

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI ROMA
IV SEZIONE LAVORO

Il Giudice, Dott. Giovanni Pascarella, all'udienza del 5 novembre 2020, all'esito della camera di consiglio ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa iscritta al n. R.G. 23270/2020 R.G, vertente

TRA

Confederazione Sindacale Unione Sindacale di Base – U.S.B., in persona del Legale Rappresentante Nazionale pro-tempore, elettivamente domiciliata in Roma, Via Alberico II 4, presso lo studio dell'avv. Arturo Salerni, che la rappresenta e difende unitamente agli avv.ti Carlo Guglielmi, Andrea Conte, Maria Rosaria Damizia, giusta procura rilasciata su foglio separato e congiunta al ricorso

RICORRENTE

E

COMMISSIONE DI GARANZIA per l'attuazione della Legge sullo Sciopero nei servizi pubblici essenziali, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, con sede in Roma, Via dei Portoghesi, 12.

RESISTENTE

Oggetto: ricorso *ex art. 20 bis* l. n. 146/1990

Conclusioni: ricorso e memoria difensiva.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con ricorso depositato telematicamente in data 7.8.2020, la Confederazione Sindacale Unione Sindacale di Base – U.S.B. (da ora “USB”) ha adito il Tribunale di Roma in funzione di giudice del lavoro per sentire dichiarare l'illegittimità della delibera n. 20/129

della Commissione di Garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, con cui le è stata inflitta la sanzione di euro 2.500,00 in relazione allo sciopero generale di tutte le unità produttive pubbliche e private per il giorno 25 marzo 2020 e della durata di 24 ore, proclamato in data 21 marzo ai sensi dell'art. 2, comma 7, l. n. 146/1990, per aver la USB violato il termine di preavviso, la garanzia delle prestazioni indispensabili, le regole relative all'obbligo di sospendere gli scioperi in casi di avvenimenti eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali contenute nelle discipline di settore Pulizie/Multiservizi, Poste, Telecomunicazioni, Settore radiotelevisivo, Carburanti, Scuola, Ministeri, Regioni e Autonomie Locali, Ricerca, Università, Enti Pubblici non Economici, Circolazione e Sicurezza Stradale, Consorzi di bonifica, Funerario, Metalmeccanici.

A sostegno della domanda la ricorrente ha dedotto:

- che lo sciopero generale è stato proclamato a fronte della scelta del Governo di mantenere aperti e funzionanti le aziende e gli uffici non essenziali ai fini del contrasto all'espandersi della pandemia COVID – 19, in virtù della quale i lavoratori e le lavoratrici si sono visti costretti, per recarsi sui luoghi di lavoro, a servirsi di mezzi pubblici inidonei a garantirne la sicurezza e incolumità, nonché a fronte del fatto che nei luoghi di lavoro non sono state assunte tutte le tutele necessarie e che l'aggravarsi del contagio e la sua diffusione in tutto il territorio nazionale, vista la assoluta insufficienza del servizio sanitario, erano tali da mettere a rischio la salute e la sicurezza dei lavoratori;
- che in data 24 marzo 2020, la Commissione di garanzia, richiamando la propria delibera del 24 Febbraio 2020 con cui aveva invitato i sindacati a non proclamare scioperi e sospendere quelli già proclamati fino al 31 marzo 2020, ha invitato la Usb a rinviare lo sciopero proclamato riservandosi di accogliere manifestazioni dimostrative della durata meramente simbolica;
- che nello stesso giorno, la Usb (con atto prot. N./200324/027) ha trasmesso una nota alla Commissione di garanzia con la quale ha comunicato l'impossibilità di rinviare lo sciopero generale del 25 marzo 2020, poiché non erano venute meno le motivazioni alla base della proclamazione del 21 marzo 2020;
- che la Commissione, con delibera n.20/89 pos. 572/20 adottata nella seduta del 26 marzo 2020 e notificata in pari data, ha disposto l'apertura del procedimento ai fini

Elemento Pn: DACCABE11 - C/IN/151411 Elemento Pn: 8 DIBAGBEN DES NA N ROMA C/IN/151411 Elemento Pn: 74 DIBAGBEN DES NA N ROMA C/IN/151411

della valutazione del comportamento della USB ai sensi degli articoli 4, comma 4-quater, e 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990;

- che tale delibera è illegittima, in quanto:

- a) all'atto della proclamazione dello sciopero generale sussistevano i presupposti di cui all'art. 2, comma 7, l. n. 146/1990, atteso che: *i)* la mancata adozione, nei luoghi di lavoro, dei dispositivi di protezione per prevenire il contagio da Covid-19 e il raggiunto livello di gravità della pandemia integrano eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori; *ii)* la violazione delle normative in materia di sicurezza ha trovato puntuale segnalazione in denunce formulate dai lavoratori, che hanno segnalato situazioni e contesti nei quali le più elementari norme di sicurezza erano assenti; *iii)* i dati ufficiali hanno evidenziato come i luoghi principali di diffusione del contagio dovessero essere ritenuti proprio i luoghi di lavoro; *iv)* la stessa Commissione di garanzia con nota del Presidente 12 marzo 2020 prot. n. 3678/GEN ha rivolto *"un fermo invito alle aziende e alle amministrazioni erogatrici di servizi pubblici ad osservare scrupolosamente quanto previsto dai richiamati provvedimenti governativi"*; *v)* in data 24 marzo 2020, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha comunicato l'intenzione del governo di dettare disposizioni limitative dell'attività produttiva in relazione all'esigenza di tutelare la sicurezza dei lavoratori, poi attuata il giorno successivo, con effetto a partire dal 26 marzo 2020;
- b) la contestazione relativa mancato rispetto del preavviso non era contenuta nella comunicazione della Commissione del 24 marzo 2020;
- c) la previsione per cui *"gli scioperi proclamati ai sensi dell'art. 2 comma 7 della L.146 del 1990 ...devono in ogni caso avere durata simbolica"* non è contenuta nell'art. 40 Cost.;
- d) nessuna prestazione indispensabile è stata interrotta;
- e) non vi è stato mancato rispetto delle regole relative all'obbligo di sospendere gli scioperi in casi di avvenimenti eccezionali di particolare gravità contenute in svariate discipline di settore, in quanto gli *"avvenimenti eccezionali di particolare gravità"* per cui le parti sociali hanno convenuto di non scioperare coincidono con i *"gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori"* posti a base

dello sciopero e da ritenersi prevalenti, in forza del principio di gerarchia delle fonti;

- che la successiva delibera n. 20/129, con cui la Commissione di garanzia ha irrogato la sanzione di euro 2.500,00 all'USB sulla base della ragione per cui non *"può ritenersi sufficiente il generico richiamo all'emergenza epidemiologica per considerarsi integrato il presupposto richiesto dalla normativa, dovendosi altresì allegare e documentare circostanze specifiche e puntuali dalle quali possa desumersi la ricorrenza di una concreta e oggettiva situazione di pericolo per la salute e l'incolumità dei lavoratori"*, nonché perché non sarebbe stata dimostrata la sussistenza né di un nesso tra l'evento in grado di generare una situazione di pericolo concreto ed imminente e i lavoratori "chiamati" all'azione di protesta né dell'immediatezza tra evento e sciopero, è illegittima, in quanto:
 - a) sussistevano i gravi e specifici eventi lesivi per la salute e la sicurezza dei lavoratori, derivando gli stessi dall'emergenza epidemiologica, fatto quest'ultimo notorio;
 - b) la disposizione di cui al comma 7 dell'art. 2 della legge 146 del 1990 si applica anche alla tipologia dello sciopero generale, non essendo necessario un nesso tra l'evento in grado di generare una situazione di pericolo concreto ed imminente e i lavoratori "chiamati" all'azione di protesta a difesa del diritto alla salute, in quanto l'azione di sciopero non va confusa con l'eccezione di inadempimento ai sensi dell'art. 1460 c.c. e 2087.

Tanto premesso, la ricorrente ha chiesto l'accoglimento del ricorso.

Si è costituita la Commissione di garanzia, che, dopo aver precisato che il procedimento di valutazione non ha riguardato le astensioni di durata così ridotta (1 minuto), ma le astensioni della durata di 24 ore poste in essere dall'Organizzazione sindacale USB nella giornata del 25 marzo 2020 nei settori Scuola, Università, Ricerca, Ministeri, Regioni ed Autonomie Locali, Enti Pubblici non Economici, Circolazione e Sicurezza Stradale, Carburanti, Pulizie/Multiservizi, Poste, Telecomunicazioni, Radiotelevisione, Consorzi di Bonifica, Funerario e Metalmeccanici, ha chiesto il rigetto del ricorso sulla base delle seguenti argomentazioni:

- per l'applicazione della deroga di cui al comma settimo dell'art. 2 l. n. 146/1990 è richiesto il verificarsi di accadimenti che mettano fisicamente a repentaglio la

sicurezza dei lavoratori, non essendo sufficiente la sola esistenza di un pericolo generico ma l'esistenza di specifici gravi eventi lesivi ed essendo peraltro necessario che gli specifici eventi lesivi ricollegabili all'astensione deve verificarsi immediatamente a ridosso dell'evento e che sussista un rapporto di causalità tra l'astensione ed il grave e specifico evento lesivo;

- che con riferimento ai comparti per cui è stato proclamato lo sciopero generale l'evento produttivo di danno a carico l'incolumità delle persone non può certamente essere rinvenuto nella situazione di pericolo derivante dalla generale circolazione del virus;
- che è infondato il riferimento alla deroga di cui all'art. 2, comma 7 legge 146/90, essendo stata genericamente allegata la mancata adozione, da parte di qualsiasi impresa o amministrazione erogatrice dei servizi pubblici essenziali, di adeguate misure mitigative del rischio di esposizione al contagio da COVID-19;
- che il rimedio di cui all'art. 2, comma 7, l. n. 146/1990 comporta l'onere di indicare, nell'atto di proclamazione, le circostanze fattuali o documentali dalle quali è possibile desumere l'esistenza di un problema di sicurezza e di pericolo obiettivo per l'incolumità dei lavoratori;
- che la Commissione non ha usato come parametro per la valutazione della condotta sindacale quello proprio dell'eccezione di inadempimento;
- che la sussistenza del requisito del diretto e immediato rapporto di causalità tra l'astensione ed il grave e specifico evento lesivo è invero richiesta direttamente dalla legge con esclusivo riferimento alla fattispecie di cui all'art. 2, comma 7, l. n. 146/1990;
- quanto alla mancata contestazione della violazione del termine di preavviso con il provvedimento tipizzato dall'art. 13, comma 1, lett. d), della legge 146/90, detto strumento non rappresenta un limite all'esercizio del diverso potere di accertamento in ordine ad ulteriori violazioni in sede procedimentale, restando impregiudicata la valutazione di ogni altra violazione alle disposizioni vigenti ex artt. 4, comma 4-quater e 13, comma 1, lett. i);
- quanto all'asserita inapplicabilità dell'obbligo di sospendere gli scioperi in caso di calamità ed eventi eccezionali ai casi di sciopero ex art. 2, comma 7, l. n. 146/1990,

infondato è il criterio della gerarchia delle fonti, trattandosi di discipline informate a due distinte *rationes*.

All'odierna udienza la causa, di natura documentale e non bisognosa di ulteriore istruzione, è stata decisa con sentenza contestuale emessa ai sensi dell'art. 429 c.p.c., di cui all'esito della camera di consiglio è stata data lettura.

2. Il ricorso è infondato per le ragioni di seguito indicate.

3. La materia controversa del presente giudizio concerne la legittimità o meno della delibera n. 20/129 con cui la Commissione di Garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali ha inflitto all'USB la sanzione di euro 2.500,00 in relazione allo sciopero generale per tutte le unità produttive pubbliche e private per il giorno 25 marzo 2020 e della durata di 24 ore, proclamato il 21 marzo 2020, ai sensi dell'art. 2, comma 7, l. n. 146/1990, per mancato rispetto, da parte della Confederazione, del termine di preavviso, della garanzia delle prestazioni indispensabili, delle regole relative all'obbligo di sospendere gli scioperi in casi di avvenimenti eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali contenute nelle discipline di settore Pulizie/Multiservizi, Poste, Telecomunicazioni, Settore radiotelevisivo, Carburanti, Scuola, Ministeri, Regioni e Autonomie Locali, Ricerca, Università, Enti Pubblici non Economici, Circolazione e Sicurezza Stradale, Consorzi di bonifica, Funerario, Metalmeccanici.

3.1. Ai fini della verifica in ordine alla legittimità della deliberazione impugnata occorre prendere in esame la disciplina dettata dall'art. 2 l. n. 146/1990, essendo in particolare necessario individuare la portata dei presupposti di fatto necessari per la proclamazione di uno sciopero senza preavviso.

L'art. 2 l. n. 146/1990 stabilisce che:

“1. Nell'ambito dei servizi pubblici essenziali indicati nell'articolo 1 il diritto di sciopero e' esercitato nel rispetto di misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili per garantire le finalita' di cui al comma 2 dell'articolo 1, con un preavviso minimo non inferiore a quello previsto nel comma 5 del presente articolo e con l'indicazione della durata dell'astensione dal lavoro. Eventuali codici di autoregolamentazione sindacale dell'esercizio del diritto di sciopero debbono comunque prevedere un termine di preavviso non inferiore a quello indicato al comma 5, nonche' contenere l'indicazione preventiva della durata delle singole astensioni dal lavoro ed

assicurare in ogni caso un livello di prestazioni compatibile con le finalita' di cui al comma 2 dell'articolo 1, prevedendo le sanzioni in caso di inosservanza.

2. Le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi, nel rispetto del diritto di sciopero e delle finalità indicate dal comma 2 dell'articolo 1, ed in relazione alla natura del servizio ed alle esigenze della sicurezza, concordano, nei contratti collettivi o negli accordi di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93, nonché nei regolamenti di servizio, da emanarsi in base agli accordi con le rappresentanze sindacali aziendali o con gli organismi rappresentativi del personale, di cui all'articolo 25 della medesima legge, sentire le organizzazioni degli utenti, le prestazioni indispensabili che sono tenute ad assicurare, nell'ambito dei servizi di cui all'articolo 1, le modalità e le procedure di erogazione e le altre misure dirette a consentire gli adempimenti di cui al comma 1 del presente articolo. Tali misure possono disporre l'astensione dallo sciopero di quote strettamente necessarie di lavoratori tenuti alle prestazioni ed indicare, in tal caso, le modalità per l'individuazione dei lavoratori interessati, ovvero possono disporre forme di erogazione periodica. Le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi di trasporto sono tenute a comunicare agli utenti, contestualmente alla pubblicazione degli orari dei servizi ordinari, l'elenco dei servizi che saranno garantiti comunque in caso di sciopero e i relativi orari, come risultano definiti dagli accordi previsti al presente comma.

3. *I soggetti che promuovono lo sciopero con riferimento ai servizi pubblici essenziali di cui all'articolo 1 o che vi aderiscono, i lavoratori che esercitano il diritto di sciopero, le amministrazioni*

e le imprese erogatrici dei servizi sono tenuti all'effettuazione delle prestazioni indispensabili, nonché al rispetto delle modalità e delle procedure di erogazione e delle altre misure di cui al comma 2.

4. La Commissione di cui all'articolo 12 valuta l'idoneità delle prestazioni individuate ai sensi del comma 2. A tale scopo, le determinazioni pattizie ed i regolamenti di servizio nonché i codici di autoregolamentazione e le regole di condotta vengono comunicati tempestivamente alla Commissione a cura delle parti interessate.

5. Al fine di consentire all'amministrazione o all'impresa erogatrice del servizio di predisporre le misure di cui al comma 2 ed allo scopo, altresì, di favorire lo svolgimento di eventuali tentativi di composizione del conflitto e di consentire all'utenza

di usufruire di servizi alternativi, il preavviso di cui al comma 1 non può essere inferiore a dieci giorni. Nei contratti collettivi, negli accordi di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93, nonché nei regolamenti di servizio in base agli accordi con le rappresentanze sindacali aziendali o gli organismi rappresentativi di cui all'articolo 25 della medesima legge possono essere determinati termini superiori.

6. Le amministrazioni o le imprese erogatrici dei servizi di cui all'articolo 1 sono tenute a dare comunicazione agli utenti, nelle forme adeguate, almeno cinque giorni prima dell'inizio dello

sciopero, dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e delle misure per la riattivazione degli stessi; debbono, inoltre, garantire e rendere nota la pronta riattivazione del servizio, quando l'astensione dal lavoro sia terminata. Il servizio pubblico radiotelevisivo e' tenuto a dare tempestiva diffusione a tali comunicazioni, fornendo informazioni complete sull'inizio, la durata, le misure alternative e le modalita' dello sciopero nel corso di tutti i telegiornali e giornali radio. Sono inoltre tenuti a dare le medesime informazioni i giornali quotidiani e le emittenti radiofoniche e televisive che si avvalgano di finanziamenti o, comunque, di agevolazioni tariffarie, creditizie o fiscali previste da leggi dello Stato.

7. Le disposizioni del presente articolo in tema di preavviso minimo e di indicazione della durata non si applicano nei casi di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori".

3.2. Il legislatore ha dunque stabilito che nei casi in cui lo sciopero è proclamato in ragione di gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori oppure in difesa dell'ordine costituzionale non si applicano le disposizioni in materia di preavviso minimo (fissato in giorni dieci) e della durata massima dello sciopero.

A fronte della sussistenza di tali ipotesi, il legislatore ha operato a monte un bilanciamento tra gli interessi tutelati attraverso il preavviso e il diritto di sciopero, ritenendo di far prevalere quest'ultimo sulle funzioni assolute, per quanto qui interessa, dal preavviso.

Il preavviso è infatti funzionale a garantire la predisposizione, da parte dell'amministrazione o dell'impresa erogatrice del servizio pubblico sospeso per effetto dello sciopero, delle misure necessarie a garantire l'erogazione delle prestazioni indispensabili, allo svolgimento

di eventuali tentativi di composizione del conflitto, nonché alla tempestiva informazione all'utenza, al fine di consentirle di usufruire di servizi alternativi.

Il soddisfacimento di tali esigenze è tuttavia comprimibile a fronte di eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori che siano contraddistinti dal carattere di gravità.

3.3. Il requisito della gravità è stato dalla Commissione di garanzia ritenuto sussistente in un caso di morte di un lavoratore in conseguenza di un infortunio sul lavoro (delibera 23 gennaio 1997, n. 97/75), nel caso dell'incidente ferroviario verificatosi a Piacenza il 12 gennaio 1997 (delibera 21 maggio 1998, n. 98/274.93), nel caso dello sciopero nazionale del 20 dicembre 2016 di tutti i lavoratori del comparto marittimo e portuale, proclamato a seguito dell'incidente mortale in cui è stato coinvolto un lavoratore marittimo a bordo di una nave nel Porto di Genova e nel caso delle astensioni dal lavoro del personale addetto alla circolazione, di bordo, macchina, vendita e assistenza delle Società Trenitalia e Rete Ferroviaria Italiana a seguito delle aggressioni violente subite dal personale viaggiante.

Si tratta di ipotesi in cui l'evento lesivo ha messo a repentaglio l'integrità fisica - e per certi versi anche l'integrità psichica, intesa nel senso di sentimento di angoscia generato dalla consapevolezza della probabile o certa esposizione ad accadimenti atti a provocare lesioni alla propria vita o alla propria integrità fisica - dei lavoratori, al punto da cagionarne anche la morte.

3.3.1. Il requisito della gravità non riguarda dunque un'ipotesi di pericolo, in cui l'offesa – mutuando una definizione di matrice penalistica – consiste nella messa in pericolo astratta del bene giuridico tutelato, ma le sole ipotesi di eventi di danno e di pericolo in concreto lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori, in cui l'offesa si concretizza in una effettiva lesione o concreto pericolo di lesione del bene giuridico, sotto forma di distruzione, diminuzione, o compressione dello stesso.

In quest'ordine di idee, l'evento lesivo dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori è grave, allorquando si concreti in un evento di danno o di pericolo concreto per l'integrità fisica e per la vita dei lavoratori, nel senso che, per le particolari circostanze di fatto e di tempo, si traduce in concreto in una effettiva messa in pericolo (con conseguente probabilità di lesione) dei detti beni giuridici; non quando un evento sia solo, in virtù della sua esistenza, in astratto potenzialmente lesivo del bene protetto dalla norma.

A fronte della verifica di gravi eventi lesivi, il legislatore ha dunque ritenuto di far prevalere il diritto a rivendicare maggiore tutela e sicurezza nell'ambito dell'attività lavorativa rispetto alle esigenze organizzative sottese al preavviso di dieci giorni, reputando comprimibili e il diritto dell'utenza di essere tempestivamente informata dello sciopero e quello dell'amministrazione o dell'impresa erogatrice del servizio pubblico di disporre di un più ampio lasso di tempo per predisporre le misure necessarie a garantire l'erogazione delle prestazioni indispensabili.

Diversamente, la verifica di eventi di pericolo astratto, atti solo potenzialmente a ledere l'incolumità e la sicurezza dei lavoratori, non integra invece il requisito della gravità richiesto dall'art. 2, comma 7, l. n. 146/1990 per la sua applicazione.

3.3.2. Tali osservazioni conducono inoltre a ritenere che l'evento lesivo dei beni giuridici tutelati dalla richiamata norma debba essere specifico, non potendosi ravvisare lo stesso in generiche e solamente potenziali situazioni di pericolo, non meglio individuate (o meglio non declinate), almeno con riferimento agli effetti in concreto prodotti o verificabili per effetto di detta situazione.

Più in particolare è necessaria la dimostrazione di come la situazione di pericolo invocata ai fini della proclamazione dello sciopero senza preavviso abbia contribuito alla verifica di eventi che, per come documentati, integrano il pericolo concreto per l'incolumità e la sicurezza dei lavoratori.

L'art. 2, comma 7, l. n. 146/1990 richiede quindi il riferimento alla sussistenza in concreto di un grave e specifico evento lesivo dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori, nel senso che l'evento invocato deve essere idoneo a mettere a repentaglio i beni giuridici tutelati dalla norma.

3.4. In questa stessa prospettiva, il Consiglio di Stato ha ritenuto necessario, ai fini dell'integrazione dell'ipotesi di cui all'art. 2, comma 7, l. n. 146/1990, la sussistenza, nell'atto di proclamazione dello sciopero, dell'indicazione di specifici eventi lesivi per la sicurezza dei lavoratori, escludendo la sufficienza di una motivazione che con riferimento al requisito della salute e sicurezza dei lavoratori si limitava a menzionare, quale ragione dello sciopero, *"l'individuazione delle posizioni di lavoro usuranti per tutti i lavoratori turnisti e verifica dell'idoneità delle patenti di guida in relazione ai mezzi utilizzati di trasporto"*, senza fare invece riferimento a specifici eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza lesiva dei lavoratori (v. Cons. Stato 19.1.2007, n. 108).