

Protocollo: 17/12/2018 - 649568 Arrivo
Completato il: 18/12/2018
AGS Roma / LEGALE
scadenza : 17/06/2019

CT 19005/2015 Sez. I
Avv. FABRIZIO FEDELI



51

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DI APPELLO DI ROMA

Sezione controversie lavoro, previdenza e assistenza obbligatorie
composta dai Sigg. Magistrati:

DI SARIO	dott.ssa Vittoria	Presidente rel.
PIRONE	dott.ssa Olga	Consigliere
SELMI	dott. Vincenzo	Consigliere

alla udienza pubblica del 15.11.2018 ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile in grado di appello iscritta al n. 699 del Ruolo Generale Affari
Contenziosi dell'anno 2016 vertente

TRA

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, MINISTERO
DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA E AGENZIA
PER LA RAPPRESENTANZA NEGOZIALE DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI** elett.te dom.to in Roma, via dei Portoghesi n. 12, presso
l'Avvocatura Generale dello Stato che li rappresenta e difende per legge

APPELLANTI

E

FEDERAZIONE LAVORATORI DELLA CONOSCENZA FLC-CGIL elett.te
dom.to in Roma, via Cosseria n.2, presso lo studio dell'avv. Francesco Americo
che unitamente agli avv.ti Vittorio Angiolini, Isetta Barsanti Mauceri, Luca
Formilan ed Alessandro Basilico la rappresenta e difende come delega in calce
al ricorso introduttivo

APPELLATA

**Oggetto: appello avverso la sentenza n.7552/2015 del Tribunale di
Roma depositata il 16/9/2015**

CONCLUSIONI DELLE PARTI: come da rispettivi atti

RAGIONI DELLA DECISIONE





1. La Federazione Lavoratori della Conoscenza FLC-CGIL ha agito in giudizio contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e contro l'ARAN, ed invocato l'art. 39 comma 1 Cost, ha lamentato il "blocco" della contrattazione collettiva, ha chiesto al giudice: previa remissione alla Corte Costituzionale della questione di costituzionalità dell'art. 9 co 17 d.l. n. 78/2010 (conv nella legge n.122/2010), dell'art. 16 co 1 d.l. n. 98/2011 (conv nella legge n. 111/2011), dell'art. 1 co 453 della legge n. 143/2013, dell'art. 1 co 254 della legge n. 190/2014, in combinato disposto tra loro, di accertare e dichiarare il diritto di essa ricorrente affinché sia avviato il procedimento di contrattazione collettiva per i comparti della scuola, dell'università, della ricerca, dell'alta formazione artistica musicale e coreutica e delle relative aree dirigenziali e per l'effetto di condannare le Amministrazioni convenute a provvedervi.

1.1. Nella resistenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e dell'ARAN, il Tribunale di Roma ha così disposto: ordina alle parti convenute di dare avvio, senza ritardo e per quanto di loro competenza, al procedimento di contrattazione collettiva per i comparti della scuola, dell'università, della ricerca, dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e delle relative aree dirigenziali, condannando le Amministrazioni alla refusione delle spese di lite.

1.2. Il primo giudice: i) ha respinto l'eccezione di cessazione della materia del contendere, sollevata dalle Amministrazioni in ragione della nota sentenza della Consulta n. 178/2015, emessa nelle more del giudizio, tenuto conto del *petitum* dedotto in giudizio e considerato che < come rappresentato dal procuratore alle liti della parte ricorrente, a seguito della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della sentenza 178/2015 non risulta che per il comparto della scuola, dell'università, della ricerca, dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica siano state avviate da parte delle competenti pubbliche amministrazioni le procedure di contrattazione collettiva, né gli atti alle stesse prodromiche>, ii) ha aggiunto che < Tale situazione di fatto, ad avviso del Giudice, determina l'insorgenza di un vero proprio bisogno di tutela giurisdizionale, nella prospettiva dell'articolo 100 c.p.c. Appare infatti evidente che la inerzia della pubblica amministrazione potrebbe vanificare, ed anzi eludere, la rimozione della causa di sospensione della contrattazione collettiva compiuta per effetto della sentenza 178/2015. Contribuendo così ad alterare ulteriormente la dinamica negoziale "in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale (sentenza n. 309 del 1997, punti 2.2.2., 2.2.3. e 2.2.4. del Considerato in diritto)" (cfr. il § 17 del considerato in diritto). Il diritto vantato dalla ricorrente, che ha il rango di diritto fondamentale ex art.39 Cost., già compresso per un periodo di tempo ritenuto non più sopportabile dalla Corte costituzionale, esige pertanto una pronta attuazione>; iii) ha ulteriormente argomentato che < deve distinguersi nella sentenza 178/2015 la parte immediatamente precettiva (self executing, mutuando una terminologia propria del diritto dell'Unione Europea), dalla parte raramente programmatica. La parte immediatamente precettiva è costituita proprio dalla rimozione della causa di sospensione della contrattazione collettiva; rimozione che produce ipso iure un diritto in capo alle organizzazioni sindacali ed un correlativo obbligo a carico delle amministrazioni pubbliche. La



parte programmatica, che non appare di per sé idonea a creare diritti ed obblighi, è invece costituita dall'invito rivolto al legislatore nel § 18 del considerato in diritto. La natura fondamentale del diritto vantato dalla parte ricorrente (art.39 co.1 Cost.), in uno con la sua protratta e strutturale compressione, impone infatti un dovere di agire immediato ed incondizionato, senza che sia necessario attendere lo spiccato intervento del legislatore incondizionato, senza che sia necessario attendere l'auspicato intervento legislativo. Il caso di specie non ci troviamo infatti di fronte a un vuoto di tutela, proprio in considerazione del fatto che essendo stata rimossa la causa sospensiva trovano applicazione le disposizioni dettate in subiecta materia dagli artt.40 d.lgs. 165/2001>.

2. Avverso detta decisione hanno proposto tempestivo appello la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e l'ARAN lamentando: I) Violazione dell'art. 1, L. Cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23, L. 11 marzo 1953, n. 87. Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata per difetto di incidentalità e di rilevanza. Inammissibilità del ricorso in quanto mero pretesto per l'accesso al giudice finalizzato a sollevare direttamente la quesitone di costituzionalità degli artt. 9, commi 1, 17 e 21 del D.L. n. 78/2010 conv in L. n. 122/2010 e dell'art. 16, comma 1, del D.L. n. 98/2011 conv. in L. n. 111/2011, dell'art. 1, comma 453, della L. 27.12.2013 n. 147 e dell'art. 1, comma 254 della L. n. 190/2014, per avere il Tribunale implicitamente respinto l'eccezione sollevata di inammissibilità del ricorso introduttivo siccome avente ad oggetto l'impugnazione diretta, e non incidentale, delle denunciate norme; II) Violazione dell'art. 100 cpc per omessa declaratoria della cessazione della materia del contendere, in ragione degli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 178/2015 nel presente giudizio, tenuto conto che tali effetti decorrono dal giorno della pubblicazione nella G.U. e nei termini indicati nella motivazione; III) Violazione degli artt. 40, 43, 47 bis, 48, 63 d.lgs n. 165/2001, dell'art. 1 comma 466 della legge n. 208/2015, dell'art. 100 c.p.c. e dello stesso disposto della Consulta, per non avere di fatto il Tribunale tenuto conto dei numerosi adempimenti legali che precedono la contrattazione, pronunciandosi solo a distanza di un mese e mezzo dalla pubblicazione della sentenza e dei vari passaggi che si erano nel tempo succeduti (legge di stabilità 2016, il cui disegno di legge era stato approvato dal CDM il 15.10.2015, preceduto il 18.9.2015 dall'approvazione della nota di aggiornamento del DEF 2015, l'approvazione della legge di stabilità n. 208/2015 intervenuta il 28.12.2015, preceduto dall'avvio da parte dell'ARAN degli incontri con le OO.SS. per la definizione dell'accordo sui comparti introdotto dalla legge n. 150/2009.

2.1. Si è costituita in giudizio la Federazione Lavoratori della Conoscenza FLC-CGIL resistendo al gravame e chiedendone il rigetto.

2.2. Respinta con ordinanza del 19.5.2016 l'istanza di inibitoria, Previ gli incumbenti di cui all'art. 437 c.p.c., la causa è stata decisa come da separato dispositivo pubblicamente letto.



3. Il primo motivo di gravame, con cui si ripropone l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo, eccezione implicitamente disattesa dal Tribunale che nulla ha detto sul punto, pronunciandosi nel merito, è infondato.

3.1. E' sufficiente richiamare il tenore delle conclusioni del ricorso introduttivo della lite, già riprodotte al § 1, per escludere che le parti abbiano agito in via diretta ed esclusiva per far valere l'illegittimità costituzionale delle norme in discussione, essendo di contro l'oggetto dell'azionata pretesa la denunciata violazione del diritto sancito dall'art. 39 comma 1 Cost ed il conseguente ordine alle Amministrazioni di avviare immediatamente la contrattazione nel comparto indicato.

4. Gli altri motivi di gravame, che ben possono essere esaminati congiuntamente data la stretta connessione, sono fondati e devono essere accolti nei termini di seguito esposti.

5. La vicenda in esame è nota ed ha portato all'intervento della Consulta, che con la sentenza n. 178/2015 ha così disposto:

"1) dichiara l'illegittimità costituzionale sopravvenuta, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nei termini indicati in motivazione, del regime di sospensione della contrattazione collettiva, risultante da: art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111); art. 1, comma 453, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014) e art. 1, comma 254, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2015);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera c), del d.l. n. 98 del 2011, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 122 del 2013, e dall'art. 1, comma 452, della legge n. 147 del 2013, promosse, in riferimento all'art. 36, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, e dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, con le ordinanze di rimessione indicate in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 17, primo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, e dell'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, con riguardo alla limitazione dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, e dall'art. 1, comma 1, lettera c), primo periodo, del d.P.R.



n. 122 del 2013 e dall'art. 1, comma 453, della legge n. 147 del 2013, con riguardo alla sospensione delle procedure contrattuali e negoziali per la parte economica per il periodo 2013-2014, sollevate, in riferimento agli artt. 35, primo comma, e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, commi 1, 2-bis, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, e 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, con riguardo alla limitazione dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, del trattamento accessorio, degli effetti economici delle progressioni di carriera, dall'art. 1, comma 456, della legge n. 147 del 2013, con riguardo alla limitazione dei trattamenti accessori, dall'art. 1, comma 1, lettera c), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013 e dall'art. 1, comma 453, della legge n. 147 del 2013, con riguardo alla sospensione delle procedure contrattuali e negoziali per la parte economica per il periodo 2013-2014, promosse, in riferimento all'art. 35, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 17, primo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, e 39, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, con riguardo alla limitazione dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, dall'art. 1, comma 1, lettera c), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, e dall'art. 1, comma 453, della legge n. 147 del 2013, con riguardo alla sospensione delle procedure contrattuali e negoziali per la parte economica per il periodo 2013-2014, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2-bis, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, 39, primo comma, e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, con riguardo alla limitazione dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, del trattamento accessorio, degli effetti economici delle progressioni di carriera, dall'art. 1, comma 456, della legge n. 147 del 2013, con riguardo alla



limitazione dei trattamenti accessori, dall'art. 1, comma 1, lettera c), primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, e dall'art. 1, comma 453, della legge n. 147 del 2013, con riguardo alla sospensione delle procedure contrattuali e negoziali per la parte economica per il periodo 2013-2014, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe".

5.1. Detta sentenza è stata pubblicata sulla G.U. in data 29.7.2015, sicché, per come statuito dalla stessa Consulta, la pronunciata incostituzionalità sopravvenuta decorrere dal successivo 30.7.2015.

5.2. Il c.d. "blocco della contrattazione" sancito dalle norme sopra richiamate è stato ritenuto legittimo dalla Consulta per il periodo anteriore all'indicata data, sicché non può non osservarsi come il ricorso introduttivo della presente lite, depositato in data 26.3.2015, sia infondato, atteso che quanto in esso affermato attiene esclusivamente al periodo precedente il 30.7.2015, per il quale la Corte Costituzionale ha escluso profili di illegittimità.

Più esattamente all'epoca del deposito del ricorso, dei fatti ivi narrati e delle illegittimità ivi denunciate le norme che hanno regolato il c.d. blocco devono tutte ritenersi legittime, sicché l'azionata pretesa è priva di giuridico fondamento.

5.3. E' vero che nelle more del giudizio di primo grado è intervenuta la declaratoria di incostituzionalità richiamata, ma è altrettanto vero che, come evidenziato, si è trattato di una declaratoria di illegittimità "sopravvenuta", quindi senza alcun effetto retroattivo, e limitata alle seguenti disposizioni: art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111); art. 1, comma 453, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014) e art. 1, comma 254, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2015).

6. La Consulta, inoltre, ha fissato nello stesso dispositivo i limiti della dichiarata illegittimità costituzionale sopravvenuta, rinviando ai "termini indicati in motivazione".

6.1. In quest'ultima, infatti, si legge che "Rimossi, per il futuro, i limiti che si frappongono allo svolgimento delle procedure negoziali riguardanti la parte economica, sarà compito del legislatore dare nuovo impulso all'ordinaria dialettica contrattuale, scegliendo i modi e le forme che meglio ne rispecchino la natura, disgiunta da ogni vincolo di risultato. Il carattere essenzialmente dinamico e procedurale della contrattazione collettiva non può che essere ridefinito dal legislatore, nel rispetto dei vincoli di spesa, lasciando



impregiudicati, per il periodo già trascorso, gli effetti economici derivanti dalla disciplina esaminata”.

7. La gravata sentenza è stata emessa in data 16.9.2015, a distanza di un mese e mezzo dalla pubblicazione della richiamata sentenza della Consulta, e finisce di fatto per tradursi in una sorta di condanna “preventiva” delle Amministrazioni, nel timore che le stesse potessero sottrarsi a quanto affermato nella chiamata decisione, continuando a restare inadempienti.

7.1. Ciò emerge con chiarezza dal tenore della decisione, che, dopo avere dato atto che a quella data non risultavano < per il comparto della scuola, dell’università, della ricerca, dell’alta formazione artistica, musicale e coreutica (che) siano state avviate da parte delle competenti pubbliche amministrazioni le procedure di contrattazione collettiva, né gli atti alle stesse prodromiche>, ha aggiunto < che la inerzia della pubblica amministrazione potrebbe vanificare, ed anzi eludere, la rimozione del della causa di sospensione della contrattazione collettiva compiuta per effetto della sentenza 178/2015. Contribuendo così ad alterare ulteriormente la dinamica negoziale “in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale (sentenza n. 309 del 1997, punti 2.2.2., 2.2.3. e 2.2.4. del Considerato in diritto)”>.

7.2. Così facendo il Tribunale non solo ha finito per sanzionare un ipotetico inadempimento futuro, ma non ha neppure tenuto conto del complesso quadro normativo che regola la materia e che non consente di trattare le Pubbliche amministrazioni alla stregua di datori di lavoro privati, che possano accedere liberamente ed incondizionatamente alla contrattazione con le OO.SS.

7.3. Correttamente il gravame richiama le disposizioni di cui agli artt. artt. 40, 43, 47 bis, 48, 63 d.lgs n. 165/2001 nonché quella dell’art. 1 comma 466 della legge n. 208/2015 ed anche del d.lgs n. 150/2009 che ha imposto la riduzione dei comparti.

7.4. Ed infatti, sebbene la stessa gravata sentenza riconosca che <la rimozione della causa di sospensione per il periodo dal 30 luglio 2015 in poi non produce automaticamente l’avvio del procedimento di contrattazione collettiva, essendo indispensabile l’impulso delle pubbliche amministrazioni interessate secondo le disposizioni dettate dagli artt.40 e segg. d.lgs. 165/2001. A tacer d’altro, nessun procedimento può essere avviato senza la previa determinazione da parte delle amministrazioni interessate degli atti di indirizzo previsti dall’art.47 d.lgs. cit.>, finisce però per non trarne le dovute conseguenze.

7.5. *In primis* finisce per non considerare che il riavvio della contrattazione imponeva la preventiva definizione dei nuovi comparti, intervenuta solo con il CCNQ del 13/7/2016, senza che risulti un ritardo addebitabile al Governo, atteso che nell’ottobre 2015 era stato dato mandato all’ARAN di procedere alle necessarie consultazioni, tant’è che, come risulta agli atti, quest’ultima aveva proceduto ad una prima convocazione delle OO.SS. già con nota dell’8/10/2015 per la giornata del successivo 13/10/2015.

7.6. Inoltre il Tribunale non ha tenuto conto della dovuta preventiva programmazione economica e del necessario preventivo stanziamento dei relativi fondi, che doveva intervenire nelle forme, con gli strumenti e nei tempi di legge.



Ed infatti è stato necessario intervenire, come pure dedotto nel gravame, con la legge di bilancio per l'anno 2016, approvata il 28.12.2015 (legge n. 208/2015), preceduta, il 18.9.2015, dall'approvazione da parte del Governo della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2015.

7.7. In un tale contesto al settembre 2015, data della decisione, non poteva essere addebito alle appellanti alcun inadempimento colpevole tale da giustificare l'ordine di procedere "senza ritardo" a dare avvio al procedimento di contrattazione collettiva, in assenza della preventiva definizione dei comparti e dello stanziamento delle risorse economiche.

8. Per le ragioni esposte la gravata sentenza va riformata, con il rigetto del ricorso proposto in primo grado dalla Federazione appellata, rimanendo assorbita ogni altra questione.

9. La natura della questione trattata che, come visto, ha comportato anche l'intervento della Consulta, giustifica la compensazione delle spese di lite di entrambi i gradi.

P.Q.M.

La Corte, in accoglimento dell'appello, in riforma della gravata sentenza, rigetta il ricorso di primo grado proposto dalla Federazione Lavoratori della Conoscenza FLC-CGIL;
compensa le spese di lite di entrambi i gradi di giudizio.

Roma 15.11.2018

IL PRESIDENTE est.
dott.ssa Vittoria Di Sario

