



Numero 1/ 2024

**Domenico MEZZACAPO**

**Appunti sul sistema sanzionatorio nella disciplina dello  
sciopero nei servizi pubblici essenziali**

# Appunti sul sistema sanzionatorio nella disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali

Domenico MEZZACAPO

*Ordinario di Diritto del Lavoro, Università di Roma la Sapienza*

**Sommario: 1. Il potere sanzionatorio della Commissione di Garanzia - 2. Le sanzioni individuali. - 3. Il problema della certezza delle sanzioni disciplinari. - 4. Le sanzioni collettive. - 5. Dubbi sull'adeguatezza delle attuali sanzioni collettive e possibili prospettive di riforma.**

1. Nel contesto del conflitto nel settore dei servizi pubblici essenziali, la funzione della Commissione di Garanzia di “giudice”, in senso lato, del comportamento delle parti non potrebbe essere pienamente assolta senza un potere sanzionatorio<sup>1</sup>.

La Commissione, pertanto, nell'ambito dei poteri successivi all'effettuazione degli scioperi<sup>2</sup>, può valutare il comportamento delle parti e deliberare le sanzioni previste “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 contemperamento, o dei codici di autoregolamentazione”<sup>3</sup>.

L'iter procedurale di valutazione del comportamento delle parti<sup>4</sup> si apre con una fase istruttoria, nel contraddittorio<sup>5</sup> tra le parti, e si conclude con una “fase deliberativa”, nella quale l'*Authority* sceglie se adottare, o meno, una delle sanzioni previste dalla legge, che possono essere “individuali” o “collettive”<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr., per una panoramica generale dei poteri della Commissione di Garanzia, G. Santoro-Passarelli, *La Commissione di Garanzia*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 407 ss..

<sup>2</sup> G. Pino, voce *Conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. Dir., Annali*, 2017, vol. X, 269 ss.; Id., *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, Torino, 2009; G. Santoro-Passarelli, *L'evoluzione delle relazioni industriali tra conflitto e partecipazione. La Commissione di garanzia*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, n. 2, 407 ss.; Id. G. Santoro-Passarelli, *Il contemperamento del diritto di sciopero con i diritti della persona costituzionalmente garantiti nei servizi pubblici essenziali*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, n. 3, 751 ss.; M. D'Antona, *La Commissione di garanzia come arbitro (sciopero e contrattazione collettiva nei servizi pubblici essenziali)*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1994, n. 13, 61 ss.; G. Ghezzi, *Sul ruolo istituzionale della Commissione di garanzia*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, I, 363 ss.; T. Treu, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali: un caso estremo di regolazione pluralista*, in *Aa.Vv., Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Milano, 1995, II, 1380;

<sup>3</sup> Cfr. Part. 13, lett. i, della legge n. 146 del 1990.

<sup>4</sup> Cfr. Part. 4, comma 4-*quater*, della legge n. 146 del 1990

<sup>5</sup> Sul contraddittorio da assicurare si era espressa già la Corte cost. n. 57 del 1995.

<sup>6</sup> F. Santoni, *Le sanzioni*, in F. Santoni (a cura di), *Le regole dello sciopero. Commento sistematico alla l. n. 83/2000*, Napoli, 2001; G. Pino, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in G. Santoro-Passarelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Torino, 2017, 2154 ss.; M. D'Aponte, *Autorità e indipendenza della Commissione di garanzia nei conflitti sindacali*, Torino, 2014, 133 ss.

2. Le sanzioni individuali, di natura disciplinare o amministrativa, colpiscono i lavoratori, autonomi o subordinati, i piccoli imprenditori, i dirigenti o i preposti degli enti che erogano il servizio pubblico.

I lavoratori che si astengono dal lavoro in violazione delle norme sul preavviso e sui contenuti della proclamazione, o che non offrano le prestazioni indispensabili prescritte dai contratti e dagli accordi sindacali, sono soggetti a sanzioni *disciplinari proporzionate alla gravità dell'infrazione*, ad esclusione delle sole sanzioni estintive.

Tali sanzioni, deliberate dalla Commissione di Garanzia, colpiscono i singoli lavoratori per il tramite dei datori di lavoro che dovranno poi procedere ad irrogarle ai destinatari<sup>7</sup>.

La C.g.s.s.e., infatti, non ha il potere di applicazione diretta delle stesse nei confronti dei singoli scioperanti<sup>8</sup>: è il datore di lavoro a dover provvedere, pena una sanzione amministrativa pecuniaria a suo carico<sup>9</sup>.

Rientrano, poi, tra le sanzioni individuali anche quelle che colpiscono il datore di lavoro, i piccoli imprenditori, i lavoratori autonomi o il responsabile dell'amministrazione che eroga il servizio.

In particolare, l'art. 4, comma 4-*sexies*, in riferimento ai datori di lavoro e ai dirigenti responsabili delle amministrazioni pubbliche, ha previsto che la Commissione – “*tenuto conto della gravità della violazione e della eventuale recidiva*” – possa irrogare una sanzione amministrativa<sup>10</sup> qualora questi non applichino le sanzioni individuali o collettive nel termine indicato per l'esecuzione dalla delibera dell'Autorità.

In tali casi la Commissione di garanzia non si limiterà a determinare la sanzione, ma interesserà la Direzione Provinciale del Lavoro – sezione ispettorato del lavoro competente per territorio affinché emetta la relativa ordinanza-ingiunzione.

3. Da una parte, la valutazione di congruità della sanzione disciplinare irrogata ai lavoratori esula dalle competenze della Commissione, costituendo un'attività che attiene esclusivamente all'azienda<sup>11</sup>.

Inoltre, la possibilità di deliberare unicamente sanzioni cd. conservative appare di non secondaria importanza giacché sarebbero da escludere, ad esempio, il trasferimento o il licenziamento disciplinare.

Si può ritenere che *ratio* di quest'ultima scelta normativa, invero da taluni criticata in ragione del carattere altamente vulnerante che la singola astensione potrebbe comportare sui diritti del cittadino-utente<sup>12</sup>, possa essere stata quella di evitare una eccessiva compressione (anche in

---

<sup>7</sup> Nel caso di sanzioni disciplinari di carattere pecuniario, il relativo importo è versato dal datore di lavoro all'Istituto nazionale della previdenza sociale, gestione dell'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria. L'INPS ha l'obbligo di trasmettere trimestralmente alla Commissione i dati relativi agli avvenuti versamenti.

<sup>8</sup> Delibera n. 01/35 del 3 maggio 2001: “*le sanzioni individuali vengono applicate direttamente dall'azienda e non dalla Commissione*”.

<sup>9</sup> Qui la scelta si spiega con la tutela dell'interesse pubblico alla repressione di comportamenti illegittimi degli scioperanti in ragione della cd. terziarizzazione del conflitto. Cfr. A. Accornero, “*Conflitto, “terziario” e terzo*”, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1985, 17 ss.

<sup>10</sup> Da 400 a 1000 euro per ogni giorno di ritardo ingiustificato.

<sup>11</sup> Verbale n. 979 del 4 febbraio 2013: “*La Commissione delibera l'invio di una nota all'azienda, con la quale far presente che la valutazione di congruità della sanzione esula dalle competenze della Commissione, ma è attività che attiene esclusivamente all'azienda medesima*”.

<sup>12</sup> Cfr. R. De Luca Tamajo, *Diritto di sciopero: un primo passo sulla giusta via*, in *Lav. inf.*, 1988, 18, 181.

termini di effetto psicologico deterrente) dell'esercizio del diritto di sciopero costituzionalmente garantito.

Anche sotto quest'ultimo aspetto, la L. n. 146 del 1990 e s.m. mostra il suo tratto distintivo di norma di contemperamento tra interessi contrapposti<sup>13</sup>.

D'altra parte, è emersa l'esigenza di una loro tipizzazione<sup>14</sup> (al pari di quanto accade nelle sanzioni collettive) affinché si abbia certezza sul fatto che la sanzione irrogata del datore di lavoro non possa risolversi, per ragioni di opportunità, in una sanzione sproporzionata al ribasso, come, ad esempio, un mero rimprovero verbale.

Come detto, infatti, la Commissione si limita a prescrivere al datore l'adozione di sanzioni disciplinari proporzionali alla gravità dei fatti, ma i rapporti di forza e ulteriori valutazioni di varia natura potrebbero far desistere il datore dal dar seguito fermamente alle prescrizioni ricevute. Molto spesso, infatti, il datore di lavoro dovrebbe applicare le sanzioni disciplinari in un momento in cui il conflitto è già cessato e non vi è alcun interesse da parte dell'ente di adottare comportamenti che potrebbero generare ulteriori motivi di malcontento o agitazione.

Queste considerazioni aiutano a comprendere perché il problema della certezza della sanzione individuale a seguito di scioperi illegittimi, afferente a quello della totale e incontestabile discrezionalità del datore di lavoro (e dunque da limitare), sia avvertito con una certa preoccupazione ormai da diversi anni anche in relazione alla proliferazione delle cd. astensioni "spontanee"<sup>15</sup>.

4. Il quadro è completato dalle sanzioni collettive, che possono essere comminate alle organizzazioni dei lavoratori, alle imprese o alle amministrazioni pubbliche<sup>16</sup>.

Le organizzazioni dei lavoratori che proclamano uno sciopero, o ad esso aderiscano in violazione delle regole procedurali, possono essere destinatarie di sanzioni amministrative, che si esplicano nella sospensione dei permessi sindacali retribuiti e/o dei contributi sindacali, comunque trattenuti dalla retribuzione, fino al raggiungimento di un ammontare economico complessivo<sup>17</sup>,

---

<sup>13</sup> C. Pinelli, *Individuazione e tutela dei diritti fondamentali degli utenti dei servizi pubblici essenziali*, in G. Pino (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Milano, 2015, 225 ss..

<sup>14</sup> Relazione alle Camere, tenuta il 18 giugno 2019, sull'attività della Commissione nel 2018, ove si afferma "Sempre in tema di sanzioni va inoltre segnalata l'esigenza di una tipizzazione delle sanzioni individuali, che dal datore di lavoro deve irrogare ai singoli lavoratori, nell'ambito del proprio potere disciplinare a seguito di indicazione della Commissione. L'esigenza è quella di una maggior certezza nella punibilità di astensioni cosiddette spontanee dei lavoratori (senza che si possa dimostrare il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali), e di limitare la discrezionalità dei datori di lavoro". Si veda ancora sul punto G. Santoro-Passarelli, *Il contemperamento del diritto di sciopero con i diritti della persona costituzionalmente garantiti nei servizi pubblici essenziali*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, n. 3, 751 ss.

<sup>15</sup> Cfr. G. Pino, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in G. Santoro-Passarelli G (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Torino, 2020, 2363. Secondo l'A. la tipizzazione anche delle sanzioni individuali potrebbe fungere da deterrente verso tutte quelle astensioni che astrattamente vengono mascherate come "spontanee"; queste, in realtà, celano l'intento delle OO.SS. di sfuggire alle delibere contenenti sanzioni collettive accettando il rischio delle più "miti" sanzioni individuali.

<sup>16</sup> Delibera n. 01/35 del 3 maggio 2001: "nell'ipotesi di cui all'art. 4 co. 2, la sanzione collettiva viene deliberata dalla Commissione di garanzia ed irrogata dal datore di lavoro, nei limiti e sulla base dei criteri stabiliti dalla norma, con la devoluzione dei contributi sindacali trattenuti dallo stesso datore di lavoro all'INPS - Gestione dell'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria, ovvero con la ritenuta dei permessi sindacali retribuiti".

<sup>17</sup> L'ammontare economico complessivo è compreso tra un minimo di 2.500 euro e un massimo di 50.000 euro.

ovvero (ma mai autonomamente) l'esclusione dalle trattative alle quali partecipano per un periodo di due mesi dalla cessazione del comportamento illegittimo<sup>18</sup>.

Proprio l'esclusione dalle trattative, sanzione che necessariamente ha un carattere accessorio rispetto ad altre, finisce per essere – alla luce del principio di effettività che permea il Diritto sindacale – quella più afflittiva per i soggetti collettivi coinvolti: come noto e ampiamente teorizzato, l'importanza del prodotto della contrattazione collettiva e dell'ammissibilità al tavolo delle trattative nell'ordinamento intersindacale ha un valore intrinseco ben maggiore di qualsivoglia sanzione amministrativa pecuniaria<sup>19</sup>.

Senonché, il potere della Commissione nello scegliere il *quantum* della sanzione da adottarsi, è funzionalizzato al rispetto di parametri decisionali individuati a monte dal legislatore: consistenza associativa, gravità della violazione, recidiva e gravità degli effetti dello sciopero sul servizio.

A ciò si aggiunga che la Commissione tiene conto anche della gravità dell'inadempimento datoriale in sede di valutazione del comportamento delle parti e di applicazione delle sanzioni, in base al presupposto secondo cui il *decentramento produttivo non deve diventare uno strumento tecnico organizzativo idoneo ad indebolire tanto i diritti dei lavoratori quanto i diritti dei cittadini utenti di servizi essenziali*<sup>20</sup>.

Una presa di posizione forte dell'Autorità amministrativa che, con il suo potere sanzionatorio, non si limita ad adempiere ad un mero ruolo di “controllore” della legittimità dei comportamenti nel conflitto, ma, naturalmente, mira a far da promotore di un ordinato e più equilibrato sistema di relazioni industriali nel Paese.

Di particolare rilevanza pratica – dal chiaro intento deterrente – è la previsione in base alla quale le sanzioni pecuniarie possono raddoppiare qualora lo sciopero venga effettuato nonostante la delibera della Commissione di invito a revocare o rinviare lo stesso.

5. Profondi dubbi sono stato sollevati in relazione all'effettiva dissuasività delle odierne sanzioni collettive irrogabili: vi sarebbe la necessità di un adeguamento degli importi delle sanzioni,

---

<sup>18</sup> L'art. 4, comma 4-bis, novella la cd. “sanzione sostitutiva”: qualora non risultino applicabili le sanzioni citate, perché le OO.SS. che hanno promosso lo sciopero o vi hanno aderito non fruiscono dei benefici di ordine patrimoniale di cui al comma 2 o non partecipano alle trattative, la Commissione di garanzia delibera in via sostitutiva una sanzione amministrativa pecuniaria a carico di coloro che rispondono legalmente per l'organizzazione sindacale responsabile (anche questa compresa tra un minimo di 2.500 euro e un massimo di 50.000 euro).

<sup>19</sup> Sull'ordinamento intersindacale e il principio di effettività, si rimanda a L. Giugni, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Giuffrè, 1977.

<sup>20</sup> A tal proposito nella Relazione alle Camere, tenuta il 18 giugno 2019, sull'attività della Commissione nel 2018, espressamente si è affermato che “nell'attività istruttoria, l'Autorità si è adoperata ad accertare anche eventuali responsabilità delle amministrazioni pubbliche che hanno affidato l'erogazione del servizio ad imprese in house, riservandosi di riferire 10 alla Corte dei Conti o all'autorità giudiziaria in ipotesi di danno erariale o, addirittura, di reato. Val la pena ricordare che, già nel 2012, la Commissione di garanzia aveva siglato un Protocollo di intesa con l'ex Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, al fine di verificare quanto l'aumento della conflittualità sia ricollegabile alla regolarità delle gare d'appalto. È nostra intenzione riproporre tale verifica con un'interlocuzione istituzionale con l'Autorità nazionale anticorruzione”. Cfr. Verbale C.g.s.s.e. n. 851 dell'1 marzo 2010, riguardante “Scioperi spontanei collegati alla mancata corresponsione delle retribuzioni: la Commissione verifica la sussistenza dei presupposti, per una valutazione, caso per caso, delle cause di insorgenza del conflitto”, in cui “Il Presidente suggerisce di evidenziare il problema nell'ambito della Relazione annuale da presentare al Parlamento e propone, stante le difficoltà pratiche, a fronte di uno sciopero selvaggio, di confermare l'orientamento della delibera con cui si invita l'Azienda a procedere con l'irrogazione di sanzioni disciplinari nei confronti dei lavoratori che si sono astenuti illegittimamente dal lavoro, a meno che, dall'istruttoria non emergano indizi a carico di Organizzazioni sindacali o di altri soggetti collettivi che consentano di procedere formalmente all'apertura del procedimento di valutazione e di stigmatizzare, altresì, la condotta dell'Azienda, laddove emerga una responsabilità della stessa nella strumentalizzazione dei lavoratori per esercitare una forma di pressione sul soggetto appaltante moroso”

ritenute “inadeguate” tanto per le grandi organizzazioni sindacali, quanto per le amministrazioni e le grandi imprese<sup>21</sup>.

Sicché, per ristabilire un giusto valore deterrente per i futuri comportamenti potrebbe essere ipotizzabile una nuova rimodulazione degli importi (sulla scia di quanto fatto nel 2000) ovvero l'introduzione di nuove tipologie di “sanzioni alternative”, collegate, ad esempio, al mantenimento della concessione del servizio pubblico, oppure, alla perdita del profitto derivante dai costi corrisposti dagli utenti per l'utilizzo del servizio.

In ogni modo, ridurre la questione alla predisposizione di nuove tipologie di sanzioni o dell'inasprimento di quelle esistenti potrebbe non rivelarsi del tutto appagante.

Anche in una prospettiva *de iure condendo*, potrebbe valere la pena ragionare su un rafforzamento della posizione delle formazioni sociali in funzione di rappresentanza di interessi comuni, tramite un maggior sostegno alle cd. “*class action*”. Un intervento in questa direzione potrebbe comportare una maggiore responsabilizzazione delle OO.SS. proclamanti, in ragione del “controllo sociale” foriero di possibile contenzioso<sup>22</sup>.

Del resto, le associazioni degli utenti, ai sensi dell'art. 7-bis della L. n. 146 del 1990, già sono formalmente legittimate (e incoraggiate) ad agire in giudizio “*anche solo al fine di ottenere la pubblicazione, a spese del responsabile, della sentenza che accerta la violazione dei diritti degli utenti*”, nei confronti delle organizzazioni sindacali<sup>23</sup> o nei confronti delle pubbliche amministrazioni<sup>24</sup>.

Allo stato, però, non sembra che questo strumento abbia dato i frutti sperati.

Resta da chiedersi, infine, se una soluzione per passare da una logica sanzionatoria successiva ad un sistema di responsabilizzazione preventivo degli illeciti non debba riguardare la valutazione della rappresentatività dei soggetti proclamanti lo sciopero<sup>25</sup>.

Si tratta di una questione dibattuta ormai da tempo che richiede, comunque, un intervento del legislatore e rispetto alla quale, almeno allo stato, la Commissione di Garanzia non ha alcun potere valutativo.

---

<sup>21</sup> Relazione annuale alle Camere per l'andamento degli scioperi per l'anno 2016, tenutasi il 22 giugno 2017, secondo cui “*Rimane poi la necessità di un adeguamento degli importi delle sanzioni previsto per le organizzazioni sindacali e per i datori di lavoro, attualmente da un minimo di 2.500 euro, fino ad un massimo di 50.000 euro, seppur raddoppiabili nei casi di particolare gravità della condotta. Tale previsione si rivela già inadeguata per i grandi sindacati; rischia poi di essere del tutto irrilevante e, dunque, priva di valore deterrente per le amministrazioni e le grandi imprese*”.

<sup>22</sup> C. Rienzi, *il ruolo delle associazioni dei cittadini utenti e la prospettiva della class action nella legge 146 del 1990 e successive modificazioni*, in G. Pino (a cura di), *diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo*, Milano, 2015, 299 ss.; Cfr. G. Pino, *Il ruolo delle associazioni dei cittadini utenti nella governante del conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali. Nuove prospettive*, in *Lav. pubbl. amm.*, Giappichelli, 2019, I, 1 ss..

<sup>23</sup> Art. 7-bis, lettera a), “*nei confronti delle organizzazioni sindacali responsabili, quando lo sciopero sia stato revocato dopo la comunicazione all'utenza al di fuori dei casi di cui all'articolo 2, comma 6, e quando venga effettuato nonostante la delibera di invito della Commissione di garanzia di differirlo ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere c), d), e) ed h), e da ciò consegua un pregiudizio al diritto degli utenti di usufruire con certezza dei servizi pubblici*”.

<sup>24</sup> Art. 7-bis, lettera b), “*nei confronti delle amministrazioni, degli enti o delle imprese che erogano i servizi di cui all'articolo 1, qualora non vengano fornite adeguate informazioni agli utenti ai sensi dell'articolo 2, comma 6, e da ciò consegua un pregiudizio al diritto degli utenti di usufruire dei servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza*”.

<sup>25</sup> Cfr. sul punto G. Santoro-Passarelli, *La Commissione di Garanzia*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 420.