieci giorni), sia alla regolamentazione provvisoria adottata dalla Commissione di garanzia (in particolare all'art. 3 della predetta regolamentazione, che impone, fra l'altro, l'obbligo di garantire il servizio di trasporto "sociale" per anziani, portatori di handicap e malati: v. le singole violazioni specificate nella delibera impugnata, nel fasc. appellante), come ha correttamente ritenuto il Tribunale (v. *supra*, sub d).

Contrariamente all'assunto dell'appellata costituita, il giudice di primo grado ha chiaramente precisato che, nel caso in esame, quelle verificatesi sono state "profeste oggettivamente illegittime per inosservanza degli obblighi posti dalla legge n. 146 del 1990 e, più in particolare, dalla regolamentazione provvisoria della prestazioni indispensabili nel settore del trasporto taxi, adottata dalla stessa Commissione con delibera del 22 gennaio 2002, n. 02/11" (v. sentenza impugnata, p. 3, penultimo capoverso). E si tratta di un convincimento particolarmente profondo e radicato, tanto da indurre lo stesso giudice ad aver cura di specificare che rispetto a questa sua valutazione "Non vi è dubbio ...".

In mancanza di appello incidentale, questo punto della decisione di primo grado deve ritenersi passato in giudicato e, come tale, ormai non più modificabile.

Ciò posto e precisato, i motivi di appello sono fondati: nella sentenza impugnata è evidente lo sforzo teso all'accertamento – ritenuto indispensabile – di un "apporto concorsuale" delle associazioni appellate rispetto alle illegittime manifestazioni di protesta. Tuttavia, il Tribunale è andato alla ricerca solo di un comportamento commissivo (anche soltanto agevolatore) e ha ritenuto che il materiale probatorio acquisito al processo – il cui onere è stato ritenuto gravante sulla Commissione di Garanzia – non fosse sufficiente a dimostrare l'assunto di cui alla delibera impugnata.

Ad avviso di questa Corte, invece, il titolo che giustifica la responsabilità solidale delle associazioni o degli organismi rappresentativi della categoria può essere rappresentato anche da un comportamento omissivo, che sia qualificato in termini di inadempimento di un obbligo giuridico di agire, *rectius* di impedire quei fatti illeciti così configurati dalla

legge n. 146/1990, con conseguente diverso criterio di riparto dell'onere probatorio (art. 2697 c.c.).

5. L'art. 2 bis L. n. 146/1990 estende i limiti dettati per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali anche all'astensione collettiva dalle prestazioni, a fini di protesta o di rivendicazione di categoria, da parte di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, che incida sulla funzionalità dei servizi pubblici di cui all'art. 1 della medesima legge.

Pertanto, questa "astensione collettiva dalle prestazioni" deve essere "esercitata nel rispetto di misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili" di cui al medesimo art. 1. Proprio "a tale 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 di cui all'articolo 1" della citata legge n. 146.

Se i codici mancano o sono valutati non idonei, la Commissione di Garanzia delibera la provvisoria regolamentazione, come nel caso di specie per il settore del servizio taxi.

Infine, il legislatore prevede coerentemente che, in caso di violazione dei limiti imposti dai codici di autoregolamentazione o dalla regolamentazione provvisoria, "la Commissione di garanzia valuta i comportamenti e adotta le sanzioni di cui all'articolo 4".

6. A sua volta, l'art. 4, co. 4^a, L. n. 146/1990 (come sostituito dall'art. 3, co. 4^a, L. n. 83/2000) così dispone:

"4. I dirigenti responsabili delle amministrazioni pubbliche e i legali rappresentanti delle imprese e degli enti che erogano i servizi pubblici di cui all'articolo 1, comma 1, che non osservino le disposizioni previste dal comma 2 dell'articolo 2 o gli obblighi loro derivanti dagli accordi o contratti collettivi di cui allo stesso articolo 2, comma 2, o dalla regolazione provvisoria della Commissione di garanzia, o che non prestino correttamente l'informazione agli utenti di cui all'articolo 2, comma 6, sono soggetti alla sanzione amministrativa pecuniaria da lire 5.000.000 a lire 50.000.000, tenuto conto della gravità della violazione, dell'eventuale recidiva, dell'incidenza di essa sull'insorgenza o sull'aggravamento di conflitti e del pregiudizio eventualmente arrecato agli utenti. 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'articolo 2-bis, o della regolazione provvisoria della Commissione di garanzia e in ogni altro caso di violazione dell'articolo 2, comma 3. Nei casi precedenti, la sanzione viene applicata con ordinanza-ingiunzione della direzione provinciale del lavoro-sezione ispettorato del lavoro".

Dunque, nell'art. 4, co. 4[^], secondo periodo, L. cit. si fa riferimento ad una peculiare "solidarietà" di responsabilità fra le associazioni e gli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, da un lato, e, dall'altro, i singoli lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, "che aderendo alla protesta si siano astenuti dalle prestazioni".

L'illecito – per il quale è prevista la ricordata responsabilità solidale – è rappresentato dalla "violazione dei codici di autoregolamentazione di cui all'articolo 2-bis, o della regolazione provvisoria della Commissione di garanzia" nonché da "ogni altro caso di violazione dell'articolo 2, comma 3".

7. Questa norma presenta una formulazione omnicomprensiva, confermata dalla clausola "di chiusura" con rinvio ad "ogni altro caso di violazione dell'articolo 2, comma 3". Ed infatti quest'ultimo dispone: "I soggetti che promuovono lo sciopero con riferimento ai servizi pubblici essenziali di cui all'articolo 1 o che vi aderiscono, 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". In questa norma vi sono precise prescrizioni di comportamento da osservare, per le quali assumono rilevanza – fra l'altro – sia i comportamenti dei soggetti collettivi che promuovono lo sciopero o vi aderiscono, sia i comportamenti dei soggetti individuali che vi aderiscono o che esercitano poi in concreto il diritto di sciopero. Se si tratta di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, le prescrizioni coinvolgeranno ovviamente quei singoli che in concreto si astengono in modo collettivo dalla prestazione lavorativa destinata a terzi (gli utenti).

Se questo è l'ambito delle prescrizioni "in positivo" (art. 2, co. 3[^], L. cit.), ossia di ciò che si è tenuti a fare per garantire le prestazioni indispensabili, è possibile allora delineare correlativamente l'ambito delle prescrizioni "in negativo", ossia di ciò che non si deve fare, ossia che è vietato fare (art. 4, co. 4[^], L. cit.).

Ne consegue che l'illecito configurato dall'art. 4, co. 4[^], secondo periodo, L. cit., qui esaminato, può essere a sua volta integrato da due diverse fattispecie.

La prima è costituita da quella protesta indetta o proclamata dalle associazioni o dagli organismi rappresentativi che sia illegittima di per sé, perché contraria alle prescrizioni contenute nella legge (ad esempio quanto al preavviso minimo) oppure al codice di autoregolamentazione, oppure alla regolamentazione provvisoria dettata dalla Commissione. Questa contrarietà può riguardare i tempi della proclamazione (ad esempio proprio con riguardo al preavviso o alla sua durata), oppure le forme indicate di "astensione collettiva dalle prestazioni" e quindi i contenuti dell'indizione o della proclamazione. Questi sono comportamenti illeciti propri dei soggetti collettivi.

La seconda fattispecie è costituita da quella protesta che, per come indetta o proclamata, si presenta legittima, ma la sua attuazione si rivela illegittima a causa di una "selvaggia" astensione dalle prestazioni, ossia attuata con modalità non conformi – in tutto o in parte – ai tempi e alle prescrizioni dettate con l'indizione o la proclamazione. Questi sono comportamenti illeciti propri dei soggetti individuali.

E' evidente che nella prima forma di illecito la responsabilità "primaria" è propria delle associazioni o dagli organismi rappresentativi, dal momento che i lavoratori autonomi (o i professionisti o i piccoli imprenditori) si limitano ad attenersi scrupolosamente a quanto prescritto nell'atto di indizione e di proclamazione.

Nella seconda forma di illecito, invece, la responsabilità "primaria" è propria dei lavoratori autonomi (o dei professionisti o dei piccoli imprenditori), i quali non si attengono a quanto prescritto nell'atto di indizione o di proclamazione legittime.

Per evitare la (talora difficoltosa o comunque non sempre praticabile) distinzione fra queste due fattispecie, il legislatore, all'art. 4, co. 4[^], secondo periodo, L. cit., accomuna in un unico "destino sanzionatorio" lavoratori autonomi (o professionisti o piccoli imprenditori) e loro associazioni o organismi rappresentativi mediante la prevista indistinta responsabilità solidale per il pagamento della sanzione pecuniaria.

Certo, in mancanza di regole speciali, tutto ciò, ad avviso di questa Corte, non esclude la possibilità di regolare pur sempre i rapporti interni secondo i rispettivi gradi di colpa (o di dolo), potendo trovare applicazione in via analogica la norma generale dell'art. 2055, co. 2[^], c.c., laddove volesse ritenersi l'illecito *de quo* di natura civile.

Qualora volesse invece riconoscersi al medesimo illecito natura pubblica di tipo amministrativo, la conclusione non muta: in modo del tutto analogo anche l'art. 6, ult. co., L. n. 689/1981 prevede che il soggetto solidalmente responsabile che abbia pagato la sanzione amministrativa pecuniaria ha diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione (c.d. responsabile "primario").

8. La *ratio* di questo regime particolarmente rigoroso (*id est* responsabilità solidale) per le associazioni e gli organismi rappresentativi, ad avviso di questa Corte, è quella di conferire ai medesimi soggetti la funzione di "garanti" dei diritti della persona costituzionalmente tutelati di consumatori e utenti, che potrebbero venire danneggiati (o più spesso gravemente danneggiati) da una protesta "selvaggia" nei servizi pubblici essenziali.

In altri termini il legislatore, vista l'alta rilevanza dei diritti che possono essere pregiudicati, non si accontenta di una funzione di "garanzia" svolta nella fase della regolazione "generale" ovvero "particolare" nel singolo conflitto (tipica quella svolta dalla Commissione di Garanzia odierna appellante), ma pretende che un "garante" vi sia pure nella fase di attuazione del conflitto, ovviamente affidando la relativa funzione ai soggetti che – per il loro diretto ed immediato coinvolgimento – possono appunto assicurarne l'effettività, ossia a quei soggetti collettivi (di categoria) che, esercitando il loro tipico potere rappresentativo degli interessi della categoria di riferimento, assumano l'iniziativa della protesta.

Questa interpretazione e la conseguente attribuzione – per legge – della funzione di garanzia, sul piano dei comportamenti si traducono nell'imporre ai medesimi organismi rappresentativi un preciso "obbligo giuridico di agire", di contenuto duplice:

- 1) assumere l'iniziativa della 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.

Qualora quest'obbligo giuridico di agire sia violato, anche in relazione solo al secondo profilo del suo contenuto, sorge la responsabilità solidale dell'associazione o dell'organismo rappresentativo, prevista dall'art. 4, co. 4[^], secondo periodo, L. cit. (salvo, come detto, il diritto di rivalsa, *rectius* di regresso, nei confronti dei singoli autori materiali della violazione).

9. Sul piano del "rimprovero" da parte dell'ordinamento giuridico, poi, qualunque sia la tesi che si voglia seguire sulla natura – civile oppure pubblico-amministrativa – dell'illecito in esame e della relativa sanzione che può essere disposta dalla Commissione di Garanzia, secondo i principi generali comunque non è necessario il dolo, essendo sufficiente la colpa (art. 2043 c.c. e art. 3 L. n. 689/1981). Ossia, non è necessario accertare l'intenzionalità della violazione, essendo sufficienti pure i noti criteri colposi dell'imprudenza o della negligenza dei comportamenti tenuti dall'associazione o dall'organismo rappresentativo.

10. Peraltro, che la responsabilità dei soggetti collettivi (rappresentativi della categoria) sia ancorata ad un obbligo giuridico di impedire l'evento altrui può desumersi dall'applicazione (se necessario, anche in via analogica) dell'art. 6, co. 2^a, L. n. 689/1981, coerentemente alla ritenuta natura amministrativa dell'illecito in esame.

Questa norma si riferisce alla violazione (illecito amministrativo) commessa da persona sì capace di intendere e di volere, ma soggetta all'altrui "... *direzione o vigilanza*" e prevede che, in tal caso, la persona "*incaricata della direzione o della vigilanza è obbligata in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto*".

Nel caso in esame occorre allora stabilire se l'associazione o l'organismo rappresentativo della categoria possa dirsi soggetto "*incaricato della direzione o della vigilanza*" nei confronti di soggetti (lavoratori autonomi, professionisti, piccoli imprenditori) appartenenti alla categoria medesima.

Ad avviso di questa Corte la risposta è affermativa: nel momento in cui viene costituita un'associazione o un organismo con funzione rappresentativa, vi è l'assunzione volontaria della posizione "*di direzione o di vigilanza*" nei confronti degli appartenenti alla categoria, almeno in relazione all'esercizio di quelle libertà che si traducono nella "*astensione collettiva dalle prestazioni a fini di protesta o di rivendicazione di categoria*" (art. 2 bis L. cit.).

A ciò si aggiunga che nel caso concreto, oggetto del presente giudizio, rileva in modo peculiare l'ulteriore atto volontario, rappresentato dalla costituzione (da parte dei soggetti collettivi) di un organo di coordinamento dei vari soggetti collettivi rappresentativi della categoria: il Coordinamento Taxi Italiano. In tal caso viene ulteriormente rafforzata quella volontaria assunzione dell'incarico di direzione e di vigilanza (nei confronti degli appartenenti alla categoria), necessario e sufficiente per far assurgere il soggetto collettivo così costituito a responsabile solidale ex art. 6, co. 2^a, L. n. 689/1981.

Anche per tal via, dunque, nel caso di specie sussisteva a carico degli odierni appellati un preciso 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.

11. Questa ricostruzione (parzialmente diversa da quella del Tribunale) non è però già risolutiva ai fini della decisione, perché, per ravvisare il nesso causale tra omissione e fatto dannoso altrui, occorre pur sempre accertare:

- a) che in capo al "garante" vi fosse un effettivo potere di controllo e di intervento impeditivo di comportamenti illegittimi dei singoli;
- b) che, qualora questo potere fosse stato esercitato, la protesta sarebbe stata attuata in modo legittimo, almeno secondo un giudizio di ragionevole o verosimile probabilità.

Sub a) rilevano:

- poteri giuridici di controllo e di intervento, eventualmente previsti dall'autonomia collettiva (ad esempio dallo statuto dell'associazione nei confronti degli iscritti).
- oppure poteri fattuali di controllo e di intervento, ad esempio per essere l'organismo dotato di forme organizzative e di forza rappresentativa diffuse e radicate sul territorio nazionale.

Ad avviso di questa Corte entrambi questi profili sub a) e b) ricorrono nel caso in esame, proprio tenendo nel debito conto tutti quegli elementi che il Tribunale ha analiticamente valutato (v. *supra*, sub o): essi dimostrano la forza rappresentativa degli organismi odierni appellati e la loro capacità di intervento presso molte delle principali città italiane, forza e capacità che, se adeguatamente esercitate, avrebbero verosimilmente impedito le più evidenti forme di protesta "selvaggia".

12. Inoltre – *ut supra* anticipato – ai fini della responsabilità solidale ex art. 4, co. 4^o, secondo periodo L. cit. non è necessario accertare un nesso causale riferito ad una condotta "commissiva" delle associazioni o degli organismi rappresentativi, potendo rilevare un nesso causale riferito ad una loro condotta "omissiva".

Ad avviso di questa Corte, dopo aver costituito un organismo di coordinamento su tutto il territorio nazionale per lo stato di mobilitazione e dopo aver proclamato – in un contesto già ampiamente e duramente conflittuale – ben due "fermi" dell'attività (per i giorni 11 e 25 luglio), per impedire illeciti altrui (ossia dei singoli) le associazioni odierne appellate non potevano limitarsi ad una formale (e "asettica") revoca dei "fermi", peraltro disposta solo dopo (v. la cronologia degli eventi sopra indicata) che le manifestazioni "selvagge" di protesta erano già state realizzate, ma dovevano sforzarsi di adempiere (nei limiti dell'esigibilità) in modo tempestivo l'obbligo di controllo e di intervento verso i singoli. E l'esigenza di questo intervento si palesava tanto più urgente, atteso che i singoli erano ormai stati "scatenati" dall'iniziativa assunta *ab initio* dalle medesime associazioni di categoria (fra cui la costituzione del Coordinamento Taxi Italiano).

L'art. 6 co. 2^o, L. n. 689/1981, infatti, prevede che, per esonerarsi dalla responsabilità solidale, il soggetto incaricato "della direzione o della vigilanza" deve provare "di non aver

potuto impedire il fatto”, ossia di aver diligentemente adempiuto in modo qualificato all’obbligo di fare tutto quanto possibile per evitare il fatto altrui.

Trattandosi di obblighi giuridici di agire, incombe sull’obbligato offrire la prova positiva dell’adempimento (art. 1218 c.c.), ossia dell’intervenuto controllo ovvero di aver fatto il possibile (ad esempio adeguata propaganda o persuasione per forme legittime di autotutela, esercizio di eventuali poteri statutari verso gli iscritti etc.) per evitare forme “selvagge” di protesta (ossia per impedire il fatto altrui).

Nella specie, invece, gli appellati nulla hanno dedotto o provato, essendosi limitati ad eccepire che tutti gli episodi erano da addebitarsi ad iniziative spontanee e meramente locali dei singoli tassisti, eccezione che – per quanto sopra detto – si rivela assolutamente insufficiente per l’esonero da responsabilità solidale.

13. Peraltro, in via più generale va ricordato che la responsabilità solidale ex art. 2055 c.c. (a cui può essere ricondotta quella prevista dall’art. 4, co. 4^a, secondo periodo, L. n. 146/1990) non richiede la compartecipazione ad un unico fatto, potendo essere anche “*conseguenza di diverse azioni di più soggetti responsabili, anche tra loro indipendenti ed anche ove costituiscano violazione di norme diverse*” (Cass. civ., sez. 3, n. 24002 del 16/11/2011; in termini Cass. n. 11952/2010; Cass. n. 6041/2010).

Sul piano causale, poi, va ricordato che “*qualora l’evento dannoso si ricollegli a più azioni o omissioni, il problema del concorso delle cause trova soluzione nell’art. 41 cod. pen. - norma di carattere generale, applicabile nei giudizi civili di responsabilità - in virtù del quale il concorso di cause preesistenti, simultanee o sopravvenute, anche se indipendenti dall’omissione del colpevole, non esclude il rapporto di causalità fra dette cause e l’evento, essendo quest’ultimo riconducibile a tutte*” (Cass., ord., 14/07/2011 n. 15537, secondo cui nel nostro ordinamento vige il principio dell’equivalenza causale; negli stessi termini Cass. n. 2360/2010; Cass. n. 25236/2009; Cass. n. 11903/2008; Cass. n. 488/2003).

14. A tutto ciò si aggiunga che, ad avviso di questa Corte, agli organismi rappresentativi odierni appellati possono essere rivolti nella specie due addebiti:

- a) l’aver assunto – in un contesto già duramente conflittuale – un’iniziativa di protesta di carattere nazionale certamente legittima, però malamente governata mediante una mera revoca formale di due “fermi nazionali” delle attività lavorative;
- b) non aver controllato le conseguenze ormai causalmente innescate dalla iniziativa della protesta ampiamente pubblicizzata, solo tardivamente (e solo formalmente) revocata.

Si tratta di due addebiti entrambi omissivi. Va infatti precisato che pure quello sub a) non è riferito all'iniziativa di protesta, poichè essa è stata legittima, bensì al fatto che l'organismo rappresentativo, nel governare gli effetti di questa iniziativa legittima, si sia astenuto da ogni intervento di controllo nei giorni immediatamente successivi alla proclamazione del "fermo nazionale" e si sia limitato alla mera e tardiva revoca formale della proclamazione dei due "fermi", senza adottare tutte le necessarie e doverose iniziative di vigilanza, di direzione e di intervento volte ad impedire l'illecito altrui. Anche in tal caso, dunque, ciò che rileva – sul piano sanzionatorio – è un comportamento omissivo, che si aggiunge al secondo: ciò che è stato omissivo (e che rappresenta l'addebito imputabile agli organismi rappresentativi della categoria dei tassisti) è un complessivo ed efficace comportamento doveroso, che non poteva certo limitarsi alla revoca formale e peraltro tardiva dei "fermi".

Entrambi i comportamenti sub a) e sub b), dunque, costituiscono "concause" rispetto alle condotte dei singoli, le quali ultime, però, non interrompono il nesso causale rispetto agli eventi pregiudizievole per i diritti della persona costituzionalmente garantiti che si sono verificati.

15. Tutto ciò non rappresenta un addebito diverso da quello contenuto nelle contestazioni sanzionate con la delibera oggetto della impugnazione fatta valere nel presente giudizio: quelle violazioni (ricordate dalla Commissione appellante: v. ricorso d'appello, pp. 4 ss.) sono pur sempre da imputare anche alle organizzazioni rappresentative sotto il profilo della causalità – appunto – omissiva.

In particolare trova applicazione quel principio di equivalenza fra omissione e commissione, dettato dall'art. 40, co. 2^a, c.p.: "*non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo*" (sul carattere generale, nel nostro ordinamento, del regime causale dettato dagli artt. 40 e 41 c.p.: Cass. 23/12/2010, n. 26042; Cass. 30/04/2010, n. 10607).

16. Questa rigorosa soluzione, ad avviso di questa Corte, è l'unica ad essere coerente con l'impianto complessivo della legge n. 146/1990 (come modificata dalla legge n. 83/2000). A questo riguardo non può trascurarsi di evidenziare – in ciò dovendo essere condivisa la censura mossa dalla Commissione di Garanzia alla soluzione offerta dal Tribunale – che, altrimenti, sarebbe molto facile per le associazioni e gli organismi rappresentativi (di lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori) eludere la responsabilità prevista dall'art. 4 L. n. 146/1990. Infatti, basterebbe prima proclamare il "fermo dell'attività" e poi – come nella specie – revocarlo, facendo apparire come lasciato,

all'iniziativa spontanea dei gruppi di tassisti delle singole città la scelta delle modalità di svolgimento della protesta.

Si aggiunga che, nel caso in esame, la scelta di colpire servizi particolarmente "sensibili" come quello degli aeroporti, oppure di intralciare gravemente arterie essenziali per il traffico cittadino (esemplare, nella città di Roma, il grande raccordo anulare), si appalesa, in verità, come una decisione molto ben ponderata, che, lungi dal costituire frutto di iniziative estemporanee, implica preordinazione sul piano ideativo e puntuale organizzazione sul piano attuativo, se non altro per convogliare un folto numero di tassisti (ad esempio ben 450 nella città di Genova il giorno 05 luglio 2006: cfr. doc. 15 nel fasc. appellante) verso un unico obiettivo nell'ambito di ciascuna città interessata, come appunto è accaduto. Tutto ciò lascia residuare molti dubbi sull'asserito carattere "spontaneo" di queste modalità della protesta.

17. In conclusione, deve ritenersi sussistente la responsabilità (solidale) delle associazioni e degli organismi rappresentativi appellati, con conseguente legittimità della delibera sanzionatoria adottata dalla Commissione di Garanzia appellante nei confronti del Coordinamento Taxi Italiano, quale organismo di coordinamento costituito e formato dalle associazioni appellate, fra cui quella costituita nel presente grado di giudizio.

18. Ne discende la riforma della sentenza impugnata e il rigetto della domanda a suo tempo proposta dagli appellati con i ricorsi (introduttivo e di intervento) di primo grado.

Atteso l'esito del gravame e quello complessivo della lite, le spese dei due gradi di giudizio seguono la soccombenza, liquidate come in dispositivo.

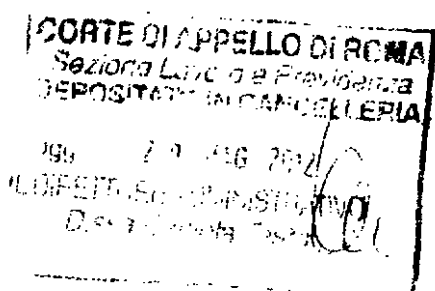
P.Q.M.

La Corte d'Appello così provvede:

- a) accoglie l'appello e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, rigetta la domanda proposta dagli appellati con ricorsi di primo grado;
- b) condanna gli appellati, in solido, a rimborsare all'appellante le spese dei due gradi di giudizio, che liquida per ciascun grado in euro 2.050.00, di cui euro 1.050.00 per diritti ed euro 2.000.00 per onorario.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 23/04/2012.

Il Presidente est.



UFFICIO AMMINISTRATIVO
Della Camera di Roma