



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE D'APPELLO DI ROMA

PRIMA SEZIONE CONTROVERSIE LAVORO, PREVIDENZA E ASSISTENZA OBBLIGATORIE

in persona dei magistrati:

- | | |
|------------------------------|--------------------------|
| - dr.ssa Vittoria Di Sario | - Presidente - |
| - dr. Vincenzo Selmi | - Consigliere - |
| - dr. Vito Riccardo Cervelli | - Consigliere relatore - |

alla pubblica udienza del 16 dicembre 2021 ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella causa civile in grado di appello iscritta al n. 449 del Ruolo Generale Affari Contenziosi dell'anno 2017 vertente

TRA

COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO DEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale è legalmente domiciliata.

-APPELLANTE-

E

FUNZIONE PUBBLICA CGIL E FUNZIONE PUBBLICA CGIL ROMA E LAZIO, rappresentate e difese per procura speciale alle liti a margine ricorso introduttivo di primo grado, dall'avvocato Roberto D'Atri, con le quali e presso le quali elettivamente domicilia.

-APPELLATE-

OGGETTO: appello avverso la sentenza n. 9146/2016, pronunciata il 7 dicembre 2016 dal Tribunale di Roma, sezione lavoro.

CONCLUSIONI DELLE PARTI: come da rispettivi atti introduttivi del giudizio di appello e come da verbale dell'udienza del 16 dicembre 2021.

RAGIONI IN FATTO E DIRITTO DELLA DECISIONE

1. Il Tribunale di Roma, con la sentenza in epigrafe indicata, in accoglimento del ricorso proposto dall'associazione sindacale oggi appellata, ha annullato la delibera n 15/61, emessa il 2 marzo 2015 dalla Commissione di Garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (d'ora in poi, *breviter*, la Commissione), con la quale era stata applicata alla CISL FP (e ad altre organizzazioni sindacali estranee alla presente lite) la sospensione del pagamento dei contributi e dei permessi sindacali per un ammontare di € 20.000,00, perché ritenuta responsabile, insieme alle altre as-

sociazioni sanzionate, della *preordinata e anomala astensione collettiva a tutela di un interesse professionale in violazione delle disposizioni normative sull'esercizio del diritto di sciopero*, concretizzatasi nelle massicce assenze dei lavoratori della Polizia locale del Comune di Roma nella notte tra il 31 dicembre 2014 ed il 1° gennaio del 2015; assenze che i prestatori d'opera avevano motivato taluni con la malattia, talaltri con la fruizione dei permessi in favore dei donatori di sangue e di quelli di cui alla l. 104/1992 e altri ancora con altri istituti previsti dal contratto collettivo.

La Commissione interpone appello contro questa decisione e, dopo aver ricordato che proprio il particolare contesto di conflittualità sindacale nel quale si era verificata l'assenza di massa dei lavoratori legittimava la qualificazione di quest'ultima come forma anomala sciopero, censura come errate (ed inconferenti da un punto di vista presuntivo) le considerazioni del Tribunale circa: la pregressa concessione di ferie ad un rilevante numero di dipendenti, la scarsa probabilità che le associazioni sindacali possano aver coinvolto in breve tempo un rilevante numero di dipendenti, il breve preavviso relativo all'utilizzazione del turno ordinario, l'avvenuta revoca delle assemblee sindacali indette proprio nella notte di Capodanno, l'assenza di denunce per falso dei medici che avevano redatto i certificati di malattia, la mancata adozione di provvedimenti sanzionatori della datrice di lavoro; la mancata valutazione del grado di responsabilità attribuibile a ciascuna associazione. Dopo aver così contestato la motivazione del primo giudice, l'appellante addebita alla sentenza gravata di non aver rettamente considerato (se non addirittura di aver travisato): (1) la mancata produzione del verbale della riunione sindacale del 29 dicembre, nella quale fu deliberato il rinvio delle assemblee indette per il 31 dicembre; (2) il dato statistico rappresentato dall'anomalo incremento delle assenze dal servizio rispetto agli anni precedenti; (3) la circostanza che i lavoratori comandati a lavorare nella notte del 31 dicembre erano sempre stati reperiti tramite il ricorso allo straordinario volontario; (3) il pieno rispetto dell'art. 32 del Regolamento del Corpo quanto alla tempistica di comunicazione del ricorso al turno ordinario; (4) la circostanza che le assemblee sindacali erano state in origine convocate proprio nella notte tra il 31 dicembre ed il 1° gennaio; (5) il contenuto dei volantini congiunti emessi il 30 dicembre con i quali si comunicava la prosecuzione della protesta e si preannunciavano azioni di lotta *eclatanti*; (6) la circostanza che la protesta era stata promossa e portata avanti congiuntamente da tutte le associazioni sindacali sanzionate; (6) la proclamazione, in data 20 dicembre, dell'astensione dallo straordinario volontario. Sulla base di dette considerazioni, chiede la riforma della sentenza appellata, nel senso della reiezione dell'originario ricorso, deducendo in via meramente gradata che la sentenza gravata comunque dovrebbe essere riformata nella parte in cui ha annullato l'intera delibera, anche quindi nei confronti delle altre associazioni non ricorrenti.

La CGIL Fp resiste all'appello, chiedendone la reiezione perché infondato, eccependone in via pregiudiziale l'inammissibilità per difetto di specificità. L'appellata, infatti, reitera le argomentazioni, già svolte in primo grado, dirette a sostenere che nella specie ci si era trovati di fronte ad una molteplicità di comportamenti individuali e contrasta, con diffuse argomentazioni, la valenza significativa degli elementi fattuali allegati dalla Commissione. Insta per la reiezione dell'appello, riproponendo l'argomentazione relativa alla sproporzione della sanzione applicata.

A causa dell'emergenza pandemica in atto, la successiva udienza di discussione del 16 dicembre 2021 era, dapprima sostituita dallo scambio di note di trattazione scritta, ai sensi dell'art. 221 l. 77/2020

e poi celebrata in presenza seguito di richiesta di discussione orale presentata dalla difesa dell'appellata. In tale udienza, dopo che l'Avvocatura dello Stato aveva (irritualmente) depositato note di trattazione scritta, compariva il solo difensore dell'appellata, che discuteva la causa come da verbale. All'esito della discussione l'appello era deciso come da dispositivo.

2 L'appello, come peraltro palesato dalla sopra riportata sintesi dei motivi di impugnazione, da un lato, consente chiaramente l'individuazione dei capi della sentenza che si assumono erronei, delle ragioni di detta erroneità e della diversa soluzione, in fatto e in diritto, che l'appellante assume corretta e, dall'altro, contrasta la motivazione della sentenza appellata con adeguate argomentazioni astrattamente idonee a contraddirne il fondamento logico giuridico.

L'impugnazione, pertanto, è pienamente rispettosa del precetto dell'art. 434 c.p.c., per come interpretato dal giudice di legittimità (ex multis Cass. 30.5.2018 n. 13535; Cass., ss.uu., 16.11.2017 n. 27199), sicché l'eccezione di inammissibilità non ha pregio.

3.1 La sentenza appellata, dopo aver trascritto quasi pedissequamente il contenuto del ricorso introduttivo di primo grado, ha ritenuto non esservi prova dell'ascrivibilità all'associazione sindacale originaria ricorrente delle assenze dal lavoro nei giorni 31 dicembre e 1° gennaio.

In particolare, il Tribunale ha premesso che la Commissione aveva ritenuto dimostrato, in via presuntiva, l'esistenza di uno sciopero anomalo indetto dalle organizzazioni sindacali, tra le quali l'appellata, sulla base della coesistenza delle rilevanti assenze del personale in servizio nella notte dell'ultimo dell'anno e delle iniziative sindacali connesse al proclamato stato di agitazione.

Operata questa premessa, il provvedimento gravato ha ritenuto "non convincente" la prospettazione della Commissione, perché: (a) le assemblee sindacali, già indette per la notte del 31 dicembre - 1° gennaio, erano state revocate da parte delle stesse associazioni indicenti, sicché alla data del 30 dicembre sussisteva soltanto uno stato di agitazione e l'invito ad astenersi dal prestare lavoro straordinario sino al 15 gennaio; (b) l'assenteismo generalizzato ben poteva dipendere da altri motivi, quali ad esempio la volontà di non sconvolgere i propri programmi per la festività, a fronte di una comunicazione del ricorso al turno ordinario avvenuto in prossimità della stessa; (c) il seguito delle organizzazioni sindacali nei luoghi di lavoro è assai ridotto e non era quindi ipotizzabile che queste ultime fossero riuscite a coinvolgere in così poco tempo un così elevato numero di dipendenti; (d) la datrice di lavoro non aveva adottato alcun provvedimento sanzionatorio nei confronti degli assenti, né risultava che i medici che avevano redatto i certificati fossero stati indagati per falso; (e) le comunicazioni sindacali del 29 e del 30 dicembre erano assolutamente neutre e tali da non manifestare l'intento di invitare all'astensione collettiva; (f) le dichiarazioni contenute sulle pagine *Facebook* del rappresentante sindacale della UIL non avevano il significato che la Commissione le aveva attribuito ed anzi rappresentavano un invito a prestare la propria opera lavorativa.

3.2 Tale *iter* motivazionale impone alla Corte di esaminare gli elementi presuntivi, della cui omessa valutazione si duole l'appellante, posti a base del provvedimento sanzionatorio adottato dalla Commissione, al fine di operare una duplice valutazione: se questi in sé considerati possano giustificare la sanzione applicata e se essi non siano contraddetti dalle circostanze indicate nella sentenza impugnata, la cui inconferenza è postulata dall'impugnante.

È appena il caso di puntualizzare che nel giudizio civile la prova presuntiva, poiché siano rispettati i criteri dell'art. 2729 c.c., ha la stessa dignità della prova orale, sicché non vi è dubbio che l'appellante abbia il diritto di dimostrare la fondatezza del proprio assunto anche tramite elementi indiziari.

Tanto premesso, è un dato assolutamente pacifico che il 18 dicembre, nell'ambito di un già proclamato stato di agitazione, il Comandante del Corpo di Polizia locale trasmetteva alle organizzazioni sindacali una nota, contraddistinta dal protocollo n. 259238, concernente il piano operativo dei servizi predisposti per la notte di Capodanno, prevedente l'impiego di personale che avrebbe svolto lavoro straordinario su base volontaria.

Tale dato, infatti, emerge dalla parte narrativa del provvedimento sanzionatorio adottato dalla Commissione ed è riproposto nell'atto di appello, senza che l'appellata lo denunci come inveridico.

In risposta a tale comunicazione, le organizzazioni sindacali emisero nello stesso giorno un comunicato (o volantino), a firma congiunta, nel quale si invitavano i lavoratori ad astenersi *dalla disponibilità all'adesione di qualsiasi forma di prestazione straordinaria dal giorno 20/12/2014 al giorno 15/01/2015* (cfr. produzione di primo grado dell'odierna appellante).

È poi pacifico tra le parti che il giorno successivo le organizzazioni sindacali, tra le quali l'appellante, indicevano due assemblee del personale che avrebbero dovuto tenersi, la prima il 31 dicembre 2014 dalle 21.00 alle 24.00 e il 1° gennaio dalle ore 0.00 alle ore 3.00.

Non è poi stata contestata dall'appellata l'allegazione della Commissione per cui i servizi durante la notte di Capodanno erano sempre stati "coperti" negli anni precedenti mediante il ricorso alla prestazione di lavoro straordinario su base volontaria.

L'invito ad astenersi dalla prestazione di lavoro straordinario su base volontaria, ossia a rifiutare quell'istituto del quale il datore di lavoro negli anni si era servito per individuare i lavoratori comandati in servizio nella notte dell'ultimo dell'anno, l'indizione di due assemblee sindacali formalmente separate ma di fatto da svolgersi senza soluzione di continuità, proprio nel giorno e negli orari in cui si celebra la festività di Capodanno (e quindi in giorni ed orari nei quali non si poteva ragionevolmente pretendere una massiccia partecipazione dei lavoratori alle adunanze indette) e l'essere sia l'invito sia l'indizione immediatamente conseguenti alla comunicazione del Comandante del Corpo avente ad oggetto proprio i servizi operativi nella notte di Capodanno, rende palese, senza alcun ragionevole dubbio, che l'obiettivo perseguito dalle organizzazioni sindacali era proprio far mancare al Comune di Roma i lavoratori disponibili a prestare servizio in tale festività.

Tali elementi, come rettamente denuncia l'appellante, non sono stati in nulla considerati dal Tribunale, che sul punto si è limitato a laconicamente osservare che le assemblee sindacali era poi state revocate il 30 dicembre.

Tale affermazione, però, non si sottrae alle critiche rivolte dall'impugnante, perché la sentenza gravata ha in primo luogo omesso di considerare che la successiva revoca è un dato fattuale inconfutabile rispetto alla valutazione dell'intento perseguito con l'indizione dell'assemblea.

A tali considerazioni, inoltre, deve aggiungersi che la revoca è avvenuta soltanto in data 30 dicembre, ossia esattamente il giorno antecedente a quello in cui le adunanze avrebbero dovuto svolgersi, nonostante che il 24 dicembre la Commissione avesse mosso rilievi circa la legittimità della loro indizione, il successivo 27 lo stesso Comandante della Polizia locale avesse rappresentato l'opportunità

di rinviarle per evitare disagi alla cittadinanza e il 30 dicembre l'invito al rinvio fosse pervenuto anche dal Prefetto di Roma.

È poi palesemente sfuggito al Tribunale che lo stesso 30 dicembre le organizzazioni sindacali emanavano altro comunicato a firma congiunta (nella produzione di primo grado della Commissione), nel quale confermavano lo stato di agitazione e preannunciavano *ulteriori forme di lotta per rendere più incisiva ed eclatante l'azione intrapresa*, invitando peraltro tutti i lavoratori a sostenere detta lotta.

La sentenza appellata, dunque, in primo luogo non ha attribuito il giusto rilievo al fatto (pure riportato nella parte motiva) che al rinvio delle assemblee non aveva fatto seguito alcuna revoca dell'invito ai lavoratori ad astenersi dalla prestazione di lavoro straordinario su base volontaria, ossia da quell'istituto sul quale, come già detto, il datore di lavoro contava per coprire il servizio nella notte di Capodanno, sicché, a ben vedere, il mero differimento delle assemblee, soprattutto ove valutato congiuntamente alle modalità temporali con le quali è avvenuto, non ha nessun valore al fine di contraddire il persistente intento delle organizzazioni sindacali di fare in modo che non vi fossero lavoratori in servizio in tale giorno dell'anno.

Il provvedimento impugnato, inoltre, come rettamente dedotto dall'appellante, ha erroneamente valutato il significato da attribuire alla locuzione *ulteriori forme di lotta per rendere più incisiva ed eclatante l'azione intrapresa*.

Affermare, infatti, come ha fatto il Tribunale, che detta espressione abbia una valenza *neutra* significa non tener conto né del contesto nel quale essa si inserisce né della condotta pre-processuale e processuale delle associazioni sindacali, tra le quali l'appellante.

A fronte, infatti, di un persistente invito ai lavoratori ad astenersi dall'aderire a quell'istituto (lo straordinario volontario) del quale il datore di lavoro si era sempre servito per assicurare il servizio la notte di Capodanno e a fronte del rinvio, indubbiamente *oborto collo*, delle assemblee sindacali chiaramente indette al fine di sottrarre al Comune di Roma un ulteriore contingente di dipendenti da destinare a quello specifico servizio e peraltro revocate con una modalità temporale tale da rendere obiettivamente difficile per il datore di lavoro l'organizzazione dei servizi, l'evocazione di forme di lotta eclatanti e l'invito ai lavoratori a sostenerle assume il chiaro significato di invitare i lavoratori ad astenersi dal prestare servizio nella festività, giacché non si veda quale altra forma di lotta *eclatante* potesse ipotizzarsi alla data del 30 dicembre.

In tale prospettiva, dunque, il capitolo di prova orale n. 5), la cui ammissione l'appellata reitera in appello, appare irrilevante, perché, una volta accertato rivolto dalle organizzazioni sindacali ai lavoratori perché si astenessero dal prestare la propria opera nella notte del 31 dicembre, appare irrilevante accertare che i dirigenti sindacali ignorassero le assenze (e quindi il tasso di adesione) che incominciano a concretizzarsi nei giorni dal 29 al 31 dicembre.

Per mera esaustività di analisi, poi, deve osservarsi che le stesse organizzazioni sindacali - e tale dato è stato ignorato dalla sentenza appellata - inoltre, come emerge dal provvedimento sanzionatorio gravato e come allega l'appellante senza contestazione alcuna da parte dell'appellata, sono rimaste inerti rispetto all'invito della Commissione a produrre il verbale della riunione del 29 dicembre (nella quale fu valutata la questione del rinvio delle assemblee) o altra documentazione utile al fine di comprendere il tenore delle decisioni assunte.

L'appellata ha inteso dimostrare a mezzo prova orale il contenuto del suddetto verbale.

Tale istanza istruttoria (capi ad 1 a 4), reiterata in appello, appare inammissibile.

L'appellata, infatti, sostiene che il 29 dicembre le organizzazioni sindacali, ancora convinte della legittimità dell'indizione, non ancora pervenuti loro i pareri legali a conforto del loro assunto, decisero di incontrarsi l'indomani (capi 1 e 2), per poi successivamente deliberare il rinvio delle già convocate assemblee, con l'impegno a incontrarsi di nella seconda metà di gennaio (capo 3 e capo 4).

A prescindere dall'evidente rilievo per cui, a stretto rigore, assumendo come vere le circostanze capitolate, resterebbe inspiegabile come mai, a fronte di un'espressa richiesta della Commissione di produrre *ogni altra utile documentazione al fine di comprendere quale fosse stato il tenore delle decisioni assunte in quella sede*, l'associazione sindacale appellante, che nella fase dell'istruttoria amministrativa aveva addirittura depositato autonoma memoria abbia scelto di restare inerte, a fronte di detto invito, così rinunciando a produrre un elemento a sostegno della propria tesi difensiva.

A tali considerazioni, poi, deve aggiungersi che le circostanze capitolate appaiono altresì irrilevanti, posto che, come già rilevato, nella stessa giornata del 30 dicembre fu pubblicato un volantino

La veridicità di tale assunto, tuttavia, appare contraddetto dallo stesso comunicato a firma congiunta del 30 dicembre 2014, nel quale le organizzazioni sindacali fanno riferimento ad *ulteriori forme di lotta per rendere più incisiva ed eclatante l'azione intrapresa*.

Si deve rilevare, infatti, (ed anche tale dato presuntivo è stato omesso dal Tribunale) che non solo non vi è prova di alcuna forma di lotta eclatante posta in essere dopo Capodanno, ma la stessa appellata neppure spiega a quali eclatanti forme di lotte (in ipotesi diverse ed ulteriori dall'astensione dal lavoro nella notte di Capodanno), anche se poi (per pura speculazione) successivamente rinunciate, intendesse riferirsi in quel comunicato.

Ne consegue che l'ammissione dei capitoli di prova orale contraddistinti dal n. 1 al n. 3 potrebbe al più dimostrare un dato fattuale già acquisto al giudizio, ossia il rinvio delle assemblee e la prosecuzione dello stato di agitazione, ma non certo la rinuncia delle organizzazioni sindacali ad invitare i lavoratori ad astenersi dalla prestazione lavorativa la notte di Capodanno.

3.3. Alla luce di tale contesto non può che condividersi la tesi di parte appellante laddove denuncia che il Tribunale ha erroneamente valutato le dichiarazioni apparse in data 30 dicembre sul profilo Facebook del segretario regionale della UIL (*domani sono tra i cooptati e non mi trincererò dietro nessuna forma elusiva e nessun ricorso ai pur leciti diritti sindacali [...] invito tutti i colleghi a comportarsi correttamente*), facendo da esse erroneamente discendere la volontà dei sindacati di evitare forme generalizzate di assenteismo.

Il Tribunale, infatti, non solo non ha considerato il tenore del tutto ambiguo dell'intera comunicazione, come palesato dalla successiva affermazione *fosse così facile*, ma anche che l'impiego dei termini usati, in particolare dell'aggettivo *cooptati*, a fronte di quella che rappresentava una prestazione legittimamente richiesta dal datore di lavoro, suggeriva al lettore l'arbitrarietà ed ingiustizia della richiesta di prestazione lavorativa nella notte di Capodanno da parte del Comune di Roma, sicché la seconda parte del periodo, lungi dal rappresentare un chiaro invito a svolgere correttamente il proprio lavoro, appare piuttosto suggerire espedienti per sottrarsi a tale comportamento (asseritamente) arbitrario e

non è un caso che le assenze nella notte di Capodanno siano risultate imputabili a malattia (astrattamente forma elusiva) ed al ricorso, in percentuale significativamente superiore agli anni precedenti, ad istituti previsti dalla contrattazione collettiva e dalla legge.

Il Tribunale, peraltro, ha altresì errato nel valutare detto *post* in maniera isolata, poiché così operando non ha considerato, come già dedotto in primo grado (e oggi reiterato in appello) dalla Commissione, i precedenti *post* apparsi il 18 e il 20 dicembre sul profilo ufficiale della UIL FPL polizia locale (tutti citati dal provvedimento sanzionatorio e tutti prodotti in primo grado).

In essi si legge: (a) *una delle tre non ci sarà* (con riferimento a Capodanno, Epifania e derby tra Roma e Lazio), palesemente riferito al Capodanno, essendo stato questo l'unico evento disertato; (b) *lavoreranno in 3!!! Capodanno in famiglia e chi sarà di ordinario brindisi alle 24.00 al Comando di Corpo*; (c) *Francesco Croce, in qualità di segretario regionale della UIL FPL informa i Colleghi che a partire da oggi rimuoverà permanentemente la delega sindacale a tutti i delegati UIL FPL Polizia locale ancora impegnati in turni di straordinario*.

Alla luce del tenore di tali *post*, palesemente diretti ad indicare quale forma di protesta proprio l'astensione collettiva dal lavoro nella notte di Capodanno, appare più che evidente che il tenore equivoco del *post* del 30 dicembre, peraltro apparso, a differenza dei precedenti, sul solo profilo personale del suo autore e non su quello ufficiale dell'associazione sindacale, non può avere quel significato di invito a prestare comunque la propria opera lavorativa che il Tribunale ha inteso attribuirgli.

Non vi è dubbio, poi, che i *post facebook* sopra riportati ulteriormente confermino la convinzione della volontà delle organizzazioni sindacali di invitare i lavoratori ad astenersi dalla prestazione lavorativa nella notte di Capodanno, né in senso contrario può obiettarsi che tali messaggi sono imputabili ad un'associazione sindacale diversa da quella parte del presente giudizio.

Il primo dei tre *post* (*una delle tre non ci sarà*), infatti, null'altro rappresenta se non la pubblicazione di un volantino a firma congiunta di tutte le sigle sindacali, sicché la dichiarazione, per quanto riportata sulla sola pagina UIL, è imputabile a tutte queste ultime.

La presente vicenda, inoltre, si caratterizza per l'azione congiunta e coesa di tutti i sindacati sanzionati, sicché le ulteriori affermazioni, per quanto provenienti da una sola associazione, ben possono essere utilizzati come elemento presuntivo dal quale desumere il loro comune intento.

3.4. L'appello, inoltre, si presenta fondato anche nella parte in cui addebita alla sentenza appellata di aver del tutto svalutato il dato statistico dell'assoluta anomalia delle assenze nel Capodanno 2014 rispetto all'anno precedente.

Anche tale censura è fondata.

Dai dati statistici offerti dal Comune di Roma nella fase dell'istruttoria amministrativa e dalla Commissione nel presente giudizio – dati in nulla contestati dall'appellata – emerge che il ricorso ad istituti del contratto collettivo e della legge (art. 19 CCNL, permessi l. 53/2000, permessi l. 104/1992 e donazioni sangue) per il giorno del 31 dicembre 2014 è quasi raddoppiato rispetto allo stesso giorno dell'anno precedente e più che raddoppiato rispetto ai due anni antecedenti (478 nel 2014, a fronte di sole 264 assenze nel 2013 e 196 nel 2012); allo stesso tempo le assenze per malattia, sempre relative al 31 dicembre 2014, appaiono più che quintuplicate rispetto ai due anni precedenti (745 nel 2014, rispetto a 130 e 131 nel 2013 e nel 2012).

Il Tribunale ha svalutato tale rilevante incremento delle assenze, che nel loro sommarsi hanno indubbiamente concorso a realizzare l'obiettivo che le associazioni sindacali si erano prefissate, asserendo che nella specie ci si sia trovati di fronte ad una pluralità di comportamenti individuali.

Tale conclusione è sostenuta dalle seguenti considerazioni: (a) le associazioni sindacali non avrebbero avuto il tempo per concertare un'iniziativa comune e per comunicarla ai lavoratori; (b) i sindacati non hanno più il seguito che avevano in passato; (c) forme di assenteismo collettivo non sono infrequenti tra i lavoratori e nella specie i prestatori d'opera ben avrebbero aver agito con l'intento di non sconvolgere l'organizzazione della festività, già predisposta quando furono resi edotti del provvedimento del Comandante del Corpo avente ad oggetto il ricorso al turno ordinario; (d) la stessa datrice di lavoro non ha considerato illegittime le assenze per malattia e non ha imputato a sciopero l'assenza.

Tali affermazioni, tutte denunciate come errate dall'appellante, appaiono in parte errate ed in parte inconferenti.

La Commissione, infatti, ha sanzionato (anche) l'associazione sindacale appellante per aver organizzato un'anomala astensione collettiva in violazione della legge sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e tale responsabilità, proprio perché fondata sul dato oggettivo della (illegittima) proclamazione dello sciopero sussisterebbe indipendentemente dal dato numerico dell'adesione dei lavoratori, sicché la sopra ricordata argomentazione del Tribunale avrebbe potuto assumere rilievo al più ai fini della gradazione della sanzione ai sensi dell'art. 4, comma 2 l. 146/1990, ma non certo ai fini di esonerare da responsabilità l'associazione sindacale.

Il Tribunale, inoltre, ragiona (nella prima considerazione) come se l'astensione collettiva fosse stata deliberata soltanto dopo che il Comando, non ricevute richieste di straordinario volontario, decise di far ricorso al turno ordinario, ma tale punto di partenza è errato in fatto.

La decisione di non invitare i lavoratori ad astenersi dal prestare servizio a Capodanno, infatti, come sin qui illustrato, era già stata assunta molto tempo prima, ossia alla data del 18 dicembre e d'altra parte, a fronte dell'invito, rafforzato dal tenore minatorio del *post* sopra riportato al punto c), ad astenersi dal prestare lavoro straordinario volontario (invito, si ricordi, mai formalmente revocato), il ricorso al turno ordinario era evenienza tutt'altro che imprevedibile per i sindacati.

La seconda considerazione poi, oltre ad essere inconferente (ben può aderirsi ad uno sciopero senza essere iscritti ad alcuna organizzazione sindacale), è errata in fatto, sol che si rifletta che dai dati statistici offerti dal Comune di Roma nell'istruttoria amministrativa e dalla Commissione nel presente giudizio (dati statistici anche in questo caso non contestati dall'appellata) emerge che più della metà dei lavoratori assenti (il 56,45%, per la precisione) era iscritto ad almeno una delle organizzazioni sindacali sanzionate, segno palese della loro influenza sui lavoratori.

Erra, poi, l'appellata allorché afferma che tale dato sarebbe stato desunto dal *monte ore* (pag. 21 della memoria difensiva in appello), poiché detto dato numerico emerge al contrario dalla (non contestata) nota prot. 10087 a firma del dottor Viggiano del 10 febbraio 2015 e non dalla nota prot. 10205 dell'11 febbraio 2015, alla quale erratamente si riferisce l'appellata.

Del pari appare inconferente la quarta considerazione spesa dal Tribunale, sia perché il giudice è investito del potere di valutare autonomamente i fatti senza essere vincolato dalle (in ipotesi) diverse condotte del datore di lavoro, sia perché nella specie il comportamento del Comune di Roma trova

ampia giustificazione sulla base di considerazioni che del tutto prescindono dall'implicito riconoscimento della liceità dell'assenza.

A fronte di un procedimento amministrativo pendente innanzi alla Commissione di Garanzia e di un processo innanzi al giudice del lavoro al fine di accertare la legittimità della sanzione irrogata dall'Autorità amministrativa e quindi, in sostanza, ad accertare se il 31 dicembre ci si trovò di fronte ad uno sciopero illegittimo, la condotta datoriale di non procedere a contestazioni disciplinari nei confronti dei lavoratori assenti per malattia (se non nei casi in cui la stessa certificazione medica si presentava *prima facie* inattendibile) e di non operare alcuna trattenuta in danno dei lavoratori assenti, rappresenta soltanto una cauta scelta attendista, in attesa della definitiva valutazione circa la rilevanza giuridica delle vicende relative alla notte di San Silvestro del 2014.

La circostanza che tali assenze per malattia abbiano in definitiva concorso a realizzare proprio quell'obiettivo (*Capodanno in famiglia*) che le organizzazioni sindacali avevano dichiarato di voler perseguire ed avevano perseguito con l'indizione delle più volte ricordate assemblee sindacali, peraltro revocate soltanto quando già erano iniziate a pervenire, in numero significativo, le prime dichiarazioni di assenza (per malattia o altro motivo) dei lavoratori in servizio nella notte tra il 31 dicembre e il 1° gennaio (cfr. pag. 3 della relazione datata 26 gennaio 2015, a firma della dottoressa Modaffari) e il rilevante incremento statistico delle assenze, soprattutto di quelle motivate da malattia, rispetto agli anni precedenti non lascia seri dubbi circa il fatto che nella specie ci si sia trovati di fronte ad un'astensione collettiva dal lavoro in ottemperanza all'invito rivolto in tal senso dalle associazioni sindacali e quindi ad una forma surrettizia di sciopero.

L'ipotesi alternativa, ossia che tutte le assenze per malattia (o la maggior parte di esse) siano state effettivamente causate da reali stati patologici conseguenti ad un ipotetico *picco influenzale*, appare palesemente inverosimile alla luce dell'elevato tasso di incremento di tali assenze rispetto agli anni precedenti e soprattutto dell'essersi queste verificate, in numero così statisticamente rilevante, proprio nei due giorni antecedenti la notte di Capodanno, essendo peraltro rimasta indimostrata la circostanza dell'effettiva esistenza di un'epidemia influenzale più virulenta, anche solo a livello locale, di quelle degli anni precedenti.

Perde così di rilievo anche la terza considerazione, del primo giudice, che non solo è frutto di una mera supposizione non suffragata da alcun valido elemento fattuale, ma è anche inconferente, giacché le ragioni soggettive per le quali il lavoratore scelga di restare assente nel giorno dell'astensione collettiva, siano esse dettate da convinta adesione alla protesta o da egoistiche considerazioni dettate dalla volontà di fruire di un giorno di riposo, sono irrilevanti.

La tesi del primo giudice, inoltre, non solo non spiega una così rilevante convergenza di autonomi comportamenti individuali e il loro essere stati realizzati sin da 29 dicembre (vale a dire prima che i singoli lavoratori ricevessero la comunicazione del ricorso al turno ordinario), ma è anche contraddetta dallo stesso argomento portato a suo supporto.

Il Tribunale, infatti, desume l'intento di evitare il servizio di fine anno e di trascorrere in altro modo la festività dal fatto che circa 4/5.000 lavoratori avevano ottenuto le ferie per il giorno in questione, ma tale ragionamento è contraddittorio, perché trascura il fatto che, se questo fosse stato l'effettivo intento dei lavoratori assenti per malattia o permesso la notte del 31 dicembre, resterebbe inspiegabile come

mai anche costoro non avessero presentato domanda di ferie (e, si badi, neppure è dedotto che l'ebbero a presentare e che fu loro respinta), a fronte di comunicazioni sindacali risalenti già alla metà di dicembre nelle quali si preannunciava che a Capodanno si sarebbe *lavorato in tre*, così rendendo più che plausibile già da allora la necessità per il datore di lavoro di far ricorso al turno ordinario; il difetto di una siffatta richiesta, al contrario, palesa l'assenza di una qualche organizzazione indifferibile ed irrinunciabile per la notte del 31, tale da indurre il prestatore d'opera alla commissione di un illecito disciplinare pur di salvarla.

3.5. Alla luce delle considerazioni che precedono, non appaiono residue dubbi sul fatto che nella notte del 31 dicembre 2014 ci si trovò di fronte ad un'astensione collettiva dal lavoro per motivi sindacali, organizzata e promossa (anche) dall'appellata - e quindi di fronte ad uno vero e proprio sciopero, seppur non formalmente proclamato (ed anzi, occultato allo stesso datore di lavoro) - sicché ben sussisteva il potere di intervento e di sanzione della Commissione appellante.

3.6. La sentenza appellata non si sottrae alle critiche rivoltele neppure nella parte in cui addebita alla Commissione di non aver operato alcuna distinzione in termini di responsabilità delle varie organizzazioni sindacali, poiché, come correttamente rileva l'appellante, la presente vicenda si caratterizza per l'azione congiunta e paritaria di tutte le sigle sindacali coinvolte, così che esse debbono essere ritenute responsabili in pari ed ugual misura dello sciopero illegittimo posto in essere.

4. L'organizzazione sindacale appellante, in primo grado, aveva contestato la proporzionalità della sanzione irrogatale.

Tale eccezione, palesemente assorbita dalla sentenza appellata, non solo non è stata univocamente riproposta in appello e quindi deve ritenersi abbandonata, ma è anche infondata.

Non vi è dubbio, infatti, che la condotta delle organizzazioni sindacali debba considerarsi, come ritenuto dal provvedimento sanzionatorio, particolarmente grave, essendo stati violati tutti i precetti previsti dalla l. 146/1990 al fine di contemperare il diritto costituzionale di sciopero con gli altri diritti costituzionalmente tutelati previsti dall'art 1, comma 1 l. 146/1990, poiché la mancata formale proclamazione dello sciopero ha esposto il datore di lavoro al serio rischio, poi fortunatamente scongiurato, di non essere in grado di porre in essere un adeguato servizio di polizia locale a tutela della salute, della sicurezza e della libera circolazione di tutte le persone che avrebbero partecipato nella Città di Roma ai festeggiamenti per la notte di Capodanno.

5. Le considerazioni che precedono comportano l'accoglimento dell'appello e la riforma della sentenza appellata, con la conseguente declaratoria di reiezione respinge il ricorso proposto in primo grado dalla Funzione Pubblica - CGIL e dalla Funzione Pubblica CGIL Roma e Lazio.

Le spese del doppio grado seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo, tenendo conto del valore della lite e della natura e qualità dell'attività processuale svolta.

P.Q.M.

La Corte così provvede:

A) in accoglimento dell'appello ed in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso proposto in primo grado dalla Funzione Pubblica - CGIL e dalla Funzione Pubblica CGIL Roma e Lazio;

B) condanna la parte appellata alla refusione delle spese del doppio grado, che liquida in € 2.008,00 per il giudizio innanzi al Tribunale e in € 1.889,00 per il giudizio di appello; il tutto oltre spese generali al 15%.

Il Consigliere estensore

dr. Vito Riccardo Cervelli

Il Presidente

dr.ssa Vittoria Di Sario