

**Il diritto di sciopero nell'ambito dei servizi pubblici essenziali deve esercitarsi
nel rispetto dei diritti della persona.**

(Cass. Civ., Sez. Lav., sent. 15 maggio 2024, n. 13537)

Nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, in ipotesi di sciopero proclamato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti o cui esse abbiano aderito, l'art. 4, comma 2, della legge n. 146 del 1990 deve essere interpretato nel senso che è comportamento sanzionabile anche quello omissivo tenuto da detti soggetti, in violazione del dovere di vigilare e dissociarsi pubblicamente ed in modo inequivoco da forme di protesta che, inserendosi nella rivendicazione di categoria, siano esercitate senza il rispetto delle misure dirette a garantire l'erogazione delle prestazioni indispensabili nei servizi pubblici essenziali, a tutela dei diritti della persona costituzionalmente presidiati e ciò anche in presenza di formale revoca dello sciopero, tanto più quando l'originaria astensione sia stata indetta in contrasto con le regole di cui alla stessa legge n. 146 del 1990 e lo stato di agitazione patrocinato dalle medesime organizzazioni sindacali sia risultato persistente nonostante la menzionata revoca.

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

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

Dott. TRIA Lucia - Presidente

Dott. MAROTTA Caterina - Consigliere

Dott. ZULIANI Andrea - Consigliere

Dott. BELLÈ Roberto - Consigliere - Rel.

Dott. DE MARINIS Nicola - Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 11304/2022 R.G. proposto da: COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO presso la quale in Roma, via dei Portoghesi 12, è domiciliata
- ricorrente -

contro

O.S. CSA REGIONI AUTONOMIE LOCALI - COMITATO PROVINCIALE DI ROMA, rappresentata e difesa dall'Avv. FRANCESCO MADEO presso il cui studio in Roma, via Paolo Emilio 7 è elettivamente domiciliata

- controricorrente -

avverso la sentenza della Corte d'Appello di Roma, n. 4105/2021, depositata il 17.11.2021, RG 131/2017;

udita la relazione svolta nella pubblica udienza del 7.2.2024 dal Consigliere ROBERTO BELLE';

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Mario Fresa il quale ha concluso per l'accoglimento del ricorso;

uditi l'Avvocato dello Stato Gianni De Bellis per la ricorrente e l'Avv. Francesco Madeo per la controricorrente.

Svolgimento del processo.

1. La Corte d'Appello di Roma ha rigettato l'impugnazione proposta dalla Commissione per la Garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (di seguito, la Commissione) nei riguardi della sentenza del Tribunale della stessa città che aveva accolto il ricorso proposto da CSA Regioni autonomie locali -Comitato provinciale di Roma (di seguito, CSA) avverso la sanzione della sospensione del pagamento dei contributi e dei permessi per euro 20 mila irrogata in relazione a quanto accaduto nel dicembre 2014 e poi in particolare il 31.12 di quell'anno e il 1.1.2015 nella città di Roma, allorquando, nel contesto di contrasti su vari profili lavoristici ed organizzativi tra le OO.SS. e i dipendenti della Polizia Municipale, da un lato ed il Comune di Roma, dall'altro, si erano verificate assenze massicce per malattia e fruizioni di permessi a vario titolo in concomitanza con le esigenze di servizio del Capodanno.

La Corte territoriale evidenziava come non fosse emerso alcun comportamento anomalo secondo le regole formali, né erano risultati danni in concreto contestati in termini di disservizio, mentre le assemblee sindacali, dapprima convocate per la notte del 31-12/1-1 erano state revocate. Il collegamento tra l'accaduto e lo stato di agitazione sindacale, sul quale la Corte affermava non vi erano dubbi, non era stato meglio definito da puntuali indagini della Commissione e quindi, per quanto i comportamenti dei lavoratori fossero nel loro complesso stigmatizzabili per la superficialità e la carenza di spirito di responsabilità, non si poteva affermare, se non con un salto logico non consentito, che essi fossero stati meno fomentati dal sindacato.

2. La Commissione ha proposto ricorso per cassazione sulla base di due motivi, resistiti da controricorso di CSA

Il Pubblico Ministero ha depositato requisitoria scritta con cui ha insistito per l'accoglimento del ricorso, confermando in udienza pubblica tali conclusioni. CSA ha depositato memoria.

Motivi della decisione.

1. Il primo motivo assume la violazione o falsa applicazione degli artt. 2 e 4, comma 2, della L. n. 146 del 1990, nonché degli artt. 2697 e 2729 c.c., anche nel loro combinato disposto e con esso la Commissione sostiene che erroneamente la Corte territoriale avesse ritenuto che l'abnorme tasso di assenze verificatosi nella notte del 31.12.2014 non fosse riconducibile ad un'astensione collettiva dal lavoro, aderendo ad una nozione di sciopero che indebitamente non ricomprendeva forme surrettizie di esso comunque tali da pregiudicare i diritti costituzionalmente rilevanti degli utenti. Secondo la Commissione non era corretto limitare la sanzionabili dello sciopero alle astensioni

formalmente proclamate, potendo l'imputabilità alle organizzazioni sindacali di tali forme anomale di astensione essere ricostruita sulla base di presunzioni semplici ai sensi dell'art. 2729 c.c. e secondo i criteri dell'*id quod plerumque accidit* o del "più probabile che non". Il motivo rileva come la sentenza abbia dapprima ritenuto non esservi dubbi sul sicuro collegamento tra lo stato di agitazione e i fatti accaduti, per poi ritenere che lo stesso dovesse essere accertato all'esito di un accertamento più puntuale, anche se, al di là della formale contraddizione, essa stessa aveva riconosciuto un collegamento evidente, perchè intuitivo, tra la situazione sindacale esistente ed il comportamento dei lavoratori.

Aggiunge quindi la Commissione che le OO.SS. avrebbero dovuto attivarsi per impedire la realizzazione di quanto poi accaduto, dimostrando di avere impartito ai propri associati disposizioni idonee a mantenere l'azione di protesta nell'ambito dei canoni della legalità.

Il secondo motivo denuncia invece la violazione dell'art. 112 c.p.c. (art. 360 n. 4 c.p.c.) per non avere pronunciato la Corte territoriale sulla domanda subordinata di limitazione dell'annullamento della delibera alla sola posizione dell'associazione sindacale opponente.

2. Il primo motivo è fondato ed assorbente, per quanto si va a dire.

3. Vanno prese le mosse dal precedente di Cass. 28 gennaio 2019, n. 2298, su cui fa leva anche la requisitoria del Pubblico Ministero. Secondo tale arresto, in ipotesi di astensione collettiva dalle prestazioni, indetta dalle associazioni e dagli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, l'art. 4, comma 4, seconda parte, della legge n. 146 del 1990, deve essere interpretato nel senso che costituisce comportamento valutabile dalla Commissione di garanzia, ai fini della deliberazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dalla disposizione richiamata, ogni condotta, attiva od omissiva, in violazione dei precetti desumibili dalla disciplina che regola tale astensione collettiva, tra cui anche il comportamento omissivo attuato da detti soggetti in violazione del dovere di dissociarsi pubblicamente ed in modo inequivoco da forme di protesta che, inserendosi nella rivendicazione di categoria, siano esercitate senza il rispetto delle misure dirette a garantire l'erogazione delle prestazioni indispensabili nei servizi pubblici essenziali, a tutela dei diritti della persona costituzionalmente presidiati.

3.1 La S.C. ha dapprima richiamato l'enunciato normativo della legge n. 146 del 1990 e lo "scopo dichiarato" ivi sancito di "contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati" (art. 1, co. 2, della legge n. 146 del 1990).

Sono stati quindi riepilogati i principi cardine posti dalla Corte costituzionale in materia, che vanno qui parimenti rammentati per quanto di interesse.

La S.C. ha infatti richiamato la risalente affermazione per cui "il diritto di sciopero possa essere oggetto di particolari limitazioni, relativamente agli addetti ai servizi pubblici essenziali, proprio in ragione della tutela di interessi generali assolutamente preminenti che trovano diretta protezione in principi consacrati dalla Costituzione (Corte cost. n. 123 del 1962), ovvero sia di una tutela che attiene alla soddisfazione di interessi assolutamente essenziali (Corte cost. n. 124 del 1962) o di valori fondamentali legati alla integrità della vita e della personalità dei singoli, principi e limitazioni, cioè, diretti ad evitare la compromissione di funzioni da considerare essenziali per il loro carattere di preminente interesse generale (Corte cost. n. 31 del 1969, n. 290 del 1974, n. 222 del 1976, n. 125 del 1980 e n. 165 del 1983)"; essa ha poi altresì rammentato come l'apparato sanzionatorio della legge n. 146/90 risulta "funzionale a garantire i servizi minimi essenziali", "a tutela degli interessi degli

utenti" e con verifica dei presupposti per l'applicabilità della sanzione "sempre affidata a quel soggetto super partes ad alta competenza, che il legislatore ha configurato nella Commissione di garanzia" (Corte cost. n. 57 del 1995)". Da tale complessivo assetto deriva il dato inequivocabile in ordine al fatto che il diritto di sciopero si misura qui con interessi inviolabili della comunità e dei singoli che la compongono, sicché non vi è spazio per comportamenti che non siano ispirati alla massima salvaguardia di essi.

3.2 Il precedente - i cui principi sono qui condivisi - riguardava peraltro l'ambito del lavoro autonomo.

In tale contesto, la fattispecie sanzionatoria (sanzione amministrativa di cui all'art. 4, co. 4, ultima parte, della L. n. 146 del 1990) ha margini "aperti", concernendo in generale la "violazione dei codici di autoregolamentazione" o le norme "provvisorie" poste dalla Commissione o il rispetto delle "prestazioni indispensabili" di cui all'art. 2, co. 3 della legge n. 146. Cass. 2298/2019 ha richiamato quindi l'art. 4, co. 4-quater, della L. n. 146 ed il procedimento attraverso cui - in ambito sia di lavoro subordinato che di lavoro autonomo - la Commissione è chiamata alla "valutazione del comportamento" dei soggetti coinvolti, in linea altresì con il disposto di cui all'art. 13 lett. i) cit., secondo cui la Commissione "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 temperamento, 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".

Ciò ha portato la S.C. a concludere che il sistema delle norme sanzionatorie "induce a patrocinare esecuzioni orientate al rispetto della tutela effettiva dei diritti fondamentali della persona coinvolti dalle astensioni dal lavoro in tali servizi, in coerenza con le indicazioni fornite dagli arresti della giurisprudenza costituzionale innanzi richiamati".

3.3 Su tali basi la S.C. ha quindi delineato il contenuto delle violazioni perseguibili con riferimento non solo agli obblighi specificamente imposti a tutela del bilanciamento tra i contrapposti interessi dei lavoratori/sindacati e dei cittadini titolari di situazioni primarie coinvolte di servizi pubblici essenziali (termini di preavviso, periodi di c.d. franchigia), ma anche più in generale ai doveri di protezione dei beni-interessi suscettibili di essere lesi dalla mancanza di prestazioni in servizi pubblici essenziali. Ciò fino a ritenere che, sebbene non vi sia un obbligo di garanzia del sindacato tale da spingersi fino alla prova di essersi attivato per impedire proteste illegittime, sussista invece un obbligo delle associazioni sindacali che abbiano patrocinato lo stato di agitazione, di "dissociarsi pubblicamente ed in modo inequivoco" dalle forme di protesta che ne possano derivare con modalità violative della legge di tutela dei servizi pubblici essenziali. Il tutto in ragione dell'affidamento che la generalità dei consociati deve poter riporre circa l'osservanza delle regole imposte dalla legge, "anche con il contributo non inerte dei soggetti che detta azione collettiva hanno patrocinato".

Tale comportamento inerte, secondo il citato precedente, è tra quelli valutabili dalla Commissione di garanzia e può dunque portare all'applicazione delle misure sanzionatorie. 4. Si tratta quindi di valutare come tali principi si declinino rispetto all'ipotesi dello sciopero in ambito di lavoro subordinato, nella specie pubblico contrattualizzato.

La norma di base è qui diversa, in quanto non solo le sanzioni sono fissate ed applicate attraverso altre forme (sospensione dei permessi sindacali; sospensione - come nel caso di specie - dell'erogazione dei contributi trattenuti sulle retribuzioni; esclusione temporanea dalla contrattazione), ma anche la fattispecie ha un tratto più definito, riguardando il caso delle "organizzazioni dei lavoratori che proclamano uno sciopero, o ad esso aderiscono in violazione delle norme di cui all'articolo 2".

Si deve però ritenere che le medesime esigenze impongano, anche nel diverso ambito lavorativo qui coinvolto, una lettura della fattispecie ispirata alla tutela dei diritti fondamentali come sancito nel precedente di Cass. 2298/2019 e quindi - come fu detto in quella sede - secondo "esegesi orientate al rispetto della tutela effettiva dei diritti fondamentali della persona coinvolti dalle astensioni dal lavoro in tali servizi".

In particolare, in presenza di uno stato di agitazione e poi di uno sciopero indetti dalle OO.SS., sorge in capo a queste ultime l'obbligo di protezione delineato dal citato precedente, al fine di evitare che di fatto i comportamenti dei lavoratori si collochino al di fuori del sistema legale e mettano consequenzialmente in pericolo le situazioni essenziali dei cittadini da esso tutelate. Tale dovere di protezione non consente alle OO.SS. cui risale l'indizione dello stato di agitazione e poi dello sciopero, di disinteressarsi di quanto in concreto accade, essendo loro obbligo informarsi dei comportamenti dei lavoratori ed eventualmente di dissociarsi - a fini dissuasivi - da quelli che si pongano in contrasto con la disciplina di cui alla legge n. 146 del 1990. L'esistenza di uno sciopero indetto o cui comunque l'O.S. abbia aderito realizza dunque la fattispecie di cui all'art. 4, co. 2 della L. n. 146 del 1990 ed attiva i conseguenti obblighi di protezione, sia in ragione di comportamenti devianti rispetto all'iniziativa di astensione dal lavoro in ipotesi legittimamente organizzata, sia rispetto - come si dirà in prosieguo - a comportamenti inosservanti della sua sopravvenuta revoca, quando persista lo stato di agitazione e tanto più se si trattava di indizione ab origine non legittima.

4.1 La logica non è peraltro meramente sanzionatoria, ma è promozionale del ruolo del Sindacato, sul piano partecipativo, alla tutela dei diritti essenziali ed è imposta - come sottolineato dal precedente cui si dà qui continuità - dall'art. 2, co. 3 della legge n. 146 a tutti i soggetti coinvolti.

Gli obblighi di protezione in capo alle OO.SS. si radicano infatti non solo nella tutela dei diritti fondamentali quale richiamata dalla S.C. nel precedente da cui si prendono le mosse e dalla Corte Costituzionale negli arresti sopra citati, ma in una valorizzazione del ruolo del Sindacato, quale formazione il cui operare non può essere dissociato dai doveri di garanzia dei diritti fondamentali e dei doveri di solidarietà sociale, la cui declinazione ai livelli massimi dell'ordinamento (art. 2 Cost.) non consente deroghe o allentamenti rispetto a libertà e diritti, pur centrali, ma comunque afferenti alla sfera dei "rapporti economici" (art. 39 e 40 Cost.). In altre parole, una funzione del Sindacato, nell'ambito dell'ordinamento, che non può non essere che quella di una organizzazione consapevole dell'intero assetto degli interessi sociali ed individuali coinvolti dalle azioni rivendicative. Aspetto questo che non può trovare minore attuazione in ambito di lavoro dipendente, per giunta pubblico, di quanto il precedente di Cass. 2298/2019 ritiene accada in ambito di lavoro autonomo.

5. La sentenza di appello, valutando i fatti solo sotto il profilo dell'organizzazione "diretta" da parte della O.S. degli eventi di fine anno ha trascurato questo versante giuridico della questione, pur risultando da essa (pag. 2, periodo iniziale, dello storico di lite della sentenza di appello) che il tema dei comportamenti omissivi le fosse stato sottoposto.

6. È sulla base di queste regole che va dunque esaminato il caso di specie.

7. Preliminarmente vanno ricostruiti i dati rinvenuti dalla sentenza impugnata.

Essa dà atto che sussisteva uno "stato di agitazione indetto il 30.1.2014", nei cui contesti vi era stata fissazione delle assemblee da tenersi nella notte tra il 31.12 e l'1.1 e che tali assemblee erano state revocate a ridosso della festività incipiente. La motivazione prosegue quindi premettendo che oggetto della verifica è il "collegamento causale tra lo stato di agitazione, documentato e non negato dalla convenuta associazione e le infelici decisioni dei singoli vigili di assentarsi in un momento così importante per la cittadinanza romana", aggiungendo poi che gli accertamenti svolti non avevano "evidenziato alcun comportamento anomalo secondo le regole formali". La motivazione afferma quindi che "nel caso in questione si contesta un sicuro collegamento tra i fatti già richiamati e lo stato di agitazione, sul quale non vi sono dubbi", ma di seguito ritiene che il collegamento doveva essere meglio definito all'esito di più approfondite indagini; per concludere che, per quanto il comportamento dei lavoratori fosse "nel suo complesso stigmatizzabile per la superficialità e la carenza di spirito di responsabilità", non si poteva ritenere, se non con un salto logico, che gli stessi "erano stati quantomeno fomentati dal sindacato che li avrebbe poi coordinati ed organizzati".

Come rileva il Pubblico Ministero, la sentenza riconosce il nesso causale tra lo stato di agitazione esistente e i comportamenti dei lavoratori ("si contesta un sicuro collegamento tra i fatti già richiamati e lo stato di agitazione, sul quale non vi sono dubbi"). Il riferirsi, nella sentenza, dell'assenza di "dubbi" anche a quel collegamento tra stato di agitazione ed eventi del 31.12/1.1 ed il riferirsi di quel "si contesta" a quanto sostenuto dalla Commissione appare certo, ove si consideri che la motivazione prosegue ("tuttavia" ...) argomentando sulla necessità che quel collegamento dovesse essere approfondito con indagini più stringenti, per potersi concludere che il Sindacato avesse "fomentato" e quindi direttamente organizzato e promosso, le vicende dell'ultimo dell'anno. In sostanza la sentenza ritiene il collegamento causale tra stato di agitazione e fatti dell'ultimo dell'anno, ma non che fosse stato dimostrato che quei comportamenti fossero stati "fomentati dal sindacato che li avrebbe poi coordinati ed organizzati" e quindi che le astensioni dal lavoro per come attuate risalissero ancora ad una protesta specificamente indetta e curata dal sindacato in tal senso.

8. Calando i fatti appena riepilogati nel principio di fondo che è stato sopra definito, deve quindi verificarsi se lo stato di agitazione accertato come sussistente comprendesse ab origine una forma di sciopero - necessaria ad integrare la fattispecie sanzionata - e quanto a ciò consegue.

8.1 Non vi è intanto dubbio che, come acclarato a partire da Cass. 30 novembre 1980, n. 711, siano scioperi anche quelle forme anomale in cui non si realizza un'astensione del lavoro tout court, ma si hanno astensioni parziali o non totali (sciopero a scacchiera, a singhiozzo etc.).

In proposito, va allora detto che l'esercizio di un diritto - nel caso di specie di assemblea sindacale - specie allorquando esso risulti strettamente contiguo ad interessi primari altrui, per giunta diffusi, come quello alla sicurezza collettiva ed individuale del fine anno, non tollera approcci che possano avallare abusi delle facoltà legittime a fini elusivi delle situazioni coinvolte. Non sono quindi necessarie molte parole, data l'eclatanza dei fatti, per affermare che l'indizione di assemblee sindacali tra le 21.00 del 31.12 e le 3.00 del 1.1 costituisse una forma surrettizia finalizzata a mascherare, dietro l'esercizio formale di un certo diritto, un'astensione collettiva dal lavoro, oltretutto realizzando la sottrazione al datore di lavoro della prestazione tipica, in spregio a tutte le regole che disciplinano il fenomeno in materia di servizi pubblici essenziali e con l'aggravante dell'artificio. La fissazione delle

assemblee in quella data ed in quegli orari abnormi, impropri ed improponibili per qualunque riunione del personale, non ha alcuna spiegazione logica se non l'intento di sottrarre la prestazione tipica e quindi di realizzare una forma anomala di astensione dal lavoro e quindi uno sciopero. La valutazione di merito e giuridica di quei fatti riferiti dalla Corte territoriale, ai sensi dell'art. 384, co. 2, c.p.c., porta dunque a concludere nel senso che lo stato di agitazione aveva quindi (anche) quel contenuto di indizione di uno sciopero, mascherato dall'apparente esercizio di un altro diritto.

L'apprezzamento di merito è qui possibile, trattandosi pur sempre di adottare una valutazione sostitutiva sulla base di fatti che emergono dalla sentenza impugnata e comunque pacifici in quanto tali (Cass., S.U., 31 luglio 2012, n. 13617), in applicazione anche del principio di ragionevole durata del processo (Cass., S.U., 29 aprile 2009 n. 9946).

8.2 Non può poi dubitarsi che quella in concreto realizzata dai lavoratori l'ultimo dell'anno 2014-2015 fosse - a prescindere dall'organizzazione sindacale - un'astensione collettiva dal lavoro e dunque uno sciopero.

La sentenza di appello sul punto presenta tratti apparentemente incerti perché associa al rilievo in ordine alla regolarità "formale" delle assenze, quello in ordine alla "superficialità" e "carenza di spirito di responsabilità" dimostrato.

È tuttavia evidente che, se rispetto alla fruizione di permessi si può anche parlare di "leggerezza" nella loro richiesta, ciò non può valere per le malattie, pacificamente realizzatesi in modo massiccio. Rispetto ad esse la "carenza di spirito di responsabilità" e il giudizio in ordine al ricorrere di un comportamento "nel suo complesso stigmatizzabile" non può che significare che la stessa sentenza impugnata ne ha ritenuto la portata fittizia, almeno in buona parte, pur se poi non vi era stato accertamento in specifico di quali fossero i lavoratori che si erano astenuti dal lavoro nonostante non fossero malati e dunque tutto risultasse formalmente regolare.

Ciò già basta, ma ad colorandum, non si possono non richiamare i dati delle assenze per malattia di quei giorni riferiti a pag. 20 del ricorso per cassazione mediante la trascrizione del documento del Comune di Roma, ove esse risultano più che quintuplicate, senza che la sentenza di appello neanche menzioni - esprimendosi anzi in termini di "stigma" - l'esistenza di un qualche picco epidemico. Nelle assenze per malattia massicce, ma in buona parte fittizie, dell'ultimo dell'anno, si celava dunque l'attuazione di una forma collettiva di astensione dal lavoro.

9. Ciò posto, è vero che le OO.SS. avevano revocato in limine, tra il 29 ed il 30.12, le assemblee originariamente indette.

Tuttavia, si trattava di assemblee che, come si è detto, già mascheravano un'astensione dal lavoro, inosservante delle regole proprie della legge n. 146 del 1990 e dunque a maggior ragione era obbligo del sindacato sincerarsi che l'iniziativa di astensione non avesse ulteriori sviluppi, nel caso dissociandosi da essi.

Del resto, lo stato di agitazione pacificamente permaneva e la stessa Corte territoriale - per quanto sopra ricostruito - riconosce un "sicuro collegamento" tra esso e i fatti verificatisi poi l'ultimo dell'anno.

Quindi, pur tenendo fermo quanto dice la Corte territoriale, ovverosia che i comportamenti ultimi dei lavoratori non fossero stati "fomentati" o "coordinati ed organizzati" dalla O.S. qui coinvolta, resta il fatto che è mancata qualsiasi traccia di comportamenti attivi e significativi di vigilanza e di

dissuasione, pur essendo pacifica la persistenza, in quel momento delicatissimo per la città, dello "stato di agitazione" la cui proclamazione e sostegno risalivano anche a CSA.

Quei comportamenti attivi erano viceversa dovuti, in forza degli obblighi di protezione di cui si è detto e tanto più lo erano in presenza di un'iniziativa (le assemblee di fine anno) già destinata a qualificarsi come sciopero e tale da porsi già essa in contrasto con la disciplina di legge, per il fatto stesso di essere stata impostata con modalità finalizzate a celare il fatto che si trattava in concreto di una astensione dal lavoro.

Le OO.SS. non potevano dunque rendersi non responsabili di un livello di protesta - per giunta illegittimo - quale era quello così realizzato, limitandosi alla revoca in limine di quell'iniziativa, senza poi rimanere attive con la dovuta vigilanza ed eventuale chiara dissociazione rispetto a comportamenti dei lavoratori che, a quel punto, stante il permanere dello stato di agitazione, sfuggissero di mano.

Questo trova conferma, ad colorandum. nel testo del volantino riprodotto a pag. 5 del ricorso per cassazione e da cui risulta che, in concomitanza con la revoca delle assemblee, si faceva riferimento ad uno "stato di agitazione ... attivo e confermato" ad una mobilitazione che "va avanti" e che vi sarebbero state forme di lotta "ancora più incisiva ed eclatante"; restava quindi, una forte indicazione nel senso del permanere della protesta e nessuna traccia di quei comportamenti di protezione, diligenti e realmente dissuasivi.

In mancanza dei comportamenti attivi di controllo e dissuasione, CSA non può dunque andare esente dalle sanzioni che l'ordinamento prevede rispetto ad astensioni dal lavoro che, di fatto, si realizzino poi con violazione delle regole poste a salvaguardia delle situazioni essenziali della cittadinanza. 10. Quanto appena detto impone tuttavia ulteriori precisazioni su alcuni profili, in buona parte affrontati nelle difese anche della controricorrente.

10.1 Non ha rilievo il fatto che i comportamenti indebiti dell'ultimo dell'anno in oggetto siano stati, o meno, tenuti da lavoratori appartenenti alla O.S. controricorrente.

Una volta organizzata e promossa un'agitazione o sciopero da parte di una certa organizzazione sindacale - ed è pacifico che anche a CSA risalisse l'indizione e poi la revoca delle assemblee - l'obbligo di adoperarsi, una volta revocata l'iniziativa, nei termini di cui si è detto, gravava su tutte le OO.SS. cui risaleva l'originaria indizione e non conta, se non vi siano state la conseguente vigilanza su quanto stava per accadere e l'intervento dissuasivo, quali lavoratori poi persistano nella protesta.

10.2 Ininfluyente è anche il verificarsi o meno di un concreto pregiudizio per il servizio pubblico.

Il Comune di Roma - come è pacifico - ha poi sopperito in qualche modo alle proprie esigenze, ma ciò che conta è il dato obiettivo del verificarsi di un'astensione dal lavoro, nel caso di specie occultata dalla malattia, con coinvolgimento nei termini in cui si è detto del sindacato in causa, senza l'osservanza delle regole che la materia dei servizi pubblici essenziali, a tutela contro pericoli per diritti primari, impone di rispettare.

10.3 Altra questione riguarda la coerenza tra l'addebito di cui si conferma qui la fondatezza e la contestazione amministrativa dei fatti nei riguardi della O.S.

In proposito - al di là del fatto che la narrativa della ricorrente per cassazione fa riferimento all'imputazione non solo di un' "influenza rilevante sui lavoratori" rispetto agli eventi di fine anno, ma anche della mancanza di indicazioni ai lavoratori volte ad evitare che la protesta si spingesse oltre quanto legalmente consentito - si deve ritenere che, avendo il giudizio sulla sanzione ad oggetto

il rapporto ed essendo evidentemente stati coinvolti in causa tutti i fatti occorsi in quel frangente, l'individuazione di un profilo più particolare di responsabilità (omessa attività a fini dissuasivi) rispetto ad uno più generale (organizzazione diretta delle astensioni illegittime ultime) non sposti l'oggetto del contendere ed i fatti addebitati (v. anche Cass. 7 settembre 2021, n. 24082; Cass. 10 marzo 2016, n. 4725).

Nel caso di specie, la questione sulle assemblee indette e poi revocate, la persistenza dello stato di agitazione e il nesso causale tra questo e gli eventi dell'ultimo dell'anno sono stati chiaramente ricompresi tra i fatti adottati e poi devoluti alla cognizione giudiziale e dunque non vi è luogo ad ulteriori dubbi sul punto.

10.4 Infine, altra questione ancora riguarda la misura della sanzione, sulla quale non vi è però luogo a fondatamente interrogarsi, perché la gravità degli eventi è tangibile, tenuto anche conto dei tentativi di surrogare l'astensione dal lavoro con l'esercizio del diritto di assemblea e della delicatezza per la città di Roma delle contingenze in cui tutto è accaduto.

10.5 In definitiva, risultano integrati tutti gli elementi della fattispecie quale delineata sulla base dell'interpretazione dell'art. 4, co. 2, legge n. 146 del 1990 qui adottata.

11. Sulla base quanto sopra detto, il ricorso va dunque accolto e, in forza dei fatti quali sopra riepilogati, può procedersi a decisione nel merito con rigetto dell'originaria impugnativa.

12. Può anche affermarsi - in sostanziale continuità con Cass. n. 2298 del 2019 dianzi richiamata - il seguente principio di diritto "nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, in ipotesi di sciopero proclamato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti o cui esse abbiano aderito, l'art. 4, comma 2, della legge n. 146 del 1990 deve essere interpretato nel senso che è comportamento sanzionabile anche quello omissivo tenuto da detti soggetti, in violazione del dovere di vigilare e dissociarsi pubblicamente ed in modo inequivoco da forme di protesta che, inserendosi nella rivendicazione di categoria, siano esercitate senza il rispetto delle misure dirette a garantire l'erogazione delle prestazioni indispensabili nei servizi pubblici essenziali, a tutela dei diritti della persona costituzionalmente presidiati e ciò anche in presenza di formale revoca dello sciopero, tanto più quando l'originaria astensione sia stata indetta in contrasto con le regole di cui alla stessa legge n. 146 del 1990 e lo stato di agitazione patrocinato dalle medesime organizzazioni sindacali sia risultato persistente nonostante la menzionata revoca".

13. L'evolversi del contendere giustifica la compensazione delle spese per i gradi di merito e la condanna della parte soccombente alla rifusione delle sole spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo motivo di ricorso, assorbe il secondo, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, rigetta l'originaria domanda. Compensa le spese dei gradi di merito e condanna la controricorrente al pagamento in favore della Commissione di Garanzia dell'Attuazione della Legge sullo Sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali, delle spese del giudizio di cassazione, che liquida in euro 4.000,00 per compensi, oltre spese prenotate a debito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 7 febbraio 2024.

Depositato in Cancelleria il 15 maggio 2024.