



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

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

- LUCIA TRIA Presidente
- CATERINA MAROTTA Consigliere
- ANDREA ZULIANI Consigliere
- ROBERTO BELLÈ Consigliere - Rel.
- NICOLA DE MARINIS Consigliere

Oggetto:
 SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI -
 ASTENSIONE COLLETTIVA MEDIANTE
 PRESUNZIONE DI CERTIFICAZIONI MEDICHE
 FITTIME - SCIOPERO OCCULTO - SANZIONI NEI
 CONTRATTI DELLE OO.SS. PROFESSIONALI O
 ORGANIZZATIVE

Ud. 7/2/2024 PU

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 11664/2022 R.G. proposto da:

, rappresentati e difesi dall'Avv.

presso il cui studio in Roma, via _____, sono elettivamente domiciliati

- ricorrenti -

contro

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

- resistente -

avverso la sentenza della Corte d'Appello di Roma, n. 4686/2021, depositata il 7.1.2022, RG 449/2017;

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

Firmato Da: LUCIA TRIA Emesso Da: ARUBAPEC EU QUALIFIED CERTIFICATES CA G1 Serial#: 17e6c0bc6c721350247d3a47a8303df3
Firmato Da: DI FILIPPO GIANPAOLO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 12c972119b71a6f68857b4bed6c31d59 - Firmato Da: BELLE' ROBERTO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 2543dd5bde7fa58b369a0079cbeefc4



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

uditi gli avv.ti _____ per i ricorrenti e l'Avvocato dello Stato _____, per la resistente.

FATTI DI CAUSA

1. La Corte d'Appello di Roma, riformando la sentenza del Tribunale della stessa città, ha rigettato il ricorso proposto dalle organizzazioni sindacali ricorrenti al fine di sentir accertare l'illegittimità dei provvedimenti con i quali la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (di seguito, Commissione) aveva disposto, ai sensi dell'art. 4, co. 2, della L. n. 146 del 1990, la sospensione del pagamento dei contributi associativi a favore delle predette, per un ammontare economico di euro 20.000,00, perché ritenute responsabili, insieme ad altre associazioni sindacali, della preordinata e anomala astensione collettiva in violazione delle disposizioni normative sull'esercizio del diritto di sciopero, concretizzatasi nelle massicce assenze dei lavoratori della Polizia Locale del Comune di _____ nella notte tra il 31.12.2014 ed il 1.1.2015.

La vicenda riguarda quanto accaduto nel dicembre 2014 e poi, appunto, il 31.12 di quell'anno e il 1.1.2015 nella città di _____, nel contesto di contrasti su vari profili lavoristici ed organizzativi tra le Organizzazioni Sindacali (di seguito, anche OO.SS.) e i dipendenti della Polizia Municipale, da un lato ed il Comune di _____, dall'altro. La Corte territoriale riteneva provato che, nonostante la revoca delle assemblee originariamente indette dalle OO.SS. per le ore 21.00 del 31.12.2014 e le ore 3.00 del 1.1.2015, fosse stato mantenuto uno stato di agitazione che veniva desunto dal fatto che



non era stato revocato l'invito ai lavoratori ad astenersi dall'adesione allo straordinario volontario per i turni di fine anno, dalle modalità temporali con cui si era avuta la revoca delle predette assemblee, intervenuta solo il 30.12 e da un comunicato in forma congiunta sempre del 30.12 con cui venivano preannunciate ulteriori forme di lotta.

Secondo la Corte territoriale non costituiva poi un intervento realmente dissuasivo il comunicato del segretario regionale della UIL del 30.12, sia per il suo tenore ambiguo, sia perché esso non poteva essere letto isolatamente rispetto ai tre post, apparsi tra il 18 ed il 20 dicembre sul profilo ufficiale della stessa , con cui si preannunciava che una delle tre occasioni di impegno (Capodanno, epifania, derby cittadino di calcio) "non ci sarebbe stato", che a Capodanno avrebbero "lavorato in tre" e che sarebbero state rimosse le deleghe a chi si fosse impegnato in turni di straordinario.

La Corte territoriale ha quindi evidenziato il dato statistico, tale per cui i permessi per il 31.12 erano quasi raddoppiati rispetto agli anni precedenti e le assenze per malattia erano più che quintuplicate, sostenendo che l'elevato tasso di incremento non rendesse verosimile il risalire dell'accaduto a reali stati patologici e rimarcando che più della metà dei lavoratori assenti era iscritto ad una delle OO.SS. sanzionate, segno palese della influenza di esse sui lavoratori.

Pertanto, la sentenza, evidenziando anche la rilevante convergenza di autonomi comportamenti individuali, riteneva che non potessero residuare dubbi sul fatto che, nella notte del 31.12.2014, si fosse realizzata un'astensione collettiva dal lavoro per motivi sindacali promossa attraverso l'azione congiunta di tutte le sigle coinvolte.

2.

(di seguito, in breve,) hanno proposto ricorso per cassazione con sette motivi.



3. La Commissione si è limitata alla costituzione in giudizio al fine di partecipare alla discussione in udienza pubblica.

Il Pubblico Ministero ha depositato requisitoria scritta con cui ha insistito per il rigetto del ricorso, confermando in udienza pubblica tali conclusioni.

ha depositato memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Va preliminarmente disattesa l'eccezione – anche sotto il profilo della legittimità costituzionale - sollevata all'udienza dalla difesa di

Come da prassi non inconsueta presso la S.C., la parte raggiunta dal ricorso per cassazione, si è limitata a depositare memoria di costituzione, al fine di partecipare all'udienza pubblica, senza quindi esplicitare prima le proprie difese rispetto al ricorso avversario.

Si tratta di assetto in sé coerente con il disposto dell'art. 370, co. 1, c.p.c., che, mentre vieta alla parte che non abbia depositato controricorso di presentare memorie, consente alla stessa di partecipare alla discussione orale; poiché l'udienza pubblica è in sé aperta alla partecipazione di chiunque, la partecipazione alla discussione non può poi che intendersi – come del resto è nel senso proprio delle parole – quale abilitazione alla discussione della causa.

Il difensore di ha sottolineato come in questo modo finisca per non essere assicurata al ricorrente per cassazione la possibilità di replicare rispetto alle difese svolte dalla controparte all'udienza, perché l'art. 379, u.c., c.p.c. stabilisce che "non sono ammesse repliche".

L'art. 379 u.c. c.p.c. aggiungeva, fino alle modifiche intervenute con il d.l. n. 168 conv. con mod., in L. n. 197 del 2016, la possibilità per le parti di presentare "brevi osservazioni per iscritto"



rispetto alle conclusioni del Pubblico Ministero, ma tale (limitata) facoltà non è ora più prevista.

A ben vedere, la carenza sotto il profilo del rispetto al diritto di difesa che è ipotizzata dalla parte ricorrente non sarebbe neanche propria soltanto del caso in cui la controparte si limiti a depositare un atto di costituzione, ma anche di tutti i casi in cui essa non dispieghi integralmente le proprie difese con il controricorso e nelle successive memorie, sollecitando l'attenzione in sede di discussione su profili ulteriori.

Quanto rilevato dal difensore di è vero, ma, stante l'impianto normativo di cui si è detto, solo un intervento del legislatore potrebbe consentire di impostare diversamente l'assetto del giudizio di legittimità, che non può essere ritenuto in sé in contrasto con gli artt. 24 o 111 Cost., considerando anche l'ampia discrezionalità costantemente riconosciuta al legislatore da parte della Corte costituzionale in materia di configurazione degli istituti processuali.

Non si può infatti ritenere che, rispetto ad un processo di pura legittimità, in cui anche la eventuale decisione "nel merito" può aversi solo quando non vi sia necessità di accertamento ulteriore di fatti, contrasti con il diritto di difesa l'impostazione minimale che si realizza quando le posizioni siano espresse dal ricorrente con il ricorso, cui segue la requisitoria del Pubblico Ministero e quindi la discussione dello stesso ricorrente e poi le difese orali della controparte.

Per ragionare su un contrasto con il diritto di difesa si dovrebbe ipotizzare che la controparte solleciti il giudice di legittimità alla disamina di profili che il ricorrente non sia già tenuto a considerare al momento della redazione e cura del ricorso per cassazione.

Certamente non integrano una tale ipotesi – che non vi è qui luogo ad approfondire con altre esemplificazioni non coinvolte dal caso di specie - le difese svolte dalla Commissione in sede di discussione,



con cui si è evidenziato essenzialmente come il ricorso sollecitasse rivisitazioni di accertamenti di fatto e di valutazioni dell'istruttoria.

Si tratta infatti di rilievi che coinvolgono aspetti notoriamente e diffusamente propri del giudizio di legittimità, che chi confeziona i corrispondenti motivi non può di certo pensare di ignorare, né si può in alcun modo pensare ad un qualche effetto sorpresa insito in un tale ordine di obiezioni mosse solo oralmente in sede di discussione.

La questione di legittimità costituzionale prospettata non può dunque neanche essere presa in considerazione, perché – come si è detto – un processo di mera legittimità in cui il dialogo sia limitato alla manifestazione delle posizioni delle parti, cui segua senza ulteriori interlocuzioni la decisione del giudice, non può essere ritenuto in sé in contrasto con gli artt. 24 o 111 Cost., mentre, d'altra parte, una questione di legittimità non può essere sollecitata, per difetto di rilevanza, quando non si siano verificate, in concreto, circostanze che rendano attuale nel processo trattato profili di *vulnus* al diritto di difesa (art. 23, co. 2, L. n. 87 del 1953).

2. Ciò posto, il primo motivo di ricorso denuncia la violazione di legge – articolo 360 n. 3 e 5 c.p.c. in relazione agli articoli 342 e 348-bis c.p.c. - la inammissibilità dell'appello per difetto di specificità dei motivi – apodittica motivazione – violazione dell'art. 132 c.p.c.

Il motivo riguarda l'eccezione dell'allora appellata . in ordine all'irritualità dell'appello per contrasto con le regole di cui all'art. 342 c.p.c. che lo governano.

La censura sostiene che la motivazione addotta dalla Corte territoriale, secondo cui quanto «*palesato dalla ... riportata sintesi dei motivi ... in fatto e diritto ... è pienamente rispettosa del disposto dell'art. 434 c.p.c.*»" sarebbe da considerare apodittica e



dunque insufficiente o comunque formulata con violazione delle regole sull'appello.

A questo proposito la censura rileva come il riepilogo dei motivi di gravame operato dalla Corte territoriale si chiuda sinteticamente affermando che «*sulla base di dette considerazioni*» era chiesta la riforma della sentenza appellata, il che rendeva evidente la carenza di elementi di valutazione alternativi a quelli della sentenza di primo grado, affidando – afferma espressamente il motivo - «*al buon cuore*» della Corte la ricostruzione presuntiva di quanto necessario a fondare la sanzione irrogata.

Poiché – aggiunge la censura - vi era stata un'articolata eccezione di inammissibilità del gravame, con cui era stata rilevata l'assenza di prospettazioni alternative rispetto alla ricostruzione operata dal Tribunale, nonché la ricorrenza di ragioni autonome di sostegno alla decisione di prime cure rimaste in realtà non censurate e vi era stata altresì denuncia dell'assenza di prova dei fatti idonei a fondare la sanzione, non si poteva ritenere che costituisse corretto espletamento dei doveri dell'appellante la mera «*riproposizione delle prime difese*» svolte presso il Tribunale.

3. Il motivo è infondato.

4. Deve muoversi dai principi ormai consolidati presso questa S.C., secondo cui «*gli artt. 342 e 434 c.p.c., nel testo formulato dal d.l. n. 83 del 2012, conv. con modif. dalla l. n. 134 del 2012, vanno interpretati nel senso che l'impugnazione deve contenere, a pena di inammissibilità, una chiara individuazione delle questioni e dei punti contestati della sentenza impugnata e, con essi, delle relative doglianze, affiancando alla parte volitiva una parte argomentativa che confuti e contrasti le ragioni addotte dal primo giudice, senza che occorra l'utilizzo di particolari forme sacramentali o la redazione di un progetto alternativo di decisione da contrapporre a quella di primo grado, tenuto conto della permanente natura di revisio prioris instantiae del giudizio di appello, il quale mantiene la*



sua diversità rispetto alle impugnazioni a critica vincolata» (Cass., S.U., 16 novembre 2017, n. 27199; poi Cass. 30 maggio 2018, n. 13535; Cass., S.U., 13 dicembre 2022, n. 36481).

Su tali premesse, l'aver l'appellante – secondo quanto emerge dalla sentenza di secondo grado – censurato, da un lato, la valorizzazione in un certo modo di una serie di circostanze e, dall'altro, la svalutazione o il non corretto apprezzamento di altre, è ben sufficiente ad integrare un rituale appello, ove la rilettura dei dati istruttori così operata realizza l'effetto devolutivo a favore del giudice di secondo grado.

Non serve, come precisa la massima sopra indicata, fornire in dettaglio una diversa e specifica ricostruzione di ogni particolare di fatto, bastando la critica alla sentenza di prime cure, con il fine di procurare una diversa ricostruzione fattuale, il cui effetto – appunto devolutivo – è quello di riaprire il giudizio circostanziale, senza che il convincimento giudiziale abbia limiti se non quelli dati dalle regole sul governo delle prove disponibili.

Del tutto generico e come tale inidoneo a porsi utilmente come spunto impugnatorio è infine l'assunto in ordine all'esistenza di *rationes decidendi* sviluppate in primo grado e che si sarebbero stabilizzate per mancanza di appello sui punti specifici, quali parti motivazionali sufficienti all'annullamento della sanzione.

5. Il secondo motivo è rubricato come inerente alla violazione (art. 360 n. 3 c.p.c.) degli artt. 115 e 416 c.p.c. in relazione all'art. 2697 c.c., con riferimento all'assetto degli oneri probatori e di contestazione.

Il motivo richiama l'allegazione difensiva di primo grado svolta da _____ in ordine alla necessità che fossero provati i presupposti propri dell'illecito perseguito, ovvero sia l'astensione dal lavoro, il pregiudizio al servizio pubblico essenziale, il nesso causale e la responsabilità sindacale, rimarcando come la Commissione fosse tenuta a contestare tali assunti ed a fornire la prova positiva di



quanto necessario a fondare la sanzione. In realtà la Commissione in appello aveva solo riproposto gli argomenti difensivi di primo grado e la sentenza aveva ommesso di valutare due elementi motivazionali determinanti, ovvero sia il fatto che i controlli della P.A. sugli assenti avesse convalidato le loro giustificazioni come legittime e la ragione per cui anche comportamenti di lavoratori non iscritti alle organizzazioni di categoria potessero esser messi a carico del sindacato, senza nemmeno distinguere tra le singole organizzazioni e restando non precisato anche quale fosse l'intento perseguito dal sindacato con l'indizione dell'assemblea poi revocata.

Il terzo ed il quarto motivo ruotano attorno all'osservazione in ordine al fatto che il lavoro festivo, quello notturno e lo straordinario eccedente le due ore giornaliere fossero volontari e dunque il rifiuto di essi, anche collettivo, non era sciopero, ma manifestazione di un diritto riconosciuto dalla legge. Infatti, il rifiuto della prestazione festiva o del lavoro notturno e straordinario poteva al più essere considerato violazione da parte del singolo di regole contrattuali o normative, ma non poteva radicare responsabilità del Sindacato.

Tuttavia, la sentenza non spiegava per quale ragione quel rifiuto fosse illegittimo e ciò veniva censurato come violazione dell'art. 112 c.p.c., rispetto ad un motivo di opposizione alla sanzione dispiegato in primo grado (terzo motivo di ricorso per cassazione) e come violazione dell'art. 132 c.p.c. in relazione all'art. 360 n.5 c.p.c., per omessa motivazione di una questione prospettata (quarto motivo di ricorso per cassazione).

Il quinto motivo adduce la violazione (art. 360 n. 3 c.p.c.) degli artt. 2727 e 2729 c.c., nonché della L. 146 del 1990, art. 12, co. 1, art. 13, co. 1, lett. i), art. 2, co. 5 ed infine degli artt. 115 e 116 c.p.c., con riferimento alla prova dell'illecito ed alla dimostrazione presuntiva di esso.



Il motivo è sviluppato escludendo che ricorressero i presupposti di gravità, precisione e concordanza negli elementi indiziari valorizzati dalla Corte territoriale. Esso rimarca come rispetto al primo elemento addotto, ovvero sia l'invito all'astensione dal lavoro festivo e dallo straordinario notturno, la Corte non spiegasse come il legittimo esercizio del diritto al riposo potesse essere atto illegittimo e fondare un illecito, così come legittima era stata l'indizione dell'assemblea, poi comunque revocata. Analogamente, le assenze per permessi contrattuali e malattia si erano rivelate tutte legittime e lecite, a parte una trentina delle quali nulla era noto e di cui spettava alla Commissione dare notizia.

In definitiva, tutti i predetti fatti, in quanto legittimi, non potevano costituire elementi atti a sostenere l'inferenza logica cui ricollegare uno sciopero occulto.

Indimostrato con precisione era anche – secondo le ricorrenti – l'assunto per cui le assenze sarebbero state surrettiziamente fasulle, perché la relazione ispettiva della P.A. non aveva raggiunto prova di ciò ed aveva affermato che era impossibile superare la presunzione di affidabilità del complesso della documentazione sanitaria acquisita, sicché la deduzione del fatto ignoto consistente nell'esistenza di uno sciopero era stata tratta dal fatto parimenti ignoto della natura surrettizia delle assenze. Dato non certo – aggiungeva ancora la – era anche la dichiarazione del sindacalista , senza contare il tenore ambiguo di essa, così come approssimativi erano i dati in ordine all'appartenenza sindacale dei dipendenti assenti.

In definitiva, mancando i requisiti propri del ragionamento presuntivo, quanto accaduto la notte della fine dell'anno del 2014 era stato – assumono le ricorrenti – solo suggestivamente addebitato al Sindacato.

Il sesto motivo denuncia violazione di legge ed il vizio di cui all'art. 360 n. 5 c.p.c., richiamando gli artt. 2727, 2729 e 2697 c.c.,



nonché la Legge 146/1990, art. 4, co. 2 e art. 2, co.5, in una con il «difetto di motivazione articolo 132», nonché l'assetto degli oneri probatori.

Il motivo richiama gli argomenti della quinta censura in ordine al fatto che i comportamenti sulla cui base era stata svolta la ricostruzione indiziaria dell'illecito addebitato erano in realtà tutti legittimi, ribadendo che vi erano elementi probatori trascurati, come la conclusione della relazione del Comune di , o mal valutati, come il rilievo attribuito ad ambigue dichiarazioni del sindacato

Il motivo aggiunge – sul piano del diritto sostanziale – dubbi in ordine alla possibilità per la Commissione di considerare violativi della L. n. 146 del 1990 atti adottati dal lavoratore singolarmente, che si risolvono nel godimento di diritti garantiti dalla legislazione ordinaria, così come vengono sollevati dubbi in ordine alla possibilità che la Commissione possa qualificare l'accaduto come forma di sciopero sulla base di elementi presuntivi non attinenti alla figura dell'istituto quale caratterizzato nella elaborazione dottrinale giurisprudenziale, finendo per ipotizzare una sorta di correttezza del Sindacato con lavoratori finti malati e medici compiacenti, che avrebbero falsamente attestato le malattie.

Infine, il settimo motivo – rubricato come violazione dell'art. 132 c.p.c. e 2697 c.c. e destinato anche alle attività istruttorie chieste e non svolte - sostiene che risulterebbero oscuri i passaggi motivazionali attraverso i quali la Corte d'Appello aveva ricostruito le vicende del 29.12 (giorno in cui fu decisa la revoca delle assemblee) e del 30.12 (giorno in cui fu pubblicato un volantino in cui si sarebbe fatto riferimento ad ulteriori forme di lotta).

6. I suesposti motivi, stante la loro stretta connessione, vanno esaminati congiuntamente, secondo l'ordine logico delle questioni.

7. La Corte territoriale, in esito ad ampia motivazione, ha concluso la propria disamina affermando che la notte nel 31.12.2014, a



Roma, gli addetti della Polizia Municipale realizzarono una «astensione collettiva dal lavoro per motivi sindacali», la quale fu «organizzata e promossa» anche da

Non essendovi mai stata una formale “proclamazione” di tale sciopero, si addebita quindi alle OO.SS. che avrebbero di fatto organizzato e promosso quell’astensione dal lavoro, la violazione di tutte le regole di cui all’art. 2 della legge n. 146/1990 (comunicazione scritta, nel termine di preavviso, della durata e delle modalità di attuazione, nonché delle motivazioni dell’astensione collettiva dal lavoro), con applicazione consequenziale della sanzione di cui all’art. 4, co. 2, della stessa legge, che appunto prevede la sospensione dell’erogazione dei contributi di cui agli artt. 23 e 26 della legge n. 300 del 1970 e la loro devoluzione all’INPS.

8. Si deve premettere come sia indubbio che la vicenda riguardi “servizi pubblici essenziali” ovvero, secondo la dizione dell’art. 1 della legge n. 146 del 1990, quelli “volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all’assistenza e previdenza sociale, all’istruzione ed alla libertà di comunicazione”.

È infatti chiaro – e sostanzialmente incontestato – che fra i compiti prioritari della Polizia Municipale vi siano quelli relativi alla sicurezza dei cittadini e alla circolazione di essi.

Gli effetti potenzialmente pregiudizievoli di un’alterazione nella prestazione di quei servizi di sicurezza sono poi destinati ad insistere non solo su una generica facoltà di movimento dei cittadini, ma anche - in casi mano a mano più gravi - a realizzare pericoli per la loro incolumità.

La vicenda oggetto del contendere riguarda i servizi di Polizia Municipale per la notte tra l’ultimo dell’anno del 2014 e il Capodanno del 2015 nella città di e dunque una situazione di



fatto rispetto alla quale l'importanza di una piena efficienza del corpo di Polizia Municipale destinato strutturalmente e fisiologicamente ad operare sul territorio non merita ulteriori spiegazioni per essere compresa.

Non vi è quindi dubbio che il regime dello sciopero su cui si deve decidere rientra nell'ambito della disciplina di cui alla legge n. 146 del 1990, concernendo un servizio pubblico essenziale e che quindi si applichino gli artt. 1, 2 e 4 della stessa legge.

8.1 In tale contesto è poi ininfluyente il verificarsi o meno di un concreto pregiudizio per il servizio pubblico.

Il Comune di _____ - come si dirà - ha sopperito ricorrendo al turno ordinario e poi alla pronta disponibilità - ovvero sia a forme diverse di reperimento del personale diverse da quella in genere attuata per la notte di Capodanno - ma ciò che conta è il dato obiettivo del verificarsi di uno sciopero, con coinvolgimento dei sindacati, senza l'osservanza delle regole che la materia dei servizi pubblici essenziali impone di rispettare, onde prevenire e/o tutelare in modo adeguato rispetto ad eventuali pericoli o violazioni con riferimento ai diritti primari delle persone.

Le già citate regole di preavviso di cui all'art. 2 della legge n. 146 sono finalizzate ad una pronta organizzazione di chi eroga il servizio essenziale, ai controlli cui è deputata la Commissione (co. 4) ed ai tentativi di composizione (co. 5), che sono con tutta evidenza indispensabili per assicurare il bilanciamento ordinato dei contrapposti interessi.

Come efficacemente precisato - seppure in altro contesto - da Corte Costituzionale 24 febbraio 1995 n. 57 *«l'esercizio del diritto di sciopero nel settore dei servizi pubblici essenziali è assoggettato, dalla legge n. 146 del 1990, ad una disciplina di marcata connotazione procedimentale»* che muove *«dalla fissazione dei requisiti minimi delle prestazioni indispensabili»* e determina poi *«la sequela degli atti strumentalmente necessari per pervenire alla*



fase di astensione dall'attività lavorativa», nel senso che l'iter procedimentale è appunto finalizzato ad assicurare il contemperamento degli opposti interessi ed a salvaguardare dal pericolo che, in assenza di quelle valutazioni necessarie ad assicurare legittimità all'astensione, vi possa essere per i beni primari indicati dalla legge stessa a sopra richiamati.

In altre parole, la violazione dell'*iter* procedimentale è in sé causa di illegittimità dello sciopero che sia ciononostante attuato e fonte di responsabilità.

Non è inopportuno ricordare in proposito come questa S.C. abbia già ritenuto che i comportamenti sanzionati dall'art. 4, comma secondo, della legge n. 146 del 1990, ovverosia la proclamazione o l'adesione ad uno sciopero illegittimo – quale è certamente quello non sviluppato nell'osservanza delle regole di cui alla legge n. 146 – siano fonte di responsabilità addirittura anche nel caso in cui non siano seguite da un'effettiva astensione dal lavoro e ciò in quanto la proclamazione provoca, in tutta evidenza, disagi e danni per la collettività e per il datore di lavoro, sulla cui considerazione si fonda la *ratio* della previsione legislativa delle sanzioni di cui si tratta (Cass. 5 ottobre 1998, n. 9876).

Del resto, va altresì rammentato come la Corte costituzionale abbia ampiamente ritenuto – come riepilogato da Cass. 28 gennaio 2019, n. 2298 cui risale la sintesi che segue – che il diritto di sciopero di cui all'art. 40 Cost. *«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), ovverosia 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. 223 del 1976, n. 125 del 1980 e n. 165 del 1983)».

9. Ciò posto, il primo punto – di diritto – da dirimere è se l’astensione collettiva dei lavoratori che si realizzi sulla base di giustificazioni formali delle assenze (permessi; malattia) possa essere definita sciopero ed a quali condizioni.

Il punto si suddivide tuttavia in due profili, tra loro consequenziali e dunque da analizzare secondo l’ordine logico, dovendosi stabilire dapprima se le assenze nella notte del 31.12.2014 fossero astensioni da un lavoro dovuto e, in caso positivo, se esse si qualificano come sciopero.

9.1 Rispetto al primo punto la dinamica fattuale appare pacifica:

- i turni di fine anno sono stati negli anni sempre regolati sulla base di straordinario volontario ed in tal senso il 18.12 il Comandante aveva trasmesso il piano operativo dei servizi;
- le organizzazioni sindacali hanno tuttavia emanato e mai revocato l’invito ai lavoratori ad astenersi dalla disponibilità a quei turni volontari;
- nell’impossibilità di procedere secondo le modalità consuete il Comune di organizzò altrimenti i servizi di fine anno e tuttavia si manifestarono le assenze per malattia e permessi di cui si dirà, sicché, come precisa lo stesso ricorso di il Comune dovette sopperire poi con il regime della “pronta disponibilità”, per cui evidentemente furono chiamati al lavoro dipendenti diversi da quelli che avrebbero dovuto coprire il servizio secondo l’organizzazione comunale e che erano risultati a quel punto assenti.

9.2. Non può aversi per utilmente richiamata la giurisprudenza (ad es. Cass. 31 marzo 2021, n. 8958) in ambito di lavoro (privato) ove si fa riferimento ad un diritto soggettivo a non prestare lavoro,



se non su base volontaria, nelle festività infrasettimanali, quale il Capodanno.

È infatti evidente che tale regime non può valere per i servizi pubblici caratterizzati da continuità di svolgimento, ove è la normativa sui turni e sulle conseguenti indennità e riposi (art. 22 CCNL 14.9.2000 e poi art. 23 CCNL 21.5.2018 e 30 CCNL 16.11.2022) ed eventualmente sugli straordinari, a costituire la disciplina di riferimento.

D'altra parte, non risulta che le prestazioni di fine anno fossero incongrue rispetto ai turni di lavoro propri dei dipendenti addetti ai servizi di polizia di un ente locale secondo la contrattazione collettiva.

Il fatto, dunque, che la Corte d'Appello non abbia preso in considerazione l'eccezione in ordine alla natura meramente volontaria del lavoro festivo e dello straordinario non ha rilievo né rispetto all'asserita violazione dell'art. 112 c.p.c. (v. Cass., S.U., 2 febbraio 2017, n. 2731), né rispetto a quella dell'art. 132 n. 4 c.p.c. (v. Cass. 1 marzo 2019, n. 6145), in quanto si tratta di profilo giuridicamente infondato.

9.3 Quanto al verificarsi di un'astensione dal lavoro e quindi di uno sciopero, è certo che l'iniziativa comunale di copertura dei servizi con il consueto straordinario volontario non fosse andata a buon fine e che il Comune – essendo evidente la necessità di coprire i servizi – doveva utilizzare in forme non volontarie il proprio personale.

È parimenti pacifico che il Comune, quando si organizzò per ottenere le prestazioni in forme non volontarie, non poté fare riferimento ad un gran numero di addetti che sarebbero stati chiamati, perché in malattia o a vario titolo in permesso.

Tralasciando il caso dei permessi, il diniego della prestazione insito nell'invio di certificato medico cui si abbia astrattamente titolo è senza dubbio in sé legittimo.



Se tuttavia il diniego della prestazione su tali basi si fonda su giustificazioni puramente formali e non corrispondenti a reali stati di malattia, va da sé – sulla base di quanto sopra detto – che si realizzi un’astensione dal lavoro la quale, se motivata da ragioni di rivendicazione collettiva, non può sfuggire alla qualificazione come sciopero, se si vuole “occulto”, in quanto apparentemente, ma infondatamente, coperto da giustificazioni formali delle assenze. Non è qui questione di forme anomale di sciopero (a singhiozzo, a scacchiera, sciopero pignolo, comportamenti dilatori, su cui v., rispetto ai servizi pubblici essenziali, Cass. 5 maggio 1999 n. 476), quanto di una astensione dal lavoro, la cui particolarità sta nel fatto di essere essa occultata attraverso giustificazioni ritenute fittizie.

9.4 Pertanto, ricorrendo lo sciopero e ricorrendo l’interferenza con i servizi pubblici essenziali, ne deriva che l’attuazione senza osservanza delle forme di cui alla legge n. 146 del 1990 determina l’illiceità dello strumento e, nel ricorrere di una situazione in cui vi siano organizzazioni sindacali che “proclamano” o “aderiscono” ad una tale agitazione, una loro responsabilità ai sensi della normativa sopra citata.

9.5 L’assoluta preponderanza nel caso di specie del fenomeno delle “malattie”, numericamente (745 casi) e percentualmente (oltre il quintuplo rispetto agli anni precedenti) assai elevate, consente peraltro di concentrare su di esse – come del resto ha soprattutto fatto la Corte territoriale – la valutazione della liceità o meno di quanto accaduto, senza necessità di affrontare il tema dell’incremento anomalo dei permessi, peraltro risultati anch’essi sostanzialmente raddoppiati proprio in corrispondenza della fine dell’anno.

10. In gran parte la questione, rispetto a questa causa, diviene dunque di fatto, per quanto articolata rispetto ai vari profili che gradatamente integrano la fattispecie ultima della responsabilità del sindacato ricorrente per la sanzione infine irrogata.



11. Procedendo in ordine logico, la prima questione da affrontare è quella in ordine alla portata fittizia delle giustificazioni addotte dai lavoratori per restare assenti dai servizi propri di quella notte di fine anno.

Quanto accertato dalla Corte d'Appello è che le giustificazioni delle malattie fossero fittizie e quindi esse avessero il fine di realizzare l'effetto dell'astensione dal lavoro con assenza del servizio, senza far apparire che si attuava in tal modo una protesta a fini di rivendicazione lavoristica ed un incremento significativo di assenze risulta esservi stato anche con riguardo ai permessi.

Il manifestarsi di assenze per malattia fittizie, evidentemente, se vero, riporta di per sé appieno, per quanto sopra detto, nell'alveo dello sciopero, con l'aggravante del tentativo di un occultamento di esso a fini elusivi delle regole di tutela della collettività che lo riguardano quando si interferisca con servizi pubblici essenziali.

11.1 Su questo primo punto di fatto, la Corte territoriale ha argomentato evidenziando:

- il rilevante incremento statistico delle assenze (più che quintuplicate quelle per malattia e più che duplicate quelle per permessi) rispetto al corrispondente periodo degli anni precedenti;
- l'assenza di elementi atti a dimostrare l'esistenza di picchi epidemici in quel frangente temporale;
- la rilevante convergenza dei comportamenti dei lavoratori nel medesimo lasso di tempo dal 29 dicembre e nel contesto di una situazione di conflittualità sindacale che già precedentemente era stata indirizzata (v. indizione delle assemblee per l'ultimo dell'anno, a cavallo della mezzanotte, poi revocate) verso la creazione di un disservizio proprio nel momento di particolare necessità per il servizio pubblico.

11.2 I dati valorizzati sono indubbiamente precisi ("rilevante" - perché numericamente di assoluta evidenza - incremento delle assenze; assenza di picchi epidemici; sussistenza di iniziative



sindacali aventi ad oggetto i servizi dell'ultimo dell'anno), gravi (in quanto tutti attinenti alla giustificazione di quelle assenze) e concordanti (in quanto tutti destinati ad indirizzare nello stesso senso interpretativo).

I principi in tema di presunzioni sono del resto consolidati, nel senso che, con riferimento agli artt. 2727 e 2729 c.c., spetta al giudice di merito valutare l'opportunità di fare ricorso alle presunzioni semplici, individuare i fatti da porre a fondamento del relativo processo logico e valutarne la rispondenza ai requisiti di legge, con apprezzamento di fatto che, ove adeguatamente motivato, sfugge al sindacato di legittimità (Cass. 5 agosto 2021, n. 22366).

Va aggiunto che la censura per vizio di motivazione in ordine all'utilizzo o meno del ragionamento presuntivo non può limitarsi a prospettare l'ipotesi di un convincimento diverso da quello espresso dal giudice di merito, ma deve fare emergere l'assoluta illogicità e contraddittorietà del ragionamento decisorio ed anche la censura ai sensi dell'art. 360 n. 5 c.p.c. non può avere corso, se non quando esso porterebbe la controversia con certezza ad una soluzione diversa, sicché non si tratti invece dell'opzione tra due scelte possibili, altrimenti realizzandosi una indebita sostituzione del giudice di merito nella selezione delle fonti di convincimento (Cass. 12 dicembre 2017, n. 29781; Cass. 28 marzo 2017, n. 7916).

Neppure occorre che tra il fatto noto e quello ignoto sussista un legame di assoluta ed esclusiva necessità causale, essendo sufficiente che il fatto da provare sia desumibile dal fatto noto come conseguenza ragionevolmente possibile, secondo criterio di normalità (tra le molte, Cass. 1° agosto 2007, n. 1693; Cass. 29 maggio 2006, n. 12802; Cass. 10 gennaio 2006, n. 154) visto che la deduzione logica è una valutazione che, in quanto tale, deve essere probabilmente convincente, non oggettivamente



inconfutabile (Cass. 13 marzo 2014 n. 5787 e, **ancora Cass.** 22366/2021 cit.).

L'evidenziarsi, nel ricorso per cassazione, di altri elementi o la critica rispetto alla valorizzazione dei profili ritenuti decisivi dal giudice, è dunque inammissibile, perché a fronte di un ragionamento basato su elementi dotati delle caratteristiche idonee a sorreggere il ragionamento presuntivo, quella che si persegue in tal modo è una diversa valutazione del merito e dell'istruttoria, il che è improprio rispetto al giudizio di legittimità (Cass., S.U., 27 dicembre 2019, n. 34476; Cass., S.U., 25 ottobre 2013, n. 24148; ora anche Cass. 22 novembre 2023, n. 32505).

11.3. Il ragionamento può essere ulteriormente precisato.

La ricorrente, rispetto al tema dell'accertamento della natura fittizia delle malattie dei dipendenti, evidenzia a più riprese come le verifiche del Comune di non abbiano consentito di superare il dato formale delle certificazioni, se non per un numero limitato di casi.

La Corte territoriale ha valorizzato invece il dato statistico, per concluderne che, al di là di singoli casi, in assenza di epidemie comprovate, esso stesse ad attestare che le malattie o un numero significativo di esse doveva essere fittizio.

L'eclatanza del dato statistico (più che quintuplicarsi delle malattie rispetto agli anni precedenti) esclude che il ragionamento sia in sé implausibile e ciò appare di evidenza inoppugnabile.

Su tale presupposto, la scelta sul valorizzare l'uno o l'altro elemento appartiene al libero convincimento del giudice, che ha evidentemente ritenuto impossibile una ricostruzione *ex post* caso per caso di malattie non più esistenti ed ha invece dato preponderanza ad un elemento numerico in sé assai sintomatico e, date le dimensioni, tutt'altro che equivocabile.

Ciò secondo i principi del tutto consolidati che si sono ricordati al punto che precede, che escludono altresì la rilevanza di altri fatti e



rilievi minori al fine di sovvertire l'asse **decisionale** precedentemente ricostruito nei suoi diversi dettagli.

11.4 I motivi sul verificarsi di un'astensione collettiva dal lavoro non giustificabile, nel suo insieme e senza riguardo a posizioni di singoli, vanno dunque disattesi.

12. Il secondo punto di fatto rispetto a tale astensione lavorativa è quello in ordine ai motivi che l'hanno determinata.

La Corte qui ha argomentato in difformità dal Tribunale escludendo che si potesse essere trattato di ragioni "soggettive" dei singoli lavoratori e per fare ciò ha:

- sostanzialmente escluso il mero intento di riposarsi evidenziando come fosse in tal caso più ragionevole attendersi una tempestiva richiesta di ferie;
- evidenziato il convergere del fenomeno di quei plurimi comportamenti individuali realizzati sin dal 29 dicembre, ovvero sia nel periodo (il fine anno) cui avevano fatto riferimento le prospettate iniziative sindacali dei conflitti pregressi del dicembre di quell'anno.

Si tratta ancora di ragionamento indiziario fondato su elementi chiari, che esprime un non implausibile convincimento di merito e per il quale valgono dunque le considerazioni sopra esposte.

13. Gli elementi di cui sopra attestano dunque, nel ragionamento della Corte territoriale, il verificarsi di un'astensione collettiva a fini sindacali in occasione dell'ultimo dell'anno/Capodanno 2014/2015, in .

14. Vi è quindi da affrontare il tema sotto il profilo – anch'esso essenziale per quanto vi è qui da decidere – dell'aver le organizzazioni sindacali, tra cui la CGIL, "organizzata e promossa" l'astensione collettiva dal lavoro di cui si è detto.

Qui la Corte d'Appello ha valorizzato i seguenti elementi:

- gli originari post apparsi tra il 18 ed il 20 dicembre, sul profilo ufficiale della , in cui si manifestavano minacciose



iniziative di sabotaggio degli eventi della città: **Capodanno**, epifania e *derby* "una delle tre non ci sarà"; "lavoreranno in 3 !!! Capodanno in famiglia"; rimozione deleghe a chi si impegnasse in turni di straordinario;

- la mancata revoca dell'invito ai lavoratori di astenersi dalla prestazione di lavoro su base volontaria, su cui il Comune di Roma aveva sempre fatto affidamento negli anni precedenti per assicurare il servizio;
- il verificarsi di un mero differimento delle assemblee già indette per la notte di Capodanno, avvenuto con modalità temporali (il 29.12) tali da non contraddire il persistente intento di protesta delle organizzazioni sindacali;
- il comunicato a firma congiunta del 30 dicembre con cui le Organizzazioni Sindacali preannunciavano "ulteriori forme di lotta per rendere più incisiva ed eclatante l'azione intrapresa";
- l'ambiguità del post sul profilo *Facebook* del rappresentante del 30 dicembre che, nell'invitare i colleghi a comportarsi "correttamente", manifestava tuttavia il verificarsi di una sorta di cooptazione e poteva anche sembrare tale ("fosse così facile") da suggerire espedienti per reagire al comportamento datoriale.

Da ciò la Corte di merito ha desunto l'esistenza di un indirizzo delle organizzazioni sindacali ai lavoratori "perché si astenessero dal prestare la propria opera nella notte del 31 dicembre".

L'impianto indiziario muove da fatti precisi, assunti nella loro oggettività (*post* del 18-20 dicembre; mancata revoca dell'invito a rifiutare le prestazioni volontarie dell'ultimo dell'anno; i tempi di disdetta delle assemblee; il comunicato del 30.12) o ricostruiti in modo non implausibile (l'ambiguità del comunicato *Facebook* del 30.12), tra loro convergenti e muniti di indubbie caratteristiche di "gravità" nel manifestare l'intento di protesta.



Quindi vale anche da questo punto di vista quanto si è sopra detto rispetto alla validità del ragionamento indiziario.

15. Quanto poi ai capitoli di prova su cui insiste l'ultimo motivo di ricorso, è chiaro che i primi tre riguardano fatti relativi alla revoca delle assemblee, che non sono in contrasto con quanto argomentato dalla Corte di merito rispetto a ciò che era avvenuto dopo.

Il quarto riguarda il fatto che i sindacati, nel revocare le assemblee, avessero deciso di incontrarsi di nuovo nella seconda settimana di gennaio per valutare ulteriori iniziative.

Tuttavia, la Corte territoriale ha valorizzato elementi ben precisi sopra riepilogati al punto 14 traendone conclusioni diverse che non collidono con il fatto che fossero stati ipotizzati incontri nel mese di gennaio, sicché il capo è superfluo.

Il quinto capitolo riguarda il fatto che i funzionari sindacali della ricorrente non avrebbero avuto informazioni, nei giorni 31 dicembre e 1° gennaio, circa anomale astensioni.

Tuttavia, a parte la genericità del riferimento a tutti i "funzionari", la Corte d'Appello ha efficacemente spiegato come fosse ininfluyente che i funzionari avessero contezza dell'adesione o meno ad una protesta che, sulla base di altri elementi, il giudice di merito ha ritenuto risalisse a loro iniziativa.

16. Vi è poi da considerare l'argomento speso da secondo cui la sentenza di appello, ricostruendo in quel modo i fatti, addosserebbe al sindacato una posizione di avallo rispetto a comportamenti illeciti, se non anche a reati.

Tuttavia, la fattispecie di reato è individuale e necessita accertamenti puntuali (sul tema specifico, v. Cass. pen. 7 dicembre 2015, n. 48328) che qui non rilevano come tali.

L'accertamento che fonda la sanzione applicata riguarda il verificarsi di uno sciopero in ambito di servizi pubblici essenziali senza l'osservanza delle regole proprie di esso e tanto basta, il



resto appartenendo a - comprensibili ma non decisive - **enfasi** difensive.

17. Quanto poi alla prova che abbiano aderito allo sciopero lavoratori appartenenti alle ricorrenti, oltre ad avere la Corte territoriale positivamente accertato che più della metà degli assenti era iscritto ad almeno una delle sigle interessate, vale altresì il rilievo in diritto svolto dalla sentenza impugnata, ovverosia che una volta organizzato e promosso uno sciopero da parte di una certa organizzazione sindacale, non ha rilievo che chi partecipi sia ad essa iscritto, contando solo il nesso causale tra quell'iniziativa e il comportamento dei lavoratori che vi hanno dato attuazione.

Rileva cioè la capacità di fatto delle sigle promotrici di trovare adepti rispetto all'iniziativa assunta e non la formale appartenenza sindacale di questi ultimi.

18. Infine è irrilevante anche il fatto che, con altre sentenze, sia stata esclusa la responsabilità di altri sindacati.

A parte le genericità dell'assunto, ciò è effetto naturale dell'autonomia dei relativi processi, con dato che non può in sé sovvertire il convincimento di merito raggiunto, sui fatti decisivi, dall'ampia ed articolata motivazione della Corte d'Appello nella sentenza qui impugnata.

19. Il ricorso va quindi disatteso e può affermarsi anche il seguente principio di diritto: *«nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, costituisce sciopero, come tale soggetto alla disciplina di cui alla legge n. 146 del 1990, l'astensione dal lavoro che si realizzi, a fini di rivendicazione collettiva, mediante presentazione di certificazioni mediche che, secondo l'accertamento del giudice del merito, risultino fittizie e finalizzate a giustificare solo formalmente la mancata presentazione al lavoro, senza reale fondamento in un sottostante stato patologico, ma in realtà siano da collegare ad uno stato di agitazione volto all'astensione collettiva dal lavoro nella sostanza proclamato dalle OO.SS. in modo "occulto"».*



20. Alla reiezione del ricorso segue la regolazione delle spese secondo soccombenza.

21. Segue altresì la declaratoria della ricorrenza delle condizioni per il c.d. raddoppio del contributo unificato, cui non si sottraggono, se quel contributo risulti dovuto, le organizzazioni sindacali quali soggetti giuridici legittimati ad agire in giudizio.

Ciò per plurime ragioni: a) la disciplina del suddetto raddoppio è di stretto diritto e non contempla deroghe per le organizzazioni sindacali; b) per costante giurisprudenza di questa Corte le circolari non sono fonti del diritto ma semplice presupposto chiarificatore della posizione espressa dall'Amministrazione su un dato oggetto (Cass. 12 gennaio 2016, n. 280; Cass. 14 dicembre 2012, n. 23042; Cass. 27 gennaio 2014, n. 1577; Cass. 6 aprile 2011, n. 7889); c) di conseguenza, non va attribuito alcun valore, nella specie, alla Circolare del Ministero della Giustizia n. 21/2013 secondo cui il procedimento disciplinato dall'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori, volto a ottenere da parte dei sindacati la repressione della condotta antisindacale del datore di lavoro – il quale peraltro, nella specie, non è oggetto di causa – sarebbe da considerare esente dal contributo unificato, trattandosi di un procedimento che si fonda sulla violazione di norme costituzionali o quantomeno generali dell'ordinamento, tenuto conto che non vi è esenzione per le cause che riguardino la tutela individuale del lavoratore, per quanto anch'esse destinate a fondarsi sul diritto costituzionale al lavoro di cui agli artt. 4 e 35 Cost.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna le ricorrenti 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.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1-*quater* dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte delle ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto, per il ricorso a norma del cit. art. 13, comma 1-*bis*, se dovuto.

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

Il Consigliere estensore
Roberto Bellè

La Presidente
Lucia Tria

