N. 00130/2017 REG.PROV.COLL.

N. 01266/2013 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1266 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
Roberto Banella, Emanuele Bega, Ignazio Bonsignore, Mario De Maria, rappresentati e difesi dagli avvocati Agostino Califano, Franco Rusca, con domicilio eletto presso lo studio Franco Rusca in Genova, via Palestro 2/11;

contro

il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata ex lege in Genova, viale Brigate Partigiane 2,
la Commissione di Garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata ex lege in Genova, viale Brigate Partigiane 2,
la Regione Liguria, il Comune di Genova, , dell'Azienda Mobilità e Trasporti S.p.A. (A.M.T.), non costituiti in giudizio.

nei confronti di

Azienda Mobilità e Trasporti Spa Amt non costituito in giudizio;

per l'annullamento

dell'ordinanza del Prefetto della Provincia di Genova 19/11/2013 prot. n. 0043633, non comunicata, con la quale è stato fatto obbligo al personale di A.M.T., già comandato nei turni di servizio per la giornata 20/11/2013, di garantire l'uscita dei mezzi dalle rimesse secondo gli orari prestabiliti e di tutti gli atti ad essa preparatori, presupposti, connessi e o conseguenti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno e di Commissione di Garanzia Per L'Attuazione della Legge Sullo Sciopero Nei Servizi Pubblici Essenziali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 gennaio 2017 il dott. Luca Morbelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I sig.ri Banella Roberto, Bega Emanuele, Bonsignore Ignazio e De Maria Mario sono dipendenti dell'Azienda Mobilità e Trasporti S.p.A. (A.M.T.), presso la quale svolgono mansioni di autista.

In data 20/11/2013, i predetti dipendenti, senza darne preavviso, non hanno prestato attività lavorativa in segno di protesta nei confronti dell'Azienda.

Con provvedimento prot. n. 0043633 del 20/11/2013, il Prefetto della Provincia di Genova ha ordinato al personale di A.M.T. di garantire l'uscita dei mezzi dalle rimesse secondo gli orari prestabiliti al fine di prevenire un pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1, comma 1, L. 12 giugno 1990, n. 146.

Con ricorso notificato al Ministero dell'Interno in data 29/11/2013, i sig.ri Banella, Bega, Bonsignore e De Maria hanno impugnato la suddetta ordinanza prefettizia, chiedendone l'annullamento.

I ricorrenti, premesso di non aver avuto tempestiva conoscenza dell'ordinanza, hanno affidato il ricorso ai seguenti motivi di censura:

I. Violazione dell'art. 8 L. n. 146/1990, eccesso di potere per travisamento, errore sui presupposti, difetto di istruttoria, sostenendo che l'Autorità prefettizia non abbia informato la Commissione di garanzia ed il Presidente della Regione prima di adottare il provvedimento di precettazione;

II. I. Violazione dell'art. 8 L. n. 146/1990, eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà intrinseca, per non avere il Prefetto esperito il preventivo tentativo di conciliazione con i lavoratori;

III. Violazione degli artt. 1, 2 e 8 L. n. 146/1990 e 40 Cost., eccesso di potere per illogicità, travisamento, difetto di istruttoria e di motivazione, nella parte in cui il provvedimento impugnato ha obbligato tutti i dipendenti di A.M.T. a svolgere la prestazione lavorativa per l'intero impegno lavorativo, laddove la disciplina di settore avrebbe consentito esclusivamente una limitazione del diritto di sciopero a garanzia dell'effettuazione delle sole prestazioni indispensabili;

IV. Violazione dell'art. 8 L. n. 146/1990, eccesso di potere per difetto di motivazione, per aver omesso di indicare puntualmente, a sostegno del provvedimento, il fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1, comma 1, L. n. 146/1990.

In data 15/1/2014 si sono costituiti il Ministero dell'Interno e la Commissione di Garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, entrambi patrocinati dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato.

In data 23/12/2016, la difesa erariale ha depositato una memoria in vista dell'udienza del 26/1/2017 con la quale ha contestato la fondatezza del ricorso.

Nella medesima data, anche i ricorrenti hanno depositato una memoria, alla quale hanno fatto seguito una memoria di replica (depositata in data 5/1/2017) ed un ulteriore atto difensivo (depositato in data 11/1/2017) con il quale è stato dedotto un motivo aggiunto concernente la violazione dell'art. 8 L. n. 146/1990, eccesso di potere per travisamento, errore sui presupposti, contraddittorietà estrinseca, difetto di istruttoria, per avere il Prefetto omesso di invitare A.M.T. e le organizzazioni sindacali a svolgere azione persuasiva a favore della desistenza dallo sciopero.

All'udienza pubblica del 26 gennaio 2017 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

Il ricorso verte sulla legittimità del provvedimento di precettazione emanato dal Prefetto della Provincia di Genova nei confronti dei dipendenti A.M.T. onde prevenire un pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1, comma 1, L. 12 giugno 1990, n. 146.

Avverso tale provvedimento, i ricorrenti deducono vizi di eccesso di potere sotto diversi profili nonché molteplici violazioni, sia procedurali che sostanziali, della L. n. 146/1990 sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati, e segnatamente dell'art. 8.

Quanto alle violazioni di carattere procedimentale, i ricorrenti sostengono che l'Autorità prefettizia non abbia rispettato l'iter di adempimenti sancito dall'art. 8, in base al quale, prima di emanare il provvedimento, il Prefetto è tenuto ad informare la Commissione di garanzia ed il Presidente della Regione della proclamazione dello sciopero, invitare le parti a desistere dal medesimo ed infine esperire un tentativo preventivo di conciliazione.

Sotto il profilo sostanziale, i lavoratori ricorrenti affermano che il Prefetto non avrebbe potuto emanare un provvedimento di precettazione tout court, ma avrebbe dovuto prediligere una soluzione di compromesso atta a garantire le sole prestazioni indispensabili, ciò che sarebbe imposto dalla stessa ratio della disciplina dettata dalla L. n. 146/1990, volta a garantire giustappunto un punto di equilibrio tra l'esercizio del diritto di sciopero ed i diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1 della medesima Legge.

Affermano infine i ricorrenti che il provvedimento non dia contezza dei motivi di fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati, identificato dall'art. 8 come presupposto di emanazione dello stesso provvedimento.

A fronte di siffatte doglianze, l'Avvocatura dello Stato eccepisce il rispetto del procedimento sancito dall'art. 8 (compatibilmente con il contesto di urgenza in cui il provvedimento avrebbe dovuto essere emanato), come risulterebbe dalla documentazione depositata in giudizio, e comunque l'illegittimità dell'astensione dei lavoratori, avvenuta senza preavviso.

In relazione a tale ultimo profilo, in particolare, la difesa erariale sottolinea che il mancato svolgimento dell'attività lavorativa da parte dei ricorrenti non sia qualificabile come esercizio del diritto di sciopero, di talché sarebbe legittima la scelta del Prefetto di ordinare lo svolgimento dell'attività lavorativa nella sua interezza, considerata comunque l'ampia discrezionalità che connota l'esercizio di tale prerogativa prefettizia.

Ciò posto, il ricorso è fondato.

In particolare, il terzo motivo di ricorso, concernente i limiti del potere del Prefetto di disporre lo svolgimento dell'attività lavorativa, coglie nel segno.

A tale riguardo, giova rammentare che l'art. 8, comma 2, della L. n. 146/1990 stabilisce che: "2. L'ordinanza può disporre il differimento dell'astensione collettiva ad altra data, anche unificando astensioni collettive già proclamate, la riduzione della sua durata ovvero prescrivere l'osservanza da parte dei soggetti che la proclamano, dei singoli che vi aderiscono e delle amministrazioni o imprese che erogano il servizio, di misure idonee ad assicurare livelli di funzionamento del servizio pubblico compatibili con la salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1. […]".

La disposizione richiamata riconosce dunque all'autorità prefettizia il potere di limitare il diritto allo sciopero dei lavoratori attraverso molteplici tipologie di provvedimenti aventi differente grado di incisività sull'iniziativa degli scioperanti.

Detti provvedimenti vanno dal mero differimento dell'astensione, alla riduzione della sua durata fino al generale potere di adottare qualsivoglia misura idonea ad assicurare comunque lo svolgimento del servizio pubblico in questione.

Orbene, il Collegio osserva che dalla ratio dell'apparato normativo in esame discende che il potere riconosciuto al Prefetto deve essere sempre esercitato nell'ottica di garantire un bilanciamento tra il diritto allo sciopero ed i diritti della persona di cui all'art. 1, comma 1, escludendosi pertanto la legittimità di un provvedimento che neghi alla radice l'esercizio del diritto sancito dall'art. 40 Cost.

Ed invero, il sistema delineato dalla L. n. 146/90 è diretto a contemperare l'esercizio di diritti costituzionali contrapposti collocati su di un piano di assoluta parità, mentre non risulta contemplata una soluzione di prevalenza assoluta dell'uno rispetto agli altri.

Nel caso di specie il provvedimento impugnato, anziché optare per una soluzione di equilibrato contemperamento delle esigenze dell'utenza del servizio di trasporto pubblico in concomitanza con l'esercizio del diritto di astenersi dal lavoro da parte dei dipendenti A.M.T., ha imposto ai lavoratori lo svolgimento integrale della prestazione lavorativa, dando così prevalenza assoluta al diritto alla circolazione dei fruitori del servizio e determinando il sostanziale svuotamento del diritto di sciopero.

Detta scelta è contraria alla ratio di compromesso che ispira la L. n. 146/1990 e risulta per ciò solo illegittima.

Dev’essere inoltre essere disattesa l’eccezione dell’amministrazione resistente in ordine alla illegittimità dell’astensione dal lavoro.

Secondo l’opzione ermeneutica proposta dalla difesa erariale, il mancato preavviso dell’astensione determinerebbe la non configurabilità di uno sciopero ai sensi della L. n. 146/1990, con la conseguenza che la relativa disciplina non sarebbe applicabile.

Tale impostazione non persuade.

L’obbligo dei lavoratori scioperanti di fornire un preavviso dell’intenzione di astenersi dall’attività lavorativa è prescritto dall’art. 2 della L. n. 146/1990, che delinea in generale il procedimento da seguire per la proclamazione dello sciopero.

Lungi dall’escludere la qualificazione dell’astensione dal lavoro in termini di sciopero, l’omesso preavviso di sciopero rileva come mera violazione del procedimento in questione.

Invero, le conseguenze di tale violazione sono contemplate nell’ambito della stessa L. n. 146/1990, la quale, all’art. 4 stabilisce che “1. I lavoratori che si astengono dal lavoro in violazione delle disposizioni dei commi 1, primo periodo, e 3 dell'art. 2 o che, richiesti dell'effettuazione delle prestazioni di cui al secondo comma del medesimo articolo, non prestino la propria consueta attività, sono soggetti a sanzioni disciplinari proporzionate alla gravità dell'infrazione, con esclusione delle misure estintive del rapporto o di quelle che comportino mutamenti definitivi dello stesso.”.

Pertanto, l’omesso preavviso di sciopero sortisce effetti esclusivamente in ambito disciplinare e non si presta a legittimare una compressione totale del diritto allo sciopero.

Da tutto quanto fin qui evidenziato discende l’illegittimità del provvedimento.

Le spese possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l’effetto annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensante

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente

Luca Morbelli, Consigliere, Estensore

Angelo Vitali, Consigliere

L'ESTENSORE
Luca Morbelli

IL PRESIDENTE
Roberto Pupilella

IL SEGRETARIO