



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

Oggetto

**Sanzione
disciplinare**

R.G.N. 27133/2017

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Cron.

- Dott. GUIDO RAIMONDI - Presidente -
- Dott. ADRIANO PIERGIOVANNI PATTI - Consigliere -
- Dott. LUCIA ESPOSITO - Consigliere -
- Dott. ANTONELLA PAGETTA - Consigliere -
- Dott. CARLA PONTERIO - Rel. Consigliere -

Rep.

Ud. 19/01/2022

PU

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 27133-2017 proposto da:

(omissis) S.P.A., in
 persona del legale rappresentante pro tempore,
 elettivamente domiciliata in (omissis)
 , presso lo studio dell'avvocato
 (omissis) S.p.A.,
 rappresentata e difesa dagli avvocati (omissis)

2022

143

;

- **ricorrente** -



contro

(omissis) , elettivamente domiciliato in (omissis) , presso lo studio degli avvocati (omissis) , (omissis) che lo rappresentano e difendono;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 1797/2017 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 23/05/2017 R.G.N. 5589/2014;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 19/01/2022 dal Consigliere Dott. CARLA PONTERIO;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. ROBERTO MUCCI che ha concluso per il rigetto del ricorso;

udito l'Avvocato (omissis) per delega verbale Avvocato (omissis) ;
(omissis) .

Fatti di causa

1. (omissis) ha agito in giudizio nei confronti di (omissis) s.p.a. (d'ora in poi, (omissis)) per far dichiarare l'illegittimità della sanzione disciplinare, della sospensione dal servizio e dalla retribuzione per dieci giorni. Questa sanzione gli era stata irrogata il 7.11.2012, a causa dell'abbandono del posto di lavoro, di capo stazione di turno presso la stazione di (omissis) , per adesione allo sciopero



proclamato dall'organizzazione sindacale Unione Sindacale di Base (d'ora in avanti U.S.B.) e che, secondo (omissis), non riguardava il proprio personale dipendente.

Numero registro generale 27133/2017

Numero sezionale 143/2022

Numero di raccolta generale 11365/2022

Data pubblicazione 07/04/2022

2. Il Tribunale ha respinto il ricorso e la Corte d'appello, adita dallo (omissis), ha accolto l'impugnazione e, in riforma della pronuncia di primo grado, sul presupposto di illegittimità della sanzione disciplinare, ha condannato (omissis) a restituire, in favore del dipendente, l'importo di euro 819,87.

3. La Corte territoriale, premesso come non fosse in discussione la legittimità dello sciopero proclamato da U.S.B., ma unicamente l'estensione dello sciopero ai dipendenti di (omissis), ha accertato in fatto che:

- il 6.7.2012 e poi il 23.7.2012 l'organizzazione sindacale U.S.B. ha trasmesso alle organizzazioni datoriali, nonché ad alcune società del comparto ferroviario (ma non a (omissis)) la comunicazione di apertura delle procedure di raffreddamento e conciliazione, di cui all'art. 2, l. n. 146 del 1990;

- esaurita la procedura di raffreddamento, con missiva del 25.9.2012, indirizzata alle organizzazioni datoriali e alle società già destinatarie delle precedenti comunicazioni (non a (omissis)), U.S.B. ha proclamato lo sciopero per il giorno 14 ottobre 2012;

- in data 1.10.2012, U.S.B. ha nuovamente trasmesso la proclamazione dello sciopero aggiungendo tra i destinatari " (omissis) ed associate";

- con nota del 5.10.2012, (omissis) ha comunicato alle proprie unità locali che lo sciopero indetto per il 14.10.2012 non riguardava il proprio personale ed ha invitato le strutture territoriali a darne comunicazione ai dipendenti, cosa che è stata fatta mediante affissione nelle bacheche aziendali;

- il 9.10.2012 U.S.B. ha trasmesso le norme tecniche di attuazione dello sciopero, che si riferivano anche al personale delle stazioni, dipendente da (omissis);

- (omissis) ha interpellato la Commissione di garanzia che, con comunicato del 10.10.2012, ha precisato come lo sciopero non



potesse riguardare il personale di (omissis), invitando U.S.B. a rettificare le norme tecniche di attuazione e a formalizzare l'esclusione del personale (omissis); U.S.B. non ha proceduto alla rettifica.

Numero registro generale 27133/2017

Numero sezionale 143/2022

Numero di raccolta generale 11365/2022

Data pubblicazione 07/04/2022

4. La sentenza impugnata ha ritenuto che il lavoratore avesse legittimamente aderito ad uno sciopero indetto dal sindacato cui aderiva, peraltro dopo aver avuto conferma verbale, da un dirigente U.S.B., della riferibilità dello sciopero anche al personale di (omissis); che le concrete modalità di attuazione dell'astensione dal lavoro avevano rispettato i limiti interni ed esterni del diritto di sciopero, come elaborati dall'ampia giurisprudenza richiamata; che la circostanza per cui a tale sciopero, riguardante tutto il territorio nazionale e molteplici società, avesse aderito, con riferimento a (omissis), un solo lavoratore non incideva sulla legittimità dell'astensione collettiva né sul diritto del lavoratore di aderire alla stessa.

5. Avverso tale sentenza (omissis) ha proposto ricorso per cassazione, affidato a quattro motivi. (omissis) ha resistito con controricorso.

6. Entrambe le parti hanno depositato memoria, ai sensi dell'art. 378 cod. proc. civ.

Ragioni della decisione

7. Con il primo motivo di ricorso è dedotta, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione dell'art. 1362 cod. civ. e dell'art. 2, l. n. 146 del 1990, relativamente all'affermata sussistenza della proclamazione dello sciopero del personale di (omissis)

8. Si sostiene che la Corte di merito abbia disatteso il significato letterale dei documenti esaminati, cioè degli atti della procedura di proclamazione dello sciopero, puntualmente trascritti, che non includono tra i propri destinatari (omissis) e che non sono mai stati trasmessi a questa società. L'erronea interpretazione dei giudici di appello troverebbe conferma nel comunicato del 10.10.2012, con cui la Commissione di garanzia



ha rilevato la mancata proclamazione dello sciopero nei confronti di (omissis), invitando il sindacato a rettificare le norme tecniche di attuazione; inoltre, nel comportamento degli altri dipendenti di (omissis), pure iscritti al sindacato U.S.B., nessuno dei quali si è astenuto dal servizio, eccetto lo (omissis) .

Numero registro generale 27133/2017

Numero sezionale 143/2022

Numero di raccolta generale 11365/2022

Data pubblicazione 07/04/2022

9. Con il secondo motivo di ricorso è dedotta, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 4 cod. proc. civ., la nullità della sentenza ai sensi dell'art. 112 cod. proc. civ., per omesso esame delle questioni concernenti l'illegittimità dello sciopero per violazione dell'art. 2, l. n. 146 del 1990 e la legittimità dell'azione disciplinare.

10. Si assume che, sull'erroneo presupposto di avvenuta proclamazione dello sciopero anche nei confronti di (omissis), la Corte d'appello abbia omesso di esaminare le altre questioni, sollevate dalla società fin da primo grado di giudizio e riproposte in appello, concernenti l'illegittimità dello sciopero per violazione della procedura di cui all'art. 2, l. n. 146 del 1990.

11. Con il terzo motivo si denuncia, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 4 cod. proc. civ., la nullità della sentenza in relazione all'art. 132 cod. proc. civ., per assenza assoluta di motivazione sulle questioni concernenti l'illegittimità dello sciopero per violazione della procedura di cui all'art. 2, l. n. 146 del 1990 e la legittimità dell'azione disciplinare.

12. Con il quarto motivo di ricorso si addebita alla sentenza d'appello, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 cod. proc. civ., la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 2 e 4, l. n. 146 del 1990.

13. Si argomenta che, ove si ritenesse lo sciopero del 14.10.2012 proclamato anche nei confronti di (omissis), mediante la trasmissione delle norme tecniche di attuazione avvenuta il 9.10.2012, lo stesso sarebbe illegittimo per violazione del termine di preavviso, di cui all'art. 2, l. n. 146 cit.; di conseguenza l'adesione del lavoratore a tale sciopero



integrerebbe l'illecito disciplinare tipizzato dall'art. 4 della medesima legge e renderebbe legittima la sanzione applicata.

Numero registro generale 27133/2017

Numero sezionale 143/2022

Numero di raccolta generale 11365/2022

Data pubblicazione 07/04/2022

14. A diverse conclusioni non potrebbe giungersi invocando un legittimo affidamento del lavoratore nella rituale proclamazione dello sciopero da parte della organizzazione sindacale in quanto la legge in esame, là dove prevede la responsabilità disciplinare dei lavoratori aderenti a scioperi proclamati in violazione della procedura, pone a carico dei medesimi un onere di verifica del rispetto della disciplina.

15. Secondo la tesi della società ricorrente, il potere disciplinare del datore di lavoro non è subordinato alla valutazione della Commissione di garanzia, a cui il legislatore (art. 4, comma 4 *quater*, l. n. 146 del 1990) ha attribuito la facoltà di valutare e sanzionare solo i comportamenti posti in essere dai soggetti sindacali; alla medesima Authority ha riconosciuto un ruolo unicamente propositivo e/o suppletivo, nell'interesse degli utenti, per i comportamenti dei lavoratori che siano conseguenza delle condotte illegittime tenute dalle OO.SS.

16. Peraltro, ove anche si ritenesse il potere disciplinare del datore di lavoro subordinato alla preventiva valutazione della Commissione, la sanzione irrogata al dipendente sarebbe comunque legittima in quanto il potere disciplinare, nel caso di specie esercitato, si fonda sull'accertamento della Commissione di garanzia in ordine alla mancata proclamazione dello sciopero per i dipendenti di (omissis); non potendo attribuirsi alcun rilievo alla mancata attivazione della procedura sanzionatoria nei confronti del sindacato, e alla mancata prescrizione nei confronti del datore di lavoro, che non costituiscono, nel sistema normativo, requisiti di legittimità delle sanzioni disciplinari.

17. La contraria deduzione del lavoratore, secondo cui la prescrizione della Commissione di garanzia, prevista dall'art. 13, comma 1, lett. i), costituirebbe requisito di legittimità della sanzione disciplinare, si atteggia – secondo la ricorrente – come abuso del diritto, facendosi valere la mancanza formale di tale



prescrizione, in presenza di una sostanziale valutazione già espressa dall'organo di garanzia.

Numero registro generale 27133/2017

Numero sezionale 143/2022

Numero di raccolta generale 11365/2022

Data pubblicazione 07/04/2022

18. Si esamina in via preliminare, per ragioni di ordine logico, il quarto motivo di ricorso, concernente la violazione degli artt. 2 e 4 della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000.

19. La società ricorrente ha argomentato la legittimità della sanzione disciplinare applicata in base ai seguenti rilievi: il lavoratore ha aderito ad uno sciopero indetto dall'organizzazione sindacale U.S.B., la cui proclamazione era illegittima rispetto al personale dipendente di (omissis) s.p.a., quantomeno per violazione del termine di preavviso di cui all'art. 2 della legge citata; non può invocarsi il legittimo affidamento del lavoratore poiché l'art. 2, comma 3, vincola anche i lavoratori al rispetto delle modalità, delle procedure e delle misure dettate dal comma 2 del medesimo articolo; le prescrizioni della Commissione di garanzia non costituiscono condizione per l'esercizio del potere disciplinare da parte del datore di lavoro.

20. La difesa del lavoratore controricorrente ha dedotto la nullità della sanzione poiché il potere disciplinare è stato esercitato dal datore di lavoro, in una fattispecie di adesione del lavoratore allo sciopero che si assume illegittimamente proclamato dalla organizzazione sindacale, senza la previa valutazione negativa del comportamento dei soggetti collettivi ad opera della Commissione di garanzia, ai sensi dell'art. 13, lett. i) della legge citata.

21. La questione in diritto che occorre affrontare attiene al rapporto tra la valutazione del comportamento delle parti sindacali che hanno proclamato lo sciopero, valutazione che compete alla Commissione di garanzia, e l'esercizio del potere disciplinare del datore di lavoro rispetto ai lavoratori che abbiano aderito all'astensione dal lavoro che si assume illegittimamente proclamata.



22. La legge n. 146 e succ. mod., *"allo scopo di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati"*, e tra questi anche del diritto alla libertà di circolazione che rileva nel caso in esame, ha introdotto una disciplina contenente regole e procedure da osservare in caso di *"conflitto collettivo"* (art. 1, comma 2).

23. Ha quindi disposto che, nell'ambito dei servizi pubblici essenziali al godimento dei diritti della persona, *"il diritto di sciopero è esercitato nel rispetto delle misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili per garantire le finalità di cui al comma 2 dell'articolo 1, con un preavviso minimo non inferiore a quello previsto nel comma 5 del presente articolo"* (art. 2, comma 1), pari a dieci giorni.

24. Ha inoltre stabilito: *"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"* (art. 2, comma 3). Gli obblighi imposti riguardano, tra l'altro, il rispetto del termine di preavviso, l'indicazione della durata dello sciopero, l'esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione prima della proclamazione, la garanzia delle prestazioni indispensabili.

25. Il mancato rispetto delle misure, delle modalità e procedure di erogazione delle prestazioni indispensabili determina l'applicazione, nei confronti dei soggetti collettivi e delle amministrazioni ed imprese erogatrici dei servizi, delle sanzioni introdotte dall'art. 4. Più esattamente, la sospensione dei permessi sindacali retribuiti e/o dei contributi sindacali oppure l'esclusione dalle trattative nei confronti delle *"organizzazioni dei lavoratori che proclamano uno sciopero, o ad esso aderiscono"* (v. art. 4, co. 2; ove 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, comma 4 bis); una 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).

26. Per 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",* la legge prevede sanzioni qualificate come *"disciplinari"* ed esclude, in coerenza con la garanzia costituzionale del diritto di sciopero, che possano essere irrogate *"misure estintive del rapporto o [...] che comportino mutamenti definitivi dello stesso"* (art. 4, comma 1). Stabilisce, inoltre, il versamento all'Inps dell'importo delle sanzioni disciplinari di carattere pecuniario (art. 4, comma 1).

27. L'art. 13 elenca i compiti e i poteri della Commissione e, alla lett. i) prevede che essa *"valuta, 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"*.

28. Fondamentale, al fine di ricostruire l'assetto normativo sulla questione oggetto di causa, è l'art. 13, comma 1, lett. i), appena richiamato, che introduce una competenza esclusiva dell'organo di garanzia di *"valutare"* il comportamento delle parti



e, ove esso accerti la commissione di inadempienze o violazioni, di "deliberare" le sanzioni nei confronti delle stesse.

Numero registro generale 27133/2017

Numero sezionale 143/2022

Numero di raccolta generale 11365/2022

Data pubblicazione 07/04/2022

29. Le parti, il cui comportamento è oggetto di valutazione della Commissione di garanzia, sono individuabili attraverso il riferimento contenuto nell'art. 13, lett. i), alla procedura di cui all'art. 4, comma 4 *quater*, e coincidono con le organizzazioni sindacali, le amministrazioni e imprese erogatrici dei servizi nonché gli organismi di rappresentanza dei lavoratori autonomi.

30. Il legislatore, specie con la riforma del 2000, ha confezionato il ruolo ed i poteri della Commissione di garanzia come di natura prettamente pubblicistica, al pari delle sanzioni dalla stessa deliberate, in ragione della funzionalizzazione dei poteri medesimi allo scopo di garantire i servizi minimi essenziali nell'interesse degli utenti e dell'esercizio dei loro diritti fondamentali.

31. Ha affidato il compito di verificare i presupposti per l'applicabilità delle sanzioni nei confronti delle parti collettive e degli enti erogatori dei servizi ad un "soggetto *super partes* ad alta competenza [...] configurato nella Commissione di garanzia" (Corte Cost. n. 57 del 1995), lasciando in questo ambito al datore di lavoro un ruolo meramente esecutivo, di applicazione, nei confronti dei soggetti collettivi, delle sanzioni già deliberate e quantificate dalla Commissione (le sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti dei dirigenti responsabili delle amministrazioni pubbliche e dei legali rappresentanti delle imprese e degli enti che erogano i servizi pubblici sono applicate con ordinanza-ingiunzione della direzione provinciale del lavoro-sezione ispettorato del lavoro, ai sensi dell'art. 4, comma 4).

32. La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 57 del 1995 cit., nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, dell'originario testo della legge 146 del 1990, nella parte in cui non prevedeva che la sospensione dei benefici di ordine patrimoniale ivi previsti avvenisse su indicazione della Commissione di cui all'art. 12, ha sottolineato come "*Il potere*



sanzionatorio [sia ...] funzionale a garantire i servizi minimi essenziali: in esso non è ravvisabile un qualsivoglia profilo di autotutela, ed è perciò necessario che la sua esplicazione avvenga esclusivamente in riferimento alle rationes legis, a tutela cioè degl'interessi degli utenti, proprio per l'estraneità, al contenuto della normativa, dei rapporti tra diritto di sciopero ed interessi dell'impresa".

Numero registro generale 27133/2017

Numero sezionale 143/2022

Numero di raccolta generale 11365/2022

Data pubblicazione 07/04/2022

33. Il fondamento pubblicistico del potere riconosciuto alla Commissione di garanzia rispetto ai soggetti collettivi e il ruolo strumentale attribuito in tale ambito al datore di lavoro trova conferma nella previsione dell'art. 4, comma 4 *sexies*, introdotto dalla legge n. 83 del 2000, che punisce con una sanzione amministrativa pecuniaria i datori di lavoro che omettano di applicare, nei confronti delle organizzazioni sindacali, le sanzioni deliberate e quantificate dalla Commissione di garanzia, nel termine dalla stessa indicato, così sottolineando la doverosità della condotta datoriale esecutiva delle delibere dell'organo di garanzia.

34. Più complessa è l'interpretazione della disciplina legale che concerne le sanzioni individuali nei confronti dei lavoratori scioperanti.

35. L'art. 4, comma 1, stabilisce che sono soggetti a sanzione disciplinare i lavoratori che si astengono dal lavoro in violazione delle disposizioni dei commi 1 e 3 dell'articolo 2 o che, richiesti di effettuare le prestazioni indispensabili, non prestino la propria attività.

36. L'art. 4, comma 1, comprende nel suo raggio di azione, attraverso un'ampia formulazione, comportamenti dei lavoratori, posti in essere in relazione all'esercizio del diritto di sciopero ed ai quali viene attribuito rilievo disciplinare, che hanno contenuto e modalità differenti.

37. La condotta dei lavoratori subordinati che si astengono dal lavoro nell'ambito dei servizi pubblici essenziali può essere suddivisa in due categorie. La prima riguarda i lavoratori che



aderiscono ad uno sciopero illegittimamente proclamato; la seconda concerne i lavoratori che attuano uno sciopero in maniera difforme dalla proclamazione legittima.

38. La legge in esame disciplina la prima delle due ipotesi nell'art. 13, comma 1, lett. i), e, dopo aver attribuito alla Commissione di garanzia il compito di valutare il comportamento delle parti collettive e degli enti erogatori dei servizi e, in caso di valutazione negativa, di deliberare nei loro confronti le sanzioni, prevede che la stessa, *"per quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 4, prescrive al datore di lavoro di applicare le sanzioni disciplinari"*.

39. Tale disposizione attribuisce alla Commissione di garanzia il limitato potere di "prescrivere" al datore di lavoro l'applicazione di sanzioni individuali ai propri dipendenti, sul presupposto di una valutazione negativa dell'azione sindacale.

40. Il nesso di consequenzialità che la norma instaura tra la valutazione negativa della condotta sindacale e la prescrizione al datore di lavoro affinché proceda in via disciplinare nei confronti dei propri dipendenti consente di individuare la portata della disposizione come relativa ai comportamenti dei lavoratori di adesione ad uno sciopero illegittimamente proclamato. Solo rispetto a tali comportamenti può infatti ipotizzarsi, dal punto di vista logico, una rilevanza disciplinare derivata dalla illegittima azione sindacale.

41. La "prescrizione" data dalla Commissione rende doveroso il comportamento del datore di lavoro, come si ricava dall'univoco significato del verbo prescrivere, che equivale a ordinare, e dalla funzionalizzazione del potere disciplinare medesimo alla tutela dei beni-interessi di livello costituzionale coinvolti nel godimento dei servizi pubblici essenziali.

42. Sebbene l'art. 13, lett. i), indichi come oggetto della prescrizione l'applicazione delle sanzioni, tuttavia, la natura disciplinare del potere che resta in capo al datore di lavoro e la mancanza di strumenti di cui la Commissione possa disporre per



una indagine concreta sulla condotta dei singoli inducono a interpretare la "prescrizione" come limitata all'avvio del procedimento disciplinare, restando riservati al datore di lavoro i compiti accertativi e valutativi della condotta del singolo, in conformità alle specifiche previsioni di legge e di contratto collettivo.

43. Ritiene questa Corte che la "prescrizione" della Commissione di garanzia non solo renda doverosa l'attivazione del procedimento disciplinare, ma costituisca anche presupposto per l'esercizio del potere disciplinare.

44. Tale interpretazione, oltre che nel collegamento testuale tra sanzioni collettive e individuali (*rectius*, esercizio dell'azione disciplinare), trova fondamento nella *ratio* dell'impianto normativo che, al fine di contemperare "*l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati*" (art. 1, comma 2 e art. 12, comma 1), ha affidato ad un organo terzo il potere di valutare e sanzionare il comportamento delle parti collettive e degli enti erogatori dei servizi, pubblici e privati, ed ha utilizzato il potere disciplinare del datore di lavoro quale strumento per il medesimo fine di tutela degli utenti.

45. Con la conseguenza che l'esercizio del potere disciplinare, in quanto proiettato alla tutela di beni e interessi che esulano dal rapporto di lavoro e coinvolgono il godimento dei servizi pubblici essenziali, risulta subordinato alla preliminare e condizionante valutazione, di competenza della Commissione, del comportamento negativo dei soggetti collettivi, a cui il singolo lavoratore abbia prestato adesione.

46. In altri termini, ove l'illegittimità della condotta del lavoratore derivi dalla illegittimità della proclamazione, alla responsabilità del sindacato può aggiungersi quella dei singoli, direttamente obbligati al rispetto delle misure e delle regole per l'attuazione dello sciopero, ai sensi degli artt. 4, comma 1, ma l'esercizio del potere disciplinare, in quanto non rispondente



all'interesse creditorio alla prestazione bensì funzionale alla tutela dei diritti fondamentali degli utenti, è sottratto all'autonoma valutazione datoriale ed è subordinato alla preliminare valutazione negativa della Commissione medesima sulla condotta dei soggetti collettivi.

47. Una diversa interpretazione, che intendesse la "prescrizione" di cui all'art. 13, lett. i), nel senso unidirezionale, di doveroso esercizio del potere disciplinare a fronte di una valutazione negativa, con riespansione dell'autonomo potere disciplinare in mancanza di un preventivo intervento della Commissione, pure astrattamente compatibile con la lettera della disposizione in esame, finirebbe per attribuire al datore di lavoro, parte del conflitto collettivo, il potere di valutare, sia pure *incidenter tantum*, la condotta del sindacato proclamante, compito che la legge ha invece espressamente riservato ad un organo *super partes*.

48. Non solo, una simile lettura addosserebbe al lavoratore scioperante l'onere di difendersi, nell'ambito del procedimento disciplinare, per l'adesione ad uno sciopero illegittimamente proclamato, a prescindere dalle difese che l'organizzazione sindacale può svolgere nella sede e secondo la procedura specificamente contemplate dalla legge 146 del 1990, e nonostante la obiettiva difficoltà per il singolo di conoscere e valutare il rispetto, nella proclamazione dello sciopero, degli obblighi derivanti non solo dalla legge ma anche dai contratti o accordi collettivi, dai codici di autoregolamentazione oppure dalle provvisorie regolamentazioni della Commissione. Con la conseguenza, inoltre, della astratta ammissibilità di una responsabilità individuale del singolo lavoratore, per adesione ad uno sciopero illegittimamente proclamato, pur in mancanza di una responsabilità del soggetto sindacale proclamante.

49. A maggior ragione non appare condivisibile la lettura proposta della società ricorrente, che considera il potere disciplinare del datore di lavoro comunque svincolato dalla



“prescrizione” della Commissione, riconoscendo a quest’ultima un ruolo meramente propositivo, in contrasto anche col significato letterale del verbo adoperato dall’art. 13, lett. i).

Numero registro generale 27133/2017

Numero sezionale 143/2022

Numero di raccolta generale 11365/2022

Data pubblicazione 07/04/2022

50. Dalle considerazioni svolte discende che il potere disciplinare del datore di lavoro, già conformato in modo peculiare in base all’art. 4, comma 1, col divieto di licenziamento e la destinazione all’Inps dell’importo delle sanzioni pecuniarie, subisce un ulteriore limite, nell’ipotesi di condotta individuale di adesione ad uno sciopero illegittimamente proclamato, in quanto doverosamente esercitabile solo in presenza di una valutazione negativa da parte della Commissione sul comportamento delle parti sindacali. Ciò in coerenza con il carattere speciale dell’inadempimento del lavoratore che, realizzato nell’esercizio del diritto di sciopero nell’ambito dei servizi pubblici essenziali, risulta idoneo a ledere interessi di rilievo pubblicistico, che esulano dal sinallagma contrattuale.

51. Il potere disciplinare del datore di lavoro continua ad avere le ordinarie caratteristiche nella seconda delle ipotesi sopra individuate, di lavoratori che attuano lo sciopero senza il rispetto delle modalità legittimamente programmate dai sindacati (ad esempio, col rifiuto di svolgere le prestazioni indispensabili). In tal caso, la responsabilità è configurabile esclusivamente nei confronti dei singoli lavoratori, e il potere disciplinare resta integralmente in capo al datore di lavoro, senza alcuna riserva di competenza o di intervento preventivo della Commissione.

52. In questa ipotesi non è ipotizzabile una responsabilità oggettiva delle organizzazioni sindacali per le modalità attuative dei singoli, contrastanti con la proclamazione, potendo residuare spazi di responsabilità del sindacato solo ove risulti, ad esempio, che esso abbia agevolato forme irregolari di attuazione o non si sia espressamente dissociato dalle stesse (v. Cass. n. 2298 del 2019, sulla astensione collettiva indetta da associazioni rappresentative dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori).



53. L'interpretazione finora proposta è quella fatta propria dalla Commissione di Garanzia che, nelle delibere adottate, ha distinto la responsabilità dei lavoratori subordinati nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, a seconda che aderiscano ad uno sciopero illegittimamente proclamato oppure che attuino uno sciopero in modo difforme dalla proclamazione legittima.

Numero registro generale 27133/2017

Numero sezionale 143/2022

Numero di raccolta generale 11365/2022

Data pubblicazione 07/04/2022

54. Nel primo caso, la Commissione ha ritenuto il comportamento del lavoratore sanzionabile solo in presenza di una valutazione negativa del comportamento delle parti sindacali ad opera della Commissione (v. Delibere n. 00/202 del 7.09.2000; n. 01/35 del 3.05.2001 e n. 01/148 del 29.11.2001, secondo cui *"la sanzionabilità dei comportamenti individuali conseguenti e coerenti alle modalità di esercizio dello sciopero predeterminate nella proclamazione sindacale è subordinata alla valutazione negativa del comportamento dell'organizzazione sindacale proclamante. Ove la Commissione di garanzia abbia formulato la valutazione negativa del comportamento dell'organizzazione sindacale proclamante, e il comportamento individuale sia sanzionabile in quanto attuativo di modalità di esercizio dello sciopero illegittime, l'applicazione della sanzione disciplinare da parte del datore di lavoro è doverosa, ai sensi degli artt. 4 c.1 e 4 sexies, e 13 lett. i), l. n. 146/1990 come modificata dalla l. n. 83/2000"*).

55. Nel secondo caso, ha escluso che la valutazione sulla legittimità o meno della astensione dal lavoro del dipendente fosse subordinata ad un preventivo pronunciamento della Commissione sulla condotta dell'organizzazione sindacale (v. delibere cit. *"Ove si tratti invece di valutazione di comportamenti individuali la cui illegittimità prescindere dalla legittimità o meno del comportamento delle organizzazioni proclamanti delle illegittime modalità di esercizio del diritto di sciopero, e che eventualmente configurino per altri aspetti un illecito disciplinare per violazione delle regole vigenti in materia di esercizio legittimo del diritto di sciopero, tale valutazione non è subordinata alla*



valutazione del comportamento dell'organizzazione sindacale da parte della Commissione di garanzia, salva tuttavia l'opportunità che – ove sullo sciopero di cui si tratta sia stato aperto dalla Commissione un procedimento – l'applicazione delle sanzioni individuali sia sospesa fino alla pronuncia della Commissione").

Numero registro generale 27133/2017

Numero sezionale 143/2022

Numero di raccolta generale 11365/2022

Data pubblicazione 07/04/2022

56. Con la successiva delibera n. 04/292 del 22.04.2004, la Commissione di garanzia ha ribadito e ulteriormente precisato che: "1) i lavoratori sono soggetti a sanzioni disciplinari ex art. 4, comma 1, legge cit. allorché "si astengano dal lavoro in violazione delle disposizioni dei commi 1 e 3 dell'articolo 2" o non effettuino le prestazioni indispensabili richieste, e pertanto sono sottoposti alle suddette sanzioni anche in caso di sciopero illegittimo per violazione dell'obbligo di preavviso, o dell'obbligo di effettuare le comunicazioni di cui all'art. 2, comma 1, legge cit., nonché nel caso di sciopero illegittimo per violazione delle "misure" previste nell'art. 2, comma 2, legge cit., ivi comprese le procedure di raffreddamento e di conciliazione e gli intervalli minimi, in quanto tali "misure" sono espressamente richiamate sia nel comma 1 che nel comma 3 del citato art. 2; 2) le sanzioni disciplinari ai lavoratori ai sensi dell'art. 4, comma 1, legge cit., sono irrogate dal datore di lavoro, all'esito del procedimento disciplinare, solo a seguito di valutazione negativa del "comportamento delle parti" ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. i), legge cit. nell'ipotesi in cui l'illegittimità dello sciopero dipenda, appunto, dalla condotta dei soggetti collettivi (ad es., violazione degli obblighi di preavviso, di comunicazioni, di rispetto degli intervalli minimi e di esperimento delle procedure preventive). L'azienda può sollecitare alla Commissione l'apertura del procedimento di valutazione del comportamento e, nell'ipotesi in cui essa abbia già iniziato il procedimento disciplinare, la definizione del medesimo potrà avvenire solo dopo la conclusione della suddetta procedura di valutazione. In ogni caso l'azione disciplinare non può essere considerata tardiva per il tempo di attesa della apertura e della conclusione del procedimento di valutazione da



parte della Commissione; 3) le sanzioni disciplinari ai lavoratori ai sensi dell'art. 4, comma 1, legge cit., sono irrogate dal datore di lavoro, all'esito del procedimento disciplinare, senza necessità di attendere una valutazione della Commissione nell'ipotesi in cui la condotta illegittima sia propria del singolo lavoratore che non effettui le prestazioni indispensabili richieste, e ciò in quanto la Commissione è tenuta a valutare solo "il comportamento delle parti" (organizzazioni sindacali e aziende erogatrici del servizio) e non anche il comportamento dei singoli lavoratori. Nell'ipotesi in cui la Commissione abbia deliberato l'apertura del procedimento di valutazione ai sensi dell'art. 13 lett. i) della Legge n. 146/90 e successive modificazioni, è opportuno che il datore di lavoro attenda l'esito del procedimento, laddove ritenga rilevanti questioni che potrebbero essere risolte con la delibera di valutazione della Commissione. In tal caso l'azione disciplinare non può essere considerata tardiva per il tempo di attesa della conclusione del procedimento di valutazione da parte della Commissione...".

Numero registro generale 27133/2017

Numero sezionale 143/2022

Numero di raccolta generale 11365/2022

Data pubblicazione 07/04/2022

57. Indicazioni analoghe si traggono dai precedenti di questa Corte (v. Cass. n. 24633 del 2019, decisione relativa ad un procedimento ai sensi dell'art. 28 St. Lav.) in cui è ribadito come "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 e individuali nei confronti di tutti i protagonisti del conflitto" (non è invece pertinente la sentenza n. 17288 del 2015, richiamata dalla società ricorrente, che non contiene alcun riferimento all'art. 13 lett. i), e in cui, comunque, come si ricava dal complesso della motivazione, vi era stata una valutazione della Commissione di Garanzia sulla illegittimità dello stato di agitazione).

58. Nella fattispecie oggetto di causa, è stato contestato al lavoratore di avere aderito ad uno sciopero, indetto dall'organizzazione sindacale U.S.B. per il personale dipendente nel settore del trasporto ferroviario, ma la cui proclamazione non



era avvenuta ritualmente nei confronti della società (omissis) s.p.a., quantomeno per la mancata osservanza del termine di preavviso.

59. L'illegittimità della condotta addebitata del lavoratore deriva, secondo la stessa prospettazione datoriale, dalla illegittimità della proclamazione dello sciopero nei confronti del personale di (omissis) s.p.a. Nell'ambito del servizio pubblico essenziale del trasporto ferroviario, il lavoratore si è astenuto dal lavoro, esercitando il diritto di sciopero, in adesione ad una proclamazione sindacale che la società assume non rispettosa delle modalità, delle procedure e delle misure di cui all'art. 2 della legge in esame.

60. Tale fattispecie deve essere ricondotta alla prima delle categorie sopra analizzate, in cui l'esercizio del potere disciplinare da parte del datore di lavoro è subordinato alla preventiva valutazione negativa del comportamento dei soggetti sindacali ad opera della Commissione di garanzia.

61. Nel caso di specie, è mancata del tutto una valutazione da parte della Commissione di garanzia, atteso che la relativa procedura non è stata attivata né dalla società attuale ricorrente né dal sindacato U.S.B. e neppure su iniziativa della Commissione medesima.

62. Non può ritenersi esaustiva, a tal fine, la comunicazione del 10.10.2012 della Commissione di garanzia che, interpellata dalla società datoriale, ha precisato come lo sciopero non potesse riguardare il personale di (omissis), invitando U.S.B. a rettificare le norme tecniche di attuazione e a formalizzare l'esclusione del personale (omissis)

63. La valutazione del comportamento delle organizzazioni sindacali, a cui fa riferimento l'art. 13, comma 1, lett. i), avviene dopo l'attuazione dello sciopero e secondo il procedimento descritto dall'art. 4, comma 4 *quater*, che contempla il contraddittorio con le parti e la facoltà delle stesse di presentare osservazioni o di essere sentite.



64. Fattispecie diversa è quella contemplata dall'art. 13, comma 1, lett. d), secondo cui la Commissione "*indica immediatamente ai soggetti interessati eventuali violazioni delle disposizioni relative al preavviso, alla durata massima, all'esperimento delle procedure preventive di raffreddamento e di conciliazione, ai periodi di franchigia, agli intervalli minimi tra successive proclamazioni, e ad ogni altra prescrizione riguardante la fase precedente all'astensione collettiva, e può invitare, con apposita delibera, i soggetti interessati a riformulare la proclamazione in conformità alla legge e agli accordi o codici di autoregolamentazione differendo l'astensione dal lavoro ad altra data*". Tale facoltà di indicazione ed invito, esercitabile nella fase precedente l'astensione collettiva e in assenza di contraddittorio, è all'evidenza diversa dalla valutazione del comportamento sindacale, successiva alla astensione e funzionale alla delibera delle sanzioni nei confronti delle parti collettive e degli enti erogatori dei servizi.

65. La nota della Commissione datata 10.10.2012 appartiene alle facoltà disciplinate dall'art. 13, lett. d) e non può assolvere alla funzione di una valutazione del comportamento delle parti sindacali, condizionante l'esercizio del potere disciplinare del datore di lavoro per i comportamenti individuali dei dipendenti.

66. Indicazioni in tal senso si ricavano anche dalla delibera n. 01/148 del 29.11.2001 della Commissione di garanzia, secondo cui "*l'intervento preventivo di cui all'art. 13, lettera d), prima parte della legge n. 146/1990 è finalizzato ad indicare ai soggetti interessati che, dalla proclamazione dello sciopero allo stato degli atti, emergono alcune violazioni della legge stessa, il cui effettivo accertamento, tuttavia, potrà dirsi compiuto solo dopo che lo sciopero proclamato sia stato effettivamente effettuato, e solo se, a seguito di ciò, la Commissione abbia aperto un procedimento di valutazione ai sensi dell'art. 13 lett. d), e infine solo dopo che tale procedimento si sia svolto e concluso con le garanzie di cui all'art. 4, comma 4-quater, che consente alla Commissione un'indagine*

Numero registro generale 27133/2017

Numero sezionale 143/2022

Numero di raccolta generale 11365/2022

Data pubblicazione 07/04/2022



completa sul caso in esame. Si ritiene, quindi, che l'eventuale apertura del procedimento disciplinare nei confronti dei lavoratori scioperanti debba avere come presupposto la delibera di valutazione del comportamento delle parti, di cui al citato art. 4, comma 4-quater".

Numero registro generale 27133/2017

Numero sezionale 143/2022

Numero di raccolta generale 11365/2022

Data pubblicazione 07/04/2022

67. Le considerazioni svolte portano a ritenere infondato il quarto motivo di ricorso e risultano assorbenti rispetto alle censure oggetto dei residui motivi di ricorso, che deve pertanto essere respinto, affermandosi il seguente principio di diritto: "Nell'ambito dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, il potere disciplinare del datore di lavoro nei confronti dei lavoratori che aderiscono ad uno sciopero proclamato dalle organizzazioni sindacali senza il rispetto delle modalità e delle procedure di erogazione e delle altre misure previste dall'art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla l. n. 83 del 2000, è subordinato, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. i) della legge citata, alla valutazione negativa del comportamento delle parti collettive ad opera della Commissione di garanzia, e l'apertura del procedimento disciplinare è, in tal caso, doverosa".

68. La regolazione delle spese del giudizio di legittimità segue il criterio di soccombenza, con liquidazione come in dispositivo.

69. Ai sensi dell'art. 13 comma 1 quater del d.P.R. n. 115 del 2002, si dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1 bis dello stesso articolo 13, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso.

Condanna la ricorrente alla rifusione delle spese del giudizio di legittimità che liquida in € 5.000,00 per compensi professionali, in € 200,00 per esborsi, oltre spese generali nella misura del 15% e accessori come per legge, da distrarsi in favore degli avvocati

(omissis)

e

(omissis)

, antistatari.



Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 19.1.2022

Il Consigliere estensore
Dott.ssa Carla Ponterio

Il Presidente
Dott. Guido Raimondi

