

CONSIGLIO DI STATO

Sentenza 24 aprile 2018, n. 2471

Fatto e diritto

I. Nel proprio atto di appello, il Ministero dell'Interno e la Commissione di Garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali espongono in fatto che:

- nelle primissime ore de mattino del 19 novembre 2013, pervenivano all'Ufficio del Prefetto di G., da parte della locale Azienda di Mobilità e Trasporti S.p.A. - A.M.T., notizie di un'astensione dei dipendenti dal lavoro e del blocco delle rimesse, non preceduta dal preavviso di cui all'art. 2 comma 5, l. 12.6.1990, n. 146;
- la prima riunione mattutina immediatamente indetta con le organizzazioni sindacali e la direzione aziendale è andata deserta, al che il Prefetto di G. ha provveduto alla precettazione, per i turni di servizio relativi alla medesima giornata, del personale AMT (ordinanza n. 22);
- nonostante tale provvedimento, il personale si è ugualmente astenuto dal lavoro per l'intera giornata e non ha avuto esito positivo neppure il tentativo di conciliazione, esperito nel pomeriggio dello stesso 19 novembre e nel corso del quale i rappresentanti sindacali hanno dichiarato che l'azione sarebbe proseguita l'indomani 20 novembre 2013;
- al che, il Prefetto di G. ha adottato, sempre il 19 novembre 2013, un nuovo decreto in cui ha ordinato "al personale di A.M.T. comandato nei turni di servizio per la giornata del 20 novembre 2013 di garantire l'uscita dei mezzi dalle rimesse secondo gli orari prestabiliti".
- l'agitazione proseguiva anche nei giorni seguenti e il Prefetto adottava due ulteriori ordinanze di precettazione, rispettivamente in data 20 e 21 novembre 2013.

Con quattro distinti ricorsi proposti dinanzi al TAR Liguria, gli odierni appellati, dipendenti di A.M.T., impugnavano separatamente ognuna delle anzidette ordinanze e con sentenze nn. 129, 130, 131 e 132 del 28.2.2017, recanti identica motivazione, il Giudice amministrativo di primo grado accoglieva i suddetti ricorsi, annullando i provvedimenti prefettizi rispettivamente impugnati.

Il Ministero dell'Interno e la Commissione di Garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali hanno impugnato le anzidette sentenze con distinti atti di appello, tutti chiamati per la discussione all'odierna udienza pubblica.

II. In particolare, anche con la sentenza qui gravata (di annullamento dell'ordinanza 19.11.2013, n. 22), il T.A.R. Liguria ha ritenuto fondato il terzo mezzo di impugnazione, concernente i limiti del potere del Prefetto di disporre lo svolgimento dell'attività lavorativa, in quanto:

-- <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>;

-- <l'omesso preavviso di sciopero sortisce effetti esclusivamente in ambito disciplinare e non si presta a legittimare una compressione totale del diritto allo sciopero>.

La sentenza, implicitamente assorbendo i restanti motivi, ha, quindi, accolto il ricorso e annullato l'impugnata ordinanza prefettizia n. 22 del 19.11.2013.

III. In diritto, Ministero e Commissione deducono i seguenti motivi di appello:

1) violazione degli artt. 8, 12 e 13 l. 146/90, in quanto l'art. 12, comma 1, attribuisce alla Commissione - e non al Prefetto - sia il compito di garantire l'equo contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti costituzionali della persona (annoverati dall'articolo 1, comma 1, della legge medesima), sia la missione istituzionale di vigilare sul rispetto delle regole procedurali dettate dalla legge o dagli accordi e contratti collettivi in tema di sciopero nei servizi pubblici essenziali; mentre la ratio del potere di precettazione assegnato dall'art. 8 al Prefetto sarebbe quella di consentire un intervento in extremis, per scongiurare il pericolo di pregiudizio grave ai diritti degli utenti, in rapporto ai fondati rischi di criticità (sicurezza, ordine pubblico, etc.) individuati dall'autorità prefettizia, in relazione alle circostanze del caso concreto, nell'ambito territoriale di propria competenza.

Operando su un piano distinto rispetto alle prerogative riconosciute in capo alla Commissione, l'istituto della precettazione è, dunque, finalizzato, a tutelare i diritti degli utenti, mediante la garanzia del livello di prestazioni da considerarsi indispensabili in rapporto alla situazione concreta, livello che può portare finanche al divieto dello sciopero per un certo periodo;

2) violazione degli artt. 2, 4, 5 e 8 della l. 146/1990, nel duplice assunto che:

- salvo che nei casi di sciopero in difesa dell'ordine costituzionale o per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori, la durata minima del termine di preavviso prescritta dal citato art. 2 (dieci giorni) non sarebbe derogabile, essendo detto termine finalizzato a consentire all'amministrazione o all'impresa erogatrice del servizio di predisporre le misure che consentano comunque di garantire la continuità del servizio e all'utenza di usufruire di servizi alternativi, nonché a favorire lo svolgimento di eventuali tentativi di composizione del conflitto;

- ove si accogliesse l'interpretazione propugnata dal giudice di prime cure circa la rilevanza esclusivamente disciplinare del mancato rispetto del suddetto termine di preavviso, risulterebbe del tutto priva di efficacia la tutela del diritto costituzionalmente garantito degli utenti a ricevere le prestazioni essenziali del servizio di trasporto pubblico;

3) ulteriore violazione degli artt. 2, 5 e 8 l. 146/1990, illogicità e travisamento dei fatti, in quanto la sentenza appellata non avrebbe tenuto conto delle concrete circostanze di svolgimento dell'astensione (modalità da c.d. "sciopero selvaggio"), che hanno reso impossibile informare tempestivamente l'utenza dello sciopero, nonché consentire alla stessa di organizzarsi e di programmare i propri movimenti e, più in generale, programmare, organizzare ed adottare adeguate misure alternative per far fronte alle esigenze del trasporto pubblico locale.

IV. Costituendosi in giudizio, gli appellati hanno riproposto prioritariamente i motivi non esaminati dal primo Giudice e cioè:

1° motivo: violazione dell'art. 8 L. 12/6/90 n. 146 ed eccesso di potere per travisamento, per mancata, preventiva informazione alla Commissione di garanzia e al Presidente della Regione;

2° e 5° motivo: ulteriore violazione del medesimo art. 8 ed eccesso di potere, in quanto, dalla stessa documentazione prodotta dall'Amministrazione in primo grado, emergerebbe che non sarebbe stato inviato alle OO.SS l'invito ad attivarsi ai fini della desistenza dallo sciopero;

4° motivo: ancora violazione dell'art. 8 e difetto di motivazione in ordine al presupposto del fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati;

IV.1. Con memoria depositata in vista dell'odierna udienza, gli appellati ripercorrono, a propria volta, l'andamento fattuale della vicenda, sottolineando:

- che Commissione di garanzia e Regione Liguria non erano state previamente informate, né era stato formulato l'invito al svolgere azione persuasiva in favore della desistenza dallo sciopero;

- di non aver condiviso le forme di protesta, ma di non aver potuto lavorare, nella situazione creatasi, "per la sussistenza di impedimenti fisici insuperabili".

Indi, essi così controdeducono ai motivi di appello:

-- richiamano la sentenza n. 3300/2005 della Quinta Sezione di questo Consiglio, secondo cui "è illegittima l'ordinanza, emessa ai sensi dell'art. 8 L. n. 146/90, che dispone la precettazione di tutto il personale che ha proclamato lo sciopero, perché in tale modo si determina una sostanziale ablazione dell'esercizio del diritto riconosciuto ai lavoratori dall'art. 40 Cost.";

-- le disposizioni di cui all'art. 1 della legge 146/90 stabilirebbero che il diritto degli utenti in ordine all'erogazione dei servizi pubblici non è assoluto, bensì "astretto" alla sfera delle prestazioni individuate come indispensabili in sede di contrattazione collettiva: cioè, si tratterebbe di un minus rispetto alla complessiva erogazione dei servizi stessi;

-- in ogni caso, si dovrebbe escludere una totale compressione del diritto di sciopero, perché lo scopo esclusivo dell'insieme delle regole dettate sarebbe quello di "contemperare" due diritti di pari dignità costituzionale e cioè di consentirne, per ambedue, l'esercizio (sicché non sarebbe ammissibile una situazione in cui uno dei due risulti soppresso);

-- il termine letterale utilizzato dall'art. 8 c. 2 L. n. 146/90 ("livello") comporterebbe che l'ordinanza di precettazione deve concernere solo una parte delle globali prestazioni del servizio pubblico e cioè un determinato "livello" prestazionale del medesimo e non potrebbe invece concernere l'intero servizio nel suo complesso, per cui l'ordinanza non potrebbe imporre - come nel caso di specie è avvenuto - a tutti i dipendenti di operare per tutto l'orario di servizio;

-- in definitiva, l'art. 8 c. 2 L. n. 146/90, lungi dal sancire la possibilità di una ordinanza di precettazione extra ordinem e cioè dall'oggetto indeterminato a priori (come nel caso di un'ordinanza contingibile e urgente), specificherebbe quale può esserne l'oggetto con puntuali previsioni normative; mentre il diritto di sciopero potrebbe essere compresso solo parzialmente;

-- inoltre, anche il potere prefettizio dovrebbe essere inquadrato nel contesto del criterio generale del "contemperamento".

IV.2. Dopodiché, gli appellati passano a ribadire, quanto alle censure assorbite in primo grado, che:

- l'invito a svolgere azione di desistenza non sarebbe mai stato effettuato, essendosi l'Amministrazione limitata al solo tentativo di conciliazione;

- come affermato da alcune sentenze della Corte di Cassazione (nn. 4476, 4632, 4634 e 5797 del 1999) e soprattutto da Cass. 3/11/98 n. 10967, il legislatore del 1990 avrebbe adottato la scelta tecnica della procedimentalizzazione del potere di precettazione: in questo quadro, il tentativo di conciliazione non si identifica con l'invito a desistere, il quale costituisce incumbente anteriore e concorrente, e non alternativo all'altro;

- l'ordinanza di precettazione non avrebbe osservato tale "rigorosa sequenza procedimentale" e non sarebbe esistita una situazione d'urgenza, poiché la Prefettura ne era da tempo a conoscenza;

- quantomeno e ancora sulla scorta della sentenza Cons. Stato n. 3300/2005, l'ordinanza avrebbe dovuto adeguatamente estrinsecare l'iter logico seguito per giustificare la totale soppressione del diritto di sciopero ed un ordine esteso a tutto il servizio giornaliero e a tutti i dipendenti: ma una tale motivazione difetterebbe nel decreto impugnato in primo grado.

V. All'odierna pubblica udienza, la causa è stata trattenuta in decisione, unitamente agli appelli avverso le altre sentenze di cui si è detto.

VI. Prima di affrontare le singole censure, rispettivamente dispiegate dalle Amministrazioni appellanti e riproposte dagli appellati, appare opportuno riepilogare le principali acquisizioni cui è (da tempo) pervenuta la giurisprudenza della Cassazione civile (cui si sono richiamate anche le difese degli appellati) e di questo Consiglio (sez. VI), in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

In proposito, va, altresì, sottolineato che i precedenti della 1.a Sezione civile della Corte di cassazione, cui si farà tra breve riferimento, sono stati tutti occasionati dalle impugnazioni proposte da dipendenti del Ministero della Pubblica Istruzione avverso le sanzioni amministrative, irrogate nei loro confronti, per la propria astensione dalle operazioni di scrutinio, in violazione della specifica ordinanza di precettazione al riguardo adottata: dal che risulta evidente la perfetta analogia con il caso di specie e, dunque, la pertinenza allo stesso dei principi enunciati dalla Suprema Corte.

VI.1. Quelli affermati ai capi 5 e 6 delle sentenze 5/05/1999, n. 4466 e n. 4476 sono i seguenti:

i) il legislatore del 1990 ha adottato la scelta della procedimentalizzazione del potere di precettazione, delineando un'articolata procedura che coinvolge diversi soggetti a vario titolo interessati al conflitto e che impone al titolare del potere di compiere tutti i tentativi per la sua soluzione. L'ordinanza (di precettazione) viene a configurarsi come momento di chiusura, ove risulti evidente che non sono praticabili altre soluzioni a tutela dei diritti della persona costituzionalmente garantiti;

ii) l'art. 8 della legge 146-90 fonda il potere di precettazione su un duplice presupposto, sostanziale e formale. Quello sostanziale si identifica nel fondato pericolo di pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente garantiti; quello formale consiste in un articolato procedimento scandito, nella ipotesi di conflitti sindacali di rilevanza nazionale o interregionale, dall'invito del presidente del consiglio o del ministro da lui delegato, ovvero del prefetto o del corrispondente organo nelle regioni a statuto speciale negli altri casi, a desistere da comportamenti che determinano la situazione di pericolo; dall'esperimento del tentativo di conciliazione; dall'invito alle parti, in caso di esito negativo, ad attenersi alla proposta eventualmente formulata dalla Commissione di garanzia; ed ancora, dall'audizione, se la situazione di pericolo permanga, ed ove possibile, delle organizzazioni dei lavoratori che promuovono l'astensione collettiva e delle amministrazioni o delle imprese erogatrici del servizio, nonché dalla acquisizione del parere del presidente della giunta regionale e dei sindaci competenti per territorio, qualora il conflitto abbia rilevanza locale;

iii) in questo quadro è evidente che, ove ricorrano entrambi i requisiti, l'Autorità di governo (o quella delegata) può adottare, tra le misure autoritarie previste, anche quella del divieto di sciopero per il tempo necessario alla effettuazione degli scrutini.

Tali principi sono stati ribaditi dalla Sezione I nelle successive pronunce 11/02/1999, n. 1143 e 12/06/1999, n. 5797: le sentenze hanno tutte accolto gli appelli dell'Amministrazione, salvo quella (n. 5797/1999) da ultimo citata, che ha rigettato il ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri sul rilievo che il "radicale divieto di sciopero" fosse stato imposto nell'Ordinanza ministeriale n. 3 del 1992 "in via preventiva ed astratta senza valutazione dell'impatto concreto sul servizio".

Anche la precedente sentenza 3.11.1998, n. 10967, citata in particolare dagli appellati, riguardava il medesimo caso della astensione dagli scrutini finali e aveva respinto il ricorso della Presidenza del Consiglio per il mancato esperimento del tentativo di conciliazione e la mancata richiesta dell'intervento propositivo della Commissione di garanzia.

Tuttavia quel che preme, intanto, evidenziare è che - a differenza di quanto affermato nella gravata sentenza del Tar Liguria - la Suprema Corte ritiene, in ogni caso, ammissibile che l'ordinanza di precettazione possa giungere a imporre anche la misura (per un periodo temporalmente limitato) del divieto di sciopero, purché ricorrano i menzionati presupposti formali e sostanziali e previa valutazione della situazione concreta.

VI.2. Dello stesso avviso si è successivamente mostrata la sez. VI di questo Consiglio (22/03/2005, n. 1161) che ha accolto l'appello del Ministero dei Trasporti, ritenendo (cfr. capo 2) che: <l'amministrazione ha comparato il diritto di sciopero con l'esigenza di garantire le prestazioni indispensabili. Nella specie, la situazione nel settore ferroviario era grave a causa della concentrazione di diverse azioni di sciopero; così che l'amministrazione ha ritenuto che solo un elevato livello di servizi indispensabili avrebbe potuto evitare disagi irreparabili. Ne consegue che, in mancanza di un accordo, la precettazione del 100% dei lavoratori scioperanti si è resa necessaria al fine di assicurare la salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente protetti>.

VI.3. Quanto alla scansione procedimentale, a chiusura (cronologica e giuridica) della quale si colloca il potere di precettazione, in precedenza la stessa Corte di Cassazione (sezione lavoro) aveva osservato (cfr. capo 3 sentenza 6/11/1997, n. 10889) che si tratta di un "procedimento, che, pur essendo inevitabilmente articolato e modulato in plurime fasi in ragione della delicatezza del bilanciamento che il Presidente del Consiglio è chiamato ad operare tra diritti contrapposti, ma tutti di rango costituzionale (il diritto di sciopero da una parte e quelli della persona dall'altra), è reso in realtà flessibile dalla mancata previsione di tempi rigidi, sicché nulla esclude che, ove l'imminenza del grave pregiudizio sia particolarmente accentuata, possa svolgersi secondo cadenze in rapidissima successione".

VI.4. Infine, sempre nell'anno 2005 la Sezione VI di questo Consiglio aveva pubblicato una decisione (7/11/2005, n. 6159) nella quale era affermato che:

- non v'era dubbio che lo sciopero proclamato dalla Rappresentanza Sindacale di Base del Corpo Nazione dei Vigili del Fuoco fosse illegittimo, per contrasto con l'art. 2 della legge n. 146/1990, in quanto incidente su beni costituzionalmente tutelati come la sicurezza pubblica ed indetto ad oltranza, senza garantire prestazioni indispensabili e senza termine di durata e perché "in alcun modo si erano invocate le ragioni che, a norma dell'art. 2 citato consentono ai sindacati di derogare alla disciplina del preavviso e del termine di durata, ossia i casi di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori";

- "la possibilità di rendersi conto dell'illegittimità dello sciopero non poteva in alcun modo sfuggire al dipendente, essendo sancita in modo inequivocabile dall'art. 2 comma 1 della legge n. 146/1990, concernente l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, la cui ignoranza da parte di un pubblico dipendente è certamente inescusabile, dovendo lo stesso essere consapevole della trama di diritti e doveri di cui è intessuto il suo status".

VII. Dalle enunciazioni giurisprudenziali sin qui sunteggiate, si possono, a questo punto, trarre le dovute conseguenze con riferimento alla controversia in esame.

VII.1. Sotto il profilo procedimentale, risulta assolutamente dirimente la circostanza - non contestata - che il giorno 19 novembre 2013 lo sciopero del personale dell'Azienda Municipalizzata Trasporti di G. sia stato indetto, ad horas e senza alcun preavviso, nell'imminenza dell'inizio del servizio mattutino di trasporto locale.

Tal circostanza colora di assorbente illegittimità l'agitazione e si riverbera inevitabilmente sul normale svolgimento della procedura di "raffreddamento del conflitto", prevista dalla legge 146 del 1990.

Ovvero: se il termine di 10 giorni di preavviso viene rispettato dai promotori, ne consegue che la procedura deve necessariamente svolgersi, per risultare legittima, secondo le precise scansioni delineate dall'art. 8 comma 1 legge 146/90; ma se, viceversa, il suddetto termine a quo iniziale non viene rispettato per prima dall'organizzazione sindacale promotrice, non possono, poi, quest'ultima e/o i lavoratori che aderiscono allo sciopero così illegittimamente proclamato (e che devono essere

consapevoli di tale illegittimità) con ragione invocare (e cioè pretendere) l'esatta osservanza dell'anzidetta scansione procedimentale da parte dell'Amministrazione.

VII.2. Ciò stante, si rivela, pertanto, erroneo il secondo argomento motivazionale su cui poggia l'appellata sentenza del Tar Liguria, e cioè che il mancato preavviso rileverebbe esclusivamente sotto il profilo della responsabilità disciplinare dei singoli lavoratori aderenti.

VII.3. Se poi, in aggiunta a quanto sin qui osservato, si verifica - come nel caso di specie - la pressoché totale assenza di soluzione di continuità tra indizione dello sciopero e suo inizio, all'inammissibilità giuridica sopra evidenziata sub IX.1. si accompagna una evidente impossibilità materiale.

VII.4. In questa situazione emergenziale e del tutto anomala, non sono, pertanto, ravvisabili le violazioni procedurali denunciate dagli appellati con i qui riproposti motivi 1, 2 e 5 del ricorso di primo grado, in quanto nessuna omissione può fondatamente addebitarsi al Prefetto, stante - si ripete - non solo il mancato preavviso dello sciopero, ma il suo carattere improvviso e immediato.

Del resto, figura tra i documenti di primo grado prodotti dal Ministero in questa sede di appello, la dichiarazione con cui la Vice Prefetto di G. riporta di aver contattato alle ore 5,20 del giorno 19 novembre 2013 i rappresentanti delle OO.SS. (non tutti fruttuosamente) e il Direttore generale di AMT per una convocazione forzosamente anch'essa ad horas, alla quale si è poi presentato solo il Direttore; e che solo dopo aver preso atto di ciò, alle 5 e 40 il Prefetto ha firmato la (prima) ordinanza di precettazione.

VII.5. Quanto a quest'ultima, l'ammissibilità di una misura di precettazione che coinvolga la totalità dei lavoratori e delle prestazioni che gli stessi sono chiamati a svolgere (sino al c.d. divieto di sciopero) già è stata illustrata nei richiami giurisprudenziali effettuati ai precedenti capi VI.1 (spec. lett. "iii") e VI.2., rispetto ai quali la contraria sentenza della V Sezione di questo Consiglio n. 3300/2005, su cui fanno leva le difese degli appellati, si rivela come un precedente isolato, ragion per cui il Collegio ritiene di discostarsi, per aderire invece all'indirizzo non solo maggioritario delle Corti superiori, ma anche logicamente e giuridicamente più convincente.

Ne consegue l'infondatezza del terzo motivo del ricorso di primo grado e la non condivisibilità della motivazione con cui il Tar Liguria lo ha, viceversa, accolto e, con esso, l'intero gravame.

VII.6. Di tale originario ricorso resta da esaminare il qui riproposto quarto motivo, con cui si denuncia l'insufficienza motivazionale dell'ordinanza prefettizia, in ordine alla sussistenza del presupposto sostanziale per la sua adozione, quanto al pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Anche questa censura è priva di pregio, in quanto l'ordinanza 19.11.2013 n. 22 (che riporta l'ora di emissione: 05,40) dà atto:

- che la notizia dell'astensione dal lavoro non ritualmente proclamata è pervenuta dalla Direzione aziendale alle ore 04,45;
- che i rappresentanti delle OO.SS. sono stati invitati a svolgere azioni persuasive per la desistenza dallo sciopero;
- che la convocazione delle parti alle 5,30 per il tentativo di conciliazione non ha avuto esito.

Dopodiché, l'ordinanza evidenzia che "sussiste la necessità di adottare misure volte a prevenire il pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati (...), considerato che la mancata attivazione del servizio di trasporto pubblico urbano, senza preavviso per l'utenza e garanzia di rispetto delle modalità prescritte dalla legge, richiede un intervento volto a scongiurare detto pregiudizio attraverso misure volte a ripristinare la fruibilità del servizio medesimo": in relazione all'urgenza di provvedere nella situazione data, non può non ritenersi che siffatto iter e contenuto motivazionali risultino rispondenti a canoni di ragionevole sufficienza.

VII.7. Per converso, da tutte le considerazioni che precedono risulta la fondatezza dei motivi dell'appello prodotto da Ministero e Commissione di garanzia, laddove si deduce:

- a) che l'istituto della precettazione è finalizzato a tutelare i diritti degli utenti, mediante la garanzia del livello di prestazioni da considerarsi indispensabili in rapporto alla situazione concreta, livello che può portare finanche al divieto dello sciopero per un certo periodo (primo motivo);
- b) che - salvo i casi di sciopero in difesa dell'ordine costituzionale o per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori - la durata minima del termine di preavviso di dieci giorni non è derogabile e il mancato rispetto di detto termine non riveste rilevanza esclusivamente disciplinare (secondo motivo);
- c) che la sentenza appellata non ha tenuto conto delle concrete circostanze di svolgimento dell'astensione (terzo motivo).

VIII. Conclusivamente, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza gravata, va respinto il ricorso di primo grado, restando perciò in vita l'ordinanza prefettizia con quest'ultimo impugnata.

Dall'esposizione che precede emerge con evidenza l'obiettiva peculiarità della vicenda dedotta in causa, il che consente di compensare interamente, tra le parti, le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado, agli ulteriori effetti indicati al capo VIII della motivazione.

Spese del doppio grado compensate.

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