

**N. 794/2013 R G proc spec.**

**TRIBUNALE DI REGGIO CALABRIA**

**SEZIONE PER LE CONTROVERSIE DI LAVORO**

Il Tribunale di Reggio Calabria, Sez. Lavoro, in persona della Dr. PATRIZIA MORABITO in funzione di Giudice Unico , ha pronunciato la seguente

**ordinanza**

nella controversia proposta **ex art. 700 cpc** da

**COMUNE DI REGGIO CALABRIA** in persona della Commissione Straordinaria legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Callipo per mandato a margine del ricorso, ed elettivamente domiciliato in Gioia Tauro Via Lomoro n 144- indirizzo posta elettronica certificata : [gaetano.callipo@pec.it](mailto:gaetano.callipo@pec.it); -Ricorrente-

**Contro**

**FP CGIL – Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica della CGIL Confederazione Generale Italiana del Lavoro – sede di Reggio Calabria**, in persona del legale rappresentante pro tempore, difesa giusta procura a margine della memoria di costituzione dall'avv. Domenico Ruggiero, elettivamente domiciliato presso il suo studio in Reggio Calabria, Via S. Lucia al Parco n 25 ; indirizzo posta elettronica certificata: [domenico.ruggiero@avvocatirc.legalmail.it](mailto:domenico.ruggiero@avvocatirc.legalmail.it); - Resistente-

**Contro**

**CSA – Coordinamento sindacale Autonomo – REGIONI Autonomie Locali-** in persona del legale rappresentante pro tempore, difesa giusta procura a margine della memoria di costituzione dagli avv. Giulia Renata



Mazzeo e Abg. Onofrio Fano elettivamente domiciliati in Reggio Calabria,  
Via Ravagnese Superiore n 156; indirizzi posta elettronica certificata:  
[giuliarenata.mazzeo@avvocatirc.legalmail.it](mailto:giuliarenata.mazzeo@avvocatirc.legalmail.it);

[onofrio.fano@avvocatirc.legalmail.it](mailto:onofrio.fano@avvocatirc.legalmail.it) - Resistente-;

**Contro**

**DICCAP/SULPM** , in persona del coordinatore nazionale legale  
rappresentante pro tempore con sede in Modena, difesa giusta procura in  
calce alla memoria di costituzione dall'avv. Domenico Falanga  
elettivamente domiciliato presso il suo studio in Reggio Calabria, Via  
Crisafi n 25; indirizzo posta elettronica certificata:

[domenico.falanga@pecstudio.it](mailto:domenico.falanga@pecstudio.it); - Resistente-;

**contro**

**FUNZIONE PUBBLICA CISL di Reggio Calabria**, in persona del  
segretario legale rappresentante pro tempore, difesa dall'avv. Giuseppe  
Mazzotta, elettivamente domiciliata presso il suo studio in Reggio  
Calabria, Via Fiorentino n 5/e giusta procura a margine della memoria di  
costituzione, indirizzo posta certificata: [avv.mazzotta@pecstudio.it](mailto:avv.mazzotta@pecstudio.it)

- Resistente-;

**contro**

**OO. SS UNIONE ITALIANA DEL LAVORO . FEDERAZIONE  
POTERI LOCALI (UIL-FP) Camera Provinciale di RC** , in persona del  
segretario legale rappresentante pro tempore, difesa dall'avv. Angela  
Gaetano elettivamente domiciliata presso il suo studio in Reggio Calabria,  
Via P. Pellicano n36, giusta procura in calce alla memoria di costituzione,  
indirizzo posta certificata: [angelagaetano71@pec.it](mailto:angelagaetano71@pec.it); - Resistente-;



**e contro**

**RSU- RAPPRESENTANZE SINDACALI UNITARIE del Comune di  
Reggio Calabria, in persona dei rappresentati sindacali;**

**- Resistenti non costituiti-**

\*\*\*\*\*

Esaminati gli atti, sentiti i difensori, sciogliendo la riserva assunta all'ud. del 15.4.2013, osserva:

Con ricorso di merito e contestuale domanda cautelare ex artt 414 e 700 cpc il Comune di RC ha dedotto che la relazione conclusiva della verifica ispettiva effettuata dal Ministero dell'Economia e Finanze nel periodo tra il giugno ed il luglio 2011, con preciso tema d'indagine la verifica delle spese per il personale dipendente, aveva rilevato una serie di gravi anomalie – specificamente indicate al cap IV- rispetto alla gestione delle spese per il personale non dirigenziale; in particolare sarebbe stata illegittimamente applicato l'istituto della Progressione Economica Orizzontale (PEO), con danno per l'erario, ingente e progressivo, posto che gli incrementi economici derivanti dalla progressione avevano effetti duraturi sulla retribuzione mensile, in quanto l'attribuzione della progressione determinava un aumento stabile sulla retribuzione del dipendente.

Rappresentava che i poteri di monitoraggio e vigilanza sull'aspetto della spesa di personale si radicavano nelle finalità generali della riforma avviata con il D. Legisl 29/1993, attualmente disciplinata dal TU 165/2001, nell'ambito del quale l'art 40 delineava i limiti alla contrattazione decentrata, vietando alla PA di sottoscrivere contratti integrativi in sede



decentrata che risultassero in contrasto con i vincoli dei CCNL o che comportassero oneri non previsti, e prevedeva la nullità di diritto ed inapplicabilità delle clausole difformi (*per conforme orientamento giurisprudenziale – cfdr Cass sent n 10099 del 2007; Trib RC 31.5.2005 ; Corte Conti Reg Lombardia 14.6.2006 n 372*); che a suffragio dell'assunto stavano gli art 40 bis e 45 TUIPI 65/2001; infine che la conformità a Costituzione del sistema delineato dal TU era stato sancito da Corte Cost sent n 4/2004.

Previa ricognizione del sistema normativo che disciplinava gli Accordi Integrativi, affermava l'illegittimità di quelli che avessero previsto l'erogazione generalizzata di compensi al personale, al di fuori della logica premiale d'incentivo, e senza riferimento al raggiungimento di obiettivi di maggior efficienza e produttività (*ed anche su questo vi erano state varie pronunzie della Corte dei Conti – sent 79/2001; 22.6.2004; sent n 274 del 2007, ecc*).

Particolarmente evidenziava che i criteri si riferivano al 1) fondo per il finanziamento delle politiche di sviluppo risorse umane e produttività; 2) progressione economica orizzontale; ma che nessuno dei vincoli era stato rispettato per i contratti decentrati integrativi per il personale deliberati e stipulati dal Comune di RC nel 2004, nel 2006, nel 2009, nel 2010, per come accertato dagli ispettori, che avevano rilevato gravi irregolarità nella costituzione del fondo per le risorse decentrate.

Questo era disciplinato da regole tassative, che non era consentito agli enti locali di derogare, né aumentare le somme disponibili; gli aumenti a disposizione erano solamente quelli previsti dai comma 2<sup>^</sup> e 5<sup>^</sup> dell'art 15



del CCNL 1.4.1999 ; mentre presso il Comune di Reggio Calabria gli incrementi per tutti gli anni esaminati erano stati apportati in violazione delle norme suddette, come affermato nella relazione ispettiva ministeriale, di cui l'atto introduttivo riportava ampi stralci, giungendo ad affermare che l'indebito inserimento aveva riguardato somme pari ad **euro 1.399.768,28**, per di più distribuite a pioggia per l'erogazione delle P.E.O. Quanto poi alla P.E.O. , disciplinata dall'art 5 del CCNL 31.3.1999, che ne limitava la distribuzione nei limiti delle risorse disponibili e secondo criteri selettivi e "meritocratici" che valorizzassero l'esperienza acquisita, i risultati ottenuti, ovvero per le progressioni più elevate, previo l'esperimento di vere e proprie selezioni, così come confermato dall'ARAN (orient. N 270 e orient 1313, diffusamente richiamati in ricorso) , che aveva anche evidenziato la nullità della decorrenza retroattiva rispetto alla data in cui ne era stata decisa l'attivazione.

A fronte di ciò, il Comune, negli accordi stipulati tra il 2000 ed il 2010 aveva più volte attivato la P.E.O, incorrendo in plurime violazioni, e precisamente:

- 1. progressione del 2000, con riferimento al 1999: i beneficiari erano stati 1342 dipendenti su un totale di 1358, (pari al 98,82% del totale); erano state attribuite retroattivamente, addirittura dal gennaio 1999; per diopendi già cessati dal servizio in data antecedente il 31.3.1999, data di approvazione del CCNL che le aveva previste; era stata attribuita ad 8 mesi, il cui rapporti di lavoro era stato riconosciuto a seguito di sentenza o transazione; che era stata attribuita a 10 dipendenti che non avevano maturato solo un anno di servizio, in quanto trasferiti ad altro ente per



mobilità volontaria;

- 2. progressione attivata per l'anno 2000, di cui hanno beneficiato il 100% dei dipendenti;

- 3. progressione attivata in base all'accordo integrativo del 11.7.2003 : hanno beneficiato 1334 su 1339 dipendenti, restandone esclusi solo 5 di cui alcuni assenti per più di 180 giorni ed altri due sanzionati disciplinarmente;

- 4. progressione attivata per l'anno 2005, di cui hanno beneficiato 1202 dipendenti, con esclusione solo di due dipendenti;

- 5. progressione attivata per l'anno 2007, con riferimento al contratto decentrato sottoscritto il 26.8.2009, decorrenza 2007: in questo caso l'illegittimità derivava non già dalla percentuale dei beneficiari (52,73% del totale dei potenziali partecipanti) ma dalla retroattività della previsione contrattuale, non consentita;

- 6. Progressione attivata con riferimento alle previsioni del contratto decentrato relativo alle risorse del fondo per il 2008, sottoscritto il 9.8.2010, ma con decorrenza 2008. In questo caso, all'illegittima retroattività della progressione per due anni rispetto alla data della stipula, si aggiunge l'elevata percentuale dei beneficiari (il 97,82 % del totale), per l'assenza di criteri selettivi e meritocratici , e l'esistenza di criteri che finivano per attribuire determinante incidenza all'anzianità nel ruolo

Ripeteva le valutazioni degli Ispettori della Ragioneria Generale dello Stato (pagg 117 e ss relazione) , corrispondenti e conformi al costante orientamento della Corte dei Conti e dei pareri resi dall'ARAN, e i calcoli effettuati dagli ispettori, che venivano – nelle risultanze conclusive annuali



per le sei progressioni ora richiamate- determinate in totale di euro 11.531.998,03 da ritenersi illegittimamente distribuiti al personale in ragione delle plurime illegittimità dichiarate, segnalando come gli effetti economici delle PEO continuavano a maturare mese per mese, sui trattamenti dei dipendenti , incrementando il danno economico per il Comune già in stato di decozione e sostanzialmente di dissesto finanziario. Quindi il Comune rappresentava che , appena ricevuta la relazione ministeriale, aveva avviato trattative con le rappresentanze sindacali al fine di riportare alla legalità l'attività contrattuale decentrata, tuttavia senza alcun risultato , e per questo era stata adottata la deliberazione n 35 del 29.11.2012 , con la quale la Commissione straordinaria aveva formulato specifico atto d'indirizzo al competente dirigente per il recupero delle somme indebitamente corrisposte, che avrebbero potuto comportare anche recuperi di trattamenti pensionistici a loro volta indebitamente erogati, al precipuo fine del ripristino della legalità.

Evidenziando che l'amministrazione avrebbe potuto procedere in via diretta al recupero delle somme indebitamente corrisposte, ma che l'ARAN aveva segnalato (pareri 499- 5 A1 e 499 - 5B1 ) un orientamento difforme, secondo il quale la declaratoria di nullità delle clausole difformi ex art 40 comma 3^ TUIPI 165/2001 e ex art 4 comma 5 del CCNL 1999 andava effettuato attraverso l'apporto di terzi, così come la difformità delle clausole del contratto integrativo decentrato difformi rispetto al CCNL andavano rinegoziate ovvero sottoposte al controllo dell'Autorità Giudiziaria (parere 499-5M3 e parere 499- 5M2) tanto premesso ha formulato:



- istanza cautelare ex art 700 cpc al fine di ottenere la sospensione delle erogazioni economiche conseguenti ai contratti stipulati il 29.6.2001 con decorrenza gennaio 1999 e contratto stralcio del 22.12.200; contratto integrativo decentrato dell'11.7.2003; contratto integrativo decentrato sottoscritto il 21.12.2004; contratto sottoscritto il 26.8.2009 con decorrenza 2007; contratto sottoscritto il 9.8.2010 con decorrenza 2008.

Formulava altresì domanda di merito volta ad ottenere la declaratoria di nullità e comunque d'illegittimità ed inefficacia degli stessi già indicati contratti integrativi decentrati, per violazione delle norme in materia di corretta individuazione e quantificazione delle risorse economiche, da determinarsi secondo le regole dettate dalle normative vigenti e come ricordato dalla relazione ispettiva della Ragioneria Generale dello Stato; in ogni caso ordinandosi alla controparte sindacale di riprocedere alla rinegoziazione e dichiarando il diritto del Comune di procedere al recupero di quanto indebitamente corrisposto .

Fissate con unico decreto le udienze per la trattazione del procedimento cautelare e del merito, si sono costituite **in questa sede cautelare** le seguenti organizzazioni sindacali, spiegando ciascuna argomenti difensivi a margine sintetizzata:

**CSA – Coordinamento sindacale Autonomo – REGIONI Autonomie Locali-** che ha chiesto il rigetto dell'istanza cautelare lamentando: la violazione del contraddittorio per avere il Comune notificato solo alle controparti della contrattazione decentrata, laddove avrebbe dovuto instaurarlo nei confronti dei non iscritti, dei dirigenti sindacali, del personale in quiescenza e degli eredi dei dipendenti deceduti che avevano



beneficiario delle progressioni ritenute illegittime; l'inammissibilità del ricorso in quanto a mente della domanda scaturiva che la contrattazione decentrata si era formata su fondi indicati come disponibili dal Comune e sulla congruità dei quali i sindacati non avevano poteri né strumenti di verifica. Eccepiva che la domanda teneva a risalire nel tempo scardinando i principi dettati dalla prescrizione quinquennale, e negava la sussistenza del *periculum in mora*, stante il lungo lasso di tempo nel quale la violazione era stata conosciuta e tollerata; deduceva la buona fede dei dipendenti e il fatto che l'art 41 del TUPI modificato dall'art 54 del D. Legisl 150/2009 imponeva l'invio delle specifiche informazioni agli organi preposti al controllo del rispetto dei vincoli finanziari e dei criteri meritocratici.

**FP CGIL – Federazione Lavoratori della Funzione Pubblica della CGIL Confederazione Generale Italiana del Lavoro**, che ha concluso per la declaratoria d'inammissibilità del ricorso e dell'istanza cautelare, per insussistenza dei requisiti del provvedimento ex art 700 cpc perché il *periculum* doveva ritenersi escluso per il lungo lasso di tempo nel quale la violazione era stata conosciuta e tollerata; e perché il Comune aveva avuto il tempo di agire con azione ordinaria e per anni non l'aveva fatto; inoltre ha eccepito l'inconducenza del parere ARAN menzionato da controparte, la violazione di legge e degli art 40-45 D. Legisl 165 del 2001 poiché la Commissione con la deliberazione n 35 del 29.11.2012 era intervenuta in materia affidata alla contrattazione collettiva, mentre era stato evitato ogni contatto con i sindacati.

**DICCAP/SULPM** ha inteso concludere per la declaratoria di nullità del



ricorso “*per carenza dei requisiti di cui all’art 414 cpc*” , in ogni caso ha chiesto di rigettare la domanda attrice perché infondata. Eccependo la carenza di legittimazione passiva in relazione al contratto decentrato integrativo del 2007 e ai contratti integrativi per le annualità economiche 2007,2008 e 2009 perché la comparente non li aveva sottoscritti, ha spiegato solo difese di merito , comunque volte ad affermare l’infondatezza della domanda, oltre che la genericità ed apoditticità delle contestazioni dell’ente ricorrente rispetto alle pretese contraddizioni con il CCNL.

**FUNZIONE PUBBLICA CISL di Reggio Calabria**, che ha concluso la memoria chiedendo il rigetto della domanda cautelare perché infondata i fatto ed in diritto; argomentando tali conclusioni attraverso le eccezioni d’insussistenza del *periculum in mora* e dell’illegittimità della procedura d’urgenza avviata dal Comune; dell’ammissibilità di retroattività di progressioni economiche orizzontali se fondate su criteri noti al personale; sull’infondatezza dell’incidenza delle PEO sul dissesto del Comune, dato che il fondo era a vincolo destinato e non avrebbe potuto essere ridotto se non in conseguenza di ridimensionamenti dell’organico cui era destinato. Da ultimo negava che la spese per il personale si fosse incrementata , in quanto negli ultimi anni si era ridotta in maniera evidente (passando dagli oltre 40 milioni di euro del 2008 agli euro 30.757.247,53 nel 2010)

**UNIONE ITALIANA DEL LAVORO. FEDERAZIONE POTERI LOCALI (UIL-FP) Camera Provinciale di RC.** Le conclusioni volte ad ottenere il rigetto dell’istanza cautelare sono state motivate attraverso l’eccezione di difetto di legittimazione delle RSU, carenti di legittimazione processuale e soggettività autonoma rispetto alle OOSS ; evidenziando



come per verificare e dare riscontro certo ai rilevi ispettivi su cui si fondava il ricorso sarebbe stata necessaria una CTU di natura contabile; inoltre ripercorreva le modalità di controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione integrativa, dalla legge e dal CCNL fissate con tempistica annuale e precedenti controlli anche successivi, segnalando che ogni CCDI era stata sottoposta al Collegio dei Revisori che aveva espresso parere favorevole; inoltre le OOSS non avevano veste per interloquire sulla regolare costituzione del Fondo, affidandosi alla correttezza della PA in ordine alla regolarità della costituzione, in difetto di manifestazioni di irregolarità, mai segnalate dai controlli. Ha negato anche qualsiasi automatismo, poiché le valutazioni erano procedimentalizzate attraverso griglie e schede fondate su parametri oggettivi; ha richiamato pareri ARAN che avevano legittimato valutazioni “*a posteriori*” ai fini della progressione orizzontale; ha infine negato ogni incidenza della PEO sullo stato di dissesto del Comune, stante la specifica allocazione dei fondi in appositi separati capitoli di bilancio.

All’udienza inizialmente fissata è stato assegnato termine per rinnovare notifiche a talune RSU, non andate a buon fine; indi alla successiva del 15.4.2013 la causa è stata discussa ed assunta in riserva.

§§§§

Esaminando le eccezioni preliminari, di rito e di merito, avanzate dalle parti, va preliminarmente rilevata la **carenza di legittimazione passiva delle RSU** – evocate in giudizio attraverso i rappresentanti di esse in ricorso indicati, nessuno dei quali si è formalmente costituito in giudizio (pur se taluni dei dipendenti rivestenti la qualifica di RSU si sono



presentati alle udienze ).

Infatti gli organismi RSU non sono portatori di una soggettività giuridica propria ed autonoma rispetto alle organizzazioni Sindacali né di una legittimazione processuale diretta, ancorchè contribuiscano all'attività sindacale nei luoghi di lavoro.

Il contraddittorio processuale deve quindi ritenersi ritualmente instaurato , almeno ai fini cautelari che qui ne occupano (*altra e diversa udienza è stata fissata per la trattazione della domanda di merito*) con la costituzione in giudizio di tutte le Organizzazioni Sindacali indicate in ricorso in quanto contraenti in sede di contrattazione decentrata relativa alle PEO del personale non dirigenziale, della quale il Comune ricorrente mira ad ottenere nel merito la declaratoria di nullità e/o illegittimità, ed in sede cautelare l'immediata sospensione degli effetti degli accordi già indicati in narrativa.

Ancora va segnalata l'inconducenza delle eccezioni di insussistenza del *periculum in mora* e di prescrizione che ostacolerebbero l'accoglimento della domanda cautelare:è evidente che la richiesta interdittiva tende ad ottenere l'immediata sospensione delle erogazioni che mensilmente vengono effettuate ai dipendenti in misura asseritamente superiore al dovuto. Il *periculum* è quindi proiettato su eventi futuri, su esborsi imminenti e prossimi alle scadenze dei pagamenti futuri degli stipendi al personale interessato, rispetto ai quali nessuna rilevanza potrebbero avere pregresse condotte di "tolleranza" che avrebbero determinato attribuzioni patrimoniali pregresse (del cui *recupero*, richiesto dal Comune quale domanda spiegata in sede di merito si discuterà in quella diversa sede).



Analogamente, l'ipotizzata prescrizione di parte delle somme erogate e di cui è chiesto il recupero non potrebbe comunque riguardare tutti gli importi cumulati per le varie progressioni succedutesi nel tempo oggetto di domanda: questa attiene a PEO erogate in periodi compresi tra il 2000 ed il 2010, e la richiamata relazione ispettiva fa riferimento al periodo 2006-2010 (cfr richiamo alla pag 29 del ricorso). Neppure questa eccezione potrebbe paralizzare la domanda cautelare, mentre l'incidenza di essa sulla domanda di merito dovrà anch'essa riservarsi a quella diversa sede.

Parimenti non appare ostativa l'eccezione di mancata evocazione in giudizio di tutti i **beneficiari, loro eredi e aventi causa** delle disposizioni della contrattazione integrativa imputata di **nullità**: ciò in considerazione della peculiarità della fattispecie, che riguarda una contrattazione sindacale, che vede distinte le posizioni dei soggetti collettivi contraenti dai singoli beneficiari delle pattuizioni (*che tali restano anche ove non associati alle predette OOSS*). Anzi, argomenti per ritenere che nella domanda volta a conseguire la nullità della contrattazione collettiva in materia di lavoro siano legittimate all'azione di annullamento **solo le OOSS stipulanti** il contratto – **e non già i lavoratori quali meri beneficiari**- si ricavano da *Cass Sez. L, Sentenza n. 4962 del 28/3/2012* che ha pronunciato propri in materia di pubblico impiego contrattualizzato, ma in ricorso proposto da dipendenti nei confronti dell'Amministrazione, e nella cui motivazione si legge che “...il rilievo della nullità della disposizione del contratto collettivo nel presente giudizio potrebbe avvenire, in assenza delle parti legittimate alla stipula del contratto collettivo medesimo, solo in via incidentale e strumentale alla statuizione



*relativa ai rapporti di lavoro dedotti in giudizio. ....” .*

Infine, sempre in via preliminare, non può dubitarsi dell'interesse ad agire del Comune.

Infatti, se è pur vero che il datore di lavoro (anche privato) può in via di “autotutela” (così impropriamente definita) far cessare gli effetti di atti illegittimi adottati nei confronti dei lavoratori (*cioè dei soggetti con i quali ha stipulato il contratto ed intrattiene il rapporto di lavoro*), in attesa di ottenerne declaratoria d'illegittimità , invece nella specie l'asseritamente illegittima erogazione di somme trova origine non già da una disposizione unilaterale o da un accordo tra il prestatore ed il datore di lavoro, ma dall'esecuzione di contrattazione decentrata, che origina e trova fonte nella stipula di contratti con soggetti diversi (le OOSS) dai lavoratori, e quindi diversi dai contraenti e dal rapporto nel cui ambito tali interventi sono destinati ad operare.

Si è quindi fuori dell'ipotesi in cui il contraente, ritenuto il contratto affetto da nullità, ometta di eseguirlo (*come ritenuto in diversa ipotesi da Cass Sez. L, Sentenza n. [8328 del 08/04/2010](#)*) , atteso che in questo caso il contratto non è stato stipulato con il lavoratore-beneficiario, ma con soggetti diversi dai dipendenti, e cioè con le organizzazioni sindacali, legittimate a stipulare per previsione di legge e contrattazione collettiva nazionale .

Da qui l'interesse del datore di lavoro di rivolgersi al giudice per ottenere l'autorizzazione - anche in via cautelare- di cessare erogazioni di denaro (ai dipendenti) che nella contrattazione collettiva ritenuta illegittima trovino origine; e si può aggiungere che ulteriore argomento a suffragio del



ricorso al giudice è la necessità di superare l'incertezza sulla situazione di diritto nella specie presente e dimostrata dalle argomentazioni di alcuni dei contraddittori

§§§§

Quanto alla **domanda cautelare, deve prendersi atto della fondatezza della stessa**, nei limiti che si diranno, pur dovendo lasciare all'azione di merito già intentata ed agli approfondimenti che in essa potranno svolgersi, ogni più dettagliata attività istruttoria, ove ritenuta utile e necessaria.

Infatti, facendo richiamo alla sintesi degli argomenti delle parti già in questo provvedimento espressa, appare evidente che la domanda del Comune, sollecitata dai rilievi della relazione Ministeriale in atti (*alla cui integrale lettura- per migliore comprensione della domanda- qui deve farsi richiamo*) attiene alla ritenuta nullità delle contrattazioni collettive da cui sono scaturite le PEO attribuite al personale non rigenziale **per due generali ordini di motivi: in primo luogo**, come illustrato alla pag 10 del ricorso, *per la violazione delle norme che disciplinano il finanziamento dei fondi* destinati agli incrementi; e solo per un secondo punto ulteriori e specifiche ragioni di nullità per violazione delle regole dettate per le *modalità di utilizzo e distribuzione delle risorse*.

In particolare, ai fini cautelari e per l'istruzione sommaria che qui ne occupano, **il fumus boni iuris delle prospettazioni** del Comune ricorrente **su entrambi i punti** sopra indicati, appare ricavabile dai risultati contenuti nella relazione ispettiva Ministeriale in atti, richiamata in ricorso, dalla quale si ricava (*in estrema sintesi e per punti*):

- che già solo esaminando i dati relativi agli anni dal 2006 al 2009



(quest'ultimo parzialmente), era emerso che non sarebbe stato rispettato almeno per il 2007 ed il 2009 il dettato dell'art 1 comma 198 della legge 266 del 2005, e dell'art 1 comma 557 della finanziaria del 2007, che imponeva la riduzione della spesa del personale (cfr anche prospetto riportato alla pag 23 del ricorso) .

- quanto poi alla *determinazione delle risorse* da destinare al finanziamento della spesa del personale , il TU 165/2001 stabilisce che sia la parte pubblica a dettare i limiti e segnalare gli importi disponibili alla contrattazione decentrata; ma che gli ispettori Ministeriali avevano accertato che con le delibere di GC indicate in atti (precisamente la n 636/2004, n 972/2006; n 358/2009, n 270/2010 , n 444 del 2010 ), tutte passate al vaglio del collegio dei revisori dei conti, erano state determinate somme eccedenti i limiti dei CCNL 2009 art 15 comma 2<sup>^</sup> e 3<sup>^</sup> , nonché comma 5<sup>^</sup>, quest'ultimo riguardante le modalità di incremento del fondo in parte stabile ed in parte variabile

In particolare, era stato accertato dall'ispettorato che **era stata incrementata** – con riferimento al periodo interessato dai contratti decentrati 2006-2010 - **la parte stabile del fondo accessorio** in ragione di oltre 180.000,00 euro l'anno senza che fosse stata incrementata stabilmente la dotazione organica dell'ente rispetto all'anno 1999

**Anche la parte variabile del fondo, ai sensi dell'art 31 CCNL 2004** , che aveva modificato l'art 15 del CCNL 1999, era stata illegittimamente aumentata:

- a mente di detta disposizione solo “*risultati non ordinari ad alta*



*visibilità” e concreti miglioramenti quali-quantitativi dei servizi , misurabili attraverso strumenti o indicatori, condizionati all’effettiva verifica dei risultati, ed attribuibili al personale interno all’ente avrebbero potuto giustificare l’incremento della parte variabile. Invece la delibera di GC n 270/2010 , intervenuta ad esercizio 2009 ormai concluso, aveva incrementato il fondo senza alcuna indicazione dei miglioramenti che lo avrebbero potuto giustificare (tale la conclusione espressa degli Ispettori sul punto alla pag 105 della relazione, segnalata in ricorso)*

- analoga illegittimità e vizio di fondo era ravvisabile nell’aver inserito per la destinazione delle risorse nell’anno 2008- 2009 somme che avrebbero dovuto essere decurtate: alla pag 107 della relaz Ministeriale era spiegato come fosse stato portato **in aumento** alle risorse disponibili un importo che avrebbe dovuto **essere detratto**, in quanto indicato con un segno negativo;
- che tali provvedimenti e determinazioni avevano illegittimamente incrementato i fondi – nel corso degli anni 2006-2010 - di un importo totale pari ad euro 1.399.768,28 (cfr prospetto sinttico a pag 34 del ricorso) , utilizzato in violazione dei limiti normativi e contrattuali, così determinando la nullità della contrattazione decentrata che si fondava su tale disponibilità.
- **Nessun recupero** era stato effettuato, pur se obbligatoriamente previsto dall’art 40 comma 3-*quinquies* del D. Legisl 165/2001 , come modificato dall’art 54 del D. Legisl 150/2009 (*peraltro la difesa del Comune ha evidenziato che già in tal senso disponeva l’art 67 comma*



10 DL n 112 del 2008, convertito con modificazioni nella legge 133/2008).

**Riguardo a tali profili** di illegittimità quasi tutte le OOSS resistenti hanno affermato di non avere poteri di controllo sulle determinazioni dell'amministrazione: argomenti che non fanno dubitare della legittimazione passiva delle OOSS , sia perché non potrebbe escludersi il diritto delle OOSS stesse di verificare gli elementi di base della contrattazione alla quale sono chiamate a partecipare, sia secondo le ordinarie regole processuali, perché, in ogni caso sono e restano i contraenti nei confronti dei quali l'altra parte ha agito per ottenere la dichiarazione di nullità della pattuizione (e in sede cautelare la sospensione degli effetti).

Per vero solo la Funzione Pubblica CISL ha prodotto le *Controdeduzioni* della segreteria Generale del Comune di RC *al Verbale Ispettivo della Ragioneria Generale dello Stato*, atto datato 19.10.2012 e di parte ricorrente (e del quale però quest'ultima non ha inteso avvalersi in questo giudizio): l'atto tuttavia, articolato attraverso numerose pagine, è stato richiamato solo al fine di dimostrare l'incremento del personale di fascia C passato da 602 unità del 2000 alle 649 attuali , e del personale dirigenziale, passato dalle 15 unità del 2000 alle 30 dell'attualità (pag 10 memoria CISL), e poco altro.

A parte la considerazione che nella stessa memoria , e nella stessa pagina, non si smentisce la dotazione organica del Comune fosse passata dalle 2.206 unità del 1996 alle 1.225 unità del 2009, e che il dato appare da un lato smentire il precedente, dall'altro necessitare di maggiori



approfondimenti anche in ordine ai tempi, modalità e cause di tali incrementi (*e natura dei rapporti di lavoro*), resta evidente che questo elemento da solo non avrebbe alcuna capacità di superare le altre plurime ragioni di invalidità addotte dall'ente ricorrente

§§§§

**Ulteriori ed autonome ragioni di illegittimità** – *anch'esse idonee a determinare la nullità delle contrattazioni decentrate e delle erogazioni successive* – si ricavano e supportano il *fumus boni iuris* dalla parte della relazione ispettiva Ministeriale nella quale si esamina sotto diverso aspetto la legittimità della contrattazione decentrata e delle erogazioni della cd PEO.

Il Comune ha infatti evidenziato che non solo la **determinazione della misura** dei fondi da destinare al personale, ma anche i **criteri di distribuzione** sono incorsi in violazioni delle regole.

Senza richiamare tutti i passaggi già sintetizzati nella parte narrativa della presente ordinanza, e facendo riferimento alla diffusa illustrazione anche sotto questo aspetto del ricorso ed alla relazione Ministeriale , si osserva:

- non è dubbio che anche le violazioni dei criteri selettivi e meritocratici delle attribuzioni economiche PEO, affermati dall'art 5 del CCNL 1999 siano idonee a determinare nullità delle attribuzioni economiche;
- è altrettanto evidente che percentuali superiori al 90-95 % dei “vincitori” di tali selezioni (*come denunciae dalla difesa del Comune*) appaiono logicamente ed oggettivamente stridenti con l'esistenza della selezione ovvero con la sua effettività;
- che l'irretroattività delle valutazioni appare coerente con l'esigenza che



queste muovano da obiettivi predeterminati, e gli argomenti spesi per affermare che anche ipotesi di obiettivi “ripetuti nel tempo” e quindi “conosciuti dai lavoratori” anche se suscettibile di approfondimento in sede di merito, non fa venir meno il *fumus boni iuris* non foss’altro con riguardo al momento di attivazione dell’istituto (che si correla all’esigenza che per questo siano stanziati fondi);

- **che emblematici delle lumeggiate illegittimità** appaiano i casi accertati dagli ispettori di progressioni attribuite a dipendenti che non avevano maturato neppure un anno di servizio ( liquidazione n 48 del 2003) oppure che erano cessati dal servizio prima del 31.3.1999 (cfr liquidazione n 91 del 13.9.2001); del caso in cui il 100% dei dipendenti interessati aveva beneficiato della progressione ( *2^ progress economica attivata per l’anno 2000 ex art 6 CCDI del 29.6.2001*); ovvero del caso in cui avevano superato la “selezione” 1334 dipendenti su un totale di partecipanti 1339, pari al 99,63% del totale (PEO sull’Acc Intetgr 11.7.2003); ovvero del caso in cui avevano superato la “selezione” 1202 dipendenti su un totale di partecipanti 1207 , pari al 99,58% del totale (PEO sul CCDI del 21.12.2004); ovvero ancora del caso in cui avevano superato la “selezione” 403 dipendenti su un totale di partecipanti 412 , pari al 97,82 % del totale (Acc Intetgr 9.10.2010).

- che, non da ultimo, le illegittimità oggi evidenziate dal ricorrente erano state rilevate da deliberazioni della Sezione di Controllo della Corte dei Conti (*di cui vi è menzione in ricorso , quella n 294 adottata nell’adunanza 15.11.2012; e la n 68 del 31.5.2012,*) dalla quale emergono esplicite conferme alla relazione Ministeriale più volte richiamata proprio sui punti



in questa sede all'esame.

Da tali atti emergono ulteriori e gravi irregolarità, capaci di incidere sull'intero assetto contabile e sulla attendibilità e rilevanza di molte delle dichiarazioni ed attestazioni contabili, nonché sulle osservazioni alla relazione ministeriale proveniente dal Comune e prodotte in atti da taluno dei resistenti.

Ad esempio, le relazione della Corte dei Conti n. 68/2012 appena menzionata, esordisce nella motivazione affermando che ancora a quella data (**31.5.2012**) il Comune di RC non aveva ancora provveduto ad approvare il rendiconto della gestione per l'esercizio 2010, con perdurante violazione del disposto dell'art. 227 del TUEL, che poneva termine al 30 aprile dell'anno successivo; e non aveva neppure provveduto a motivare tale mancata approvazione. (cfr doc 14 atti Comune).

In queste decisioni **dell'organo giurisdizionale di Controllo Contabile** emergono univocamente gravi, diffuse, ripetute irregolarità, criticità, esposizioni di **risultati amministrativi non veritieri**, nonché, espressamente per quel che riguarda la presente controversia:

- *“mancato rispetto delle disposizioni normative in materia di contenimento delle spese per il personale ;*
- *L'anomala quantificazione del fondo per il trattamento retributivo accessorio del personale dirigente e non ;*
- *L'illegittima erogazione dei compensi accessori, dell'incentivo per la progettazione, dei compensi aggiuntivi”* (così testualmente a pag. 4 della delib. Corte Conti n. 68/2012; ed identiche diciture si trovano alla pag. 4 della delibera Corte Conti n. 294/2012)



Gli elementi fin qui esaminati appaiono non solo sufficienti a supportare il *fumus boni iuris* della richiesta di sospensione avanzata dal Comune, ma idonei a contrastare anche le argomentazioni difensive spiegate dalle OOSS concludenti, ed a sminuire la rilevanza della documentazione contabile, delle attestazioni dirigenziali e quanto altro proveniente dal Comune e prodotta da taluno dei resistenti (Funz. Pubbl. CISL) documentazione la cui **inattendibilità** appare direttamente scaturente proprio da quel **disordine contabile e gestionale** che ha posto le basi delle irregolarità evidenziate dell'odierna controversia, certificato non solo dall'ispezione ministeriale ma anche dalle deliberazioni della Corte dei Conti prodotte in atti, illuminanti della condizione dell'ente anche in ambito ben più ampio rispetto alla distribuzione delle risorse ai dipendenti, ed alla cui integrale lettura deve rimandarsi.

Quanto poi all'incidenza della violazione della contrattazione integrativa sulle materie e limiti imposti dalla Contrattazione Nazionale, con sanzione di **nullità**, basti richiamare – seppur in diverse fattispecie– il principio ripetutamente affermato da Cass Sez. L, *Sentenza n. [6502 del 26/4/2012](#)* e da **Cass Sez. L, Sentenza n. 18860 del 30/8/2010**, la cui massima recita *“In materia di pubblico impiego contrattualizzato, l'art. 40, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 (nel testo applicabile "ratione temporis"), nel regolare i rapporti tra contrattazione collettiva nazionale e contrattazione collettiva integrativa, abilita quest'ultima a fornire una disciplina solamente per le materie delegate dai contratti nazionali e nei limiti da questi stabiliti. Ne consegue che, con riguardo alle procedure selettive per i passaggi nell'ambito di ciascuna area di inquadramento previste dal*



*contratto collettivo nazionale per il personale degli enti pubblici non economici del 16 febbraio 1999, alla contrattazione integrativa è consentito intervenire solo per la definizione delle procedure per l'accesso di cui all'art. 15, comma 1, lett. b) del medesimo accordo nazionale, avente ad oggetto la regolamentazione degli sviluppi economici interni a ciascuna area di inquadramento, dovendosi ritenere l'invalidità del bando di concorso (e della successiva graduatoria), che, in attuazione della disciplina adottata in sede decentrata, ammetta alla selezione per l'accesso alle posizioni C4 anche i dipendenti privi del titolo di scuola superiore, trattandosi di requisito fissato direttamente dall'Allegato A del contratto nazionale.”*

Ed ancora conformemente **Cass Sez. U, Sentenza n. 9146 del 17/4/2009**  
*La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, restando escluso che le Pubbliche Amministrazioni possano assumere obbligazioni in contrasto con i vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione, con la conseguenza che le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza di merito, che aveva escluso l'applicabilità di un contratto collettivo integrativo con riferimento alla disciplina in esso contenuta dell'istituto della sostituzione dei medici, in quanto regolata diversamente dall'art. 18 del contratto nazionale dell'area della dirigenza medica e veterinaria).*

§§§§

Tanto chiarito in punto di *fumus*, non appare che possa discutersi della



sussistenze anche del *periculum in mora* , la cui concorrenza legittima l'intervento cautelare richiesto a questo giudice.

*Periculum* che appare sussistere su plurimi fronti, poiché è innanzitutto integrato dalla condizione economica di sostanziale dissesto del Comune, anch'essa ricavabile dagli atti ed esposta dall'ente, che si aggraverebbe ingiustificatamente (e con possibili effetti irreparabili) ove l'ente fosse costretto a continuare ad erogare trattamenti non dovuti – perché frutto di clausole di contrattazione integrativa illegittima - ai dipendenti , in attesa dei tempi necessari per la decisione di merito ; ma anche sotto il diverso e speculare profilo del rischio concreto che trattamenti non dovuti, una volta erogati, siano più difficilmente e non immediatamente recuperabili dai dipendenti, specie se accumulati nel tempo ed ammontanti a somme rilevanti. Al riguardo le argomentazioni difensive che hanno negato che potesse scaturire il danno paventato dal Comune per l'esistenza del vincolo che attiene al fondo sembrano sottovalutare quanto fin qui esaminato, vale a dire illegittimi incrementi del fondo stesso, destinato ad essere distribuito ai dipendenti in conseguenza di attribuzioni di PEO della cui legittimità si è fin qui discusso.

Le argomentazioni ora illustrate impongono , in accoglimento dell'istanza cautelare, di ordinare **l'immediata sospensione** dell'efficacia della contrattazione integrativa censurata ed oggetto di domanda, e la conseguente immediata sospensione richiesta degli effetti di questa, ivi comprese le erogazioni di PEO e di benefici economici alla stessa direttamente riconducibili.

Spese al merito, per il quale è stata già fissata la prima udienza.



**pqm**

Visto l'art. 669 *octies* c.p.c., accoglie l'istanza cautelare e per l'effetto autorizza **l'immediata sospensione** dell'efficacia della contrattazione integrativa censurata ed oggetto di domanda, e la conseguente sospensione degli effetti di questa, ivi comprese le erogazioni di PEO e dei benefici economici alla stessa direttamente riconducibili.

Spese al merito.

Si comunichi con urgenza alle parti.

Reggio Calabria, 20.5.2013

Il GL

*Drssa Patrizia Morabito*

