

N. 01321/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00601/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 601 del 2014, proposto da:

Flc Cgil - Segreteria Provinciale di Verona, Cisl Scuola - Segreteria Provinciale di Verona, Uil Scuola - Segreteria Provinciale di Verona, Snals Confsal - Segreteria Provinciale di Verona, rappresentati e difesi dagli avv.ti Stefano Caloi, Andrea Pansini, Maurizio Sartori e Antonio Sartori, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Venezia - Mestre, Calle del Sale, 33;

contro

Comune di Verona, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giovanni Michelin, Giovanni Caineri, Fulvia Squadroni e Carlo Zoli, con domicilio eletto presso la Segreteria T.A.R.;

per l'accertamento

del giudicato formatosi sulla sentenza del Tribunale Civile di Verona, Sezione lavoro, n. 364 del 27/5/2011, pubblicata il 30/6/2011, nonché della sentenza della Corte d'Appello Civile di Venezia, Sezione lavoro, n. 15 del 17/1/2013, pubblicata il 19/4/2013, passata in giudicato il 19/10/2013, e per la declaratoria di nullità della deliberazione della Giunta Comunale n. 585 del 27/12/2012 e della circolare n. 56 del 28/12/2012 in quanto provvedimenti e atti assunti in violazione o elusione del giudicato di cui si richiede l'ottemperanza.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Verona;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2014 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe i sindacati provinciali di Verona di Cgil, Cisl, Uil e Snals chiedono l'ottemperanza alla sentenza del Tribunale di Verona, Sez. lavoro, 30 giugno 2011, n. 364, confermata dalla sentenza di secondo grado della Corte d'Appello di Venezia, 29 aprile 2013, n. 15, e la dichiarazione di nullità della deliberazione della Giunta comunale n. 585 del 27 dicembre 2012.

Per meglio comprendere i termini della controversia è necessario premettere che il Comune di Verona con deliberazione consiliare n. 128 del 24 giugno 1957, estese al personale direttivo insegnante delle scuole comunali lo stesso trattamento economico e giuridico previsto per il personale insegnante dello Stato confermando l'equiparazione, in assenza di una diversa disciplina, anche negli anni successivi.

Tale regime è stato mantenuto anche dopo l'introduzione nel pubblico impiego della contrattazione collettiva di diritto privato apportata dal Dlgs. 3 marzo 1993, n. 29.

Infatti, con un contratto integrativo decentrato stipulato il 10 giugno 1997, il Comune e i sindacati hanno convenuto di applicare la disciplina contrattuale dei dipendenti delle scuole statali con riguardo al trattamento economico retributivo, all'orario di lavoro, oltre che ad altri istituti (quali il contratto individuale, le ferie, le festività, i permessi retribuiti e la tutela della maternità, i permessi brevi, le assenze per malattia e le aspettative per motivi di famiglia o di studio).

Con il contratto collettivo nazionale del 14 settembre 2000 è stato esaustivamente disciplinato il rapporto di lavoro del personale docente della scuola dipendente degli enti locali, con la previsione di una articolazione dell'orario di lavoro diversa da quella prevista per le scuole statali, funzionale alla differente tipologia dei servizi resi dalle scuole comunali.

Il Comune e le organizzazioni sindacali hanno continuato a riferirsi al predetto accordo integrativo del 10 giugno 1997.

Con deliberazione di Giunta n. 120 del 14 aprile 2010, il Comune, ritenendo modificato il quadro normativo per effetto dell'art. 54 del Dlgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che ha rafforzato la forza cogente ed inderogabile del livello di contrattazione nazionale rispetto a quello integrativo locale, ha applicato al personale insegnante del Comune il contratto di lavoro del comparto Regioni ed autonomie locali.

I sindacati provinciali di Cgil, Cisl, Uil e Snals hanno proposto un ricorso per condotta antisindacale al Tribunale di Verona, Sez. Lavoro, accolto con la sopra citata sentenza 30 giugno 2011, n. 364, la quale ha accertato la perdurante vigenza ed efficacia del contratto integrativo stipulato il 10 giugno 1997, dichiarando antisindacale la determinazione unilaterale di non applicare, a far data dal 1 ottobre 2010, il contratto decentrato del 10 giugno 1997.

Tale sentenza, avverso la quale ha proposto appello il Comune di Verona, è stata confermata dalla sentenza della Corte d'Appello di Venezia, 29 aprile 2013, n. 15.

Successivamente il Comune con deliberazione della Giunta comunale n. 585 del 27 dicembre 2012, ha nuovamente applicato il contratto di lavoro del comparto Regioni ed Autonomie locali, ritenendo di dare applicazione all'art. 65 del Dlgs. 27 ottobre 2009, n. 150, il quale ha ridefinito gli ambiti riservati alla legge e alla contrattazione collettiva nazionale, imponendo l'obbligo di adeguamento della contrattazione integrativa e fissando a tal fine la data del 31 dicembre 2012 quale termine entro il quale le parti erano abilitate ad intervenire modificando consensualmente i contratti, ferma restando l'inefficacia dei contratti integrativi per le parti incompatibili dopo questa data.

I sindacati con il ricorso in epigrafe chiedono l'ottemperanza alle sopra citate sentenze, e la dichiarazione di nullità, ai sensi dell'art. 114, comma 4, lett. b), cod. proc. amm., della deliberazione della Giunta comunale n. 585 del 27 dicembre 2012, perché adottata in violazione ed elusione del giudicato.

Si è costituito in giudizio il Comune di Verona replicando alle prospettazioni dei ricorrenti, concludendo per la reiezione del ricorso.

Alla Camera di consiglio del 9 ottobre 2014, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Entrambe le domande, quella avente oggetto il giudizio sull'ottemperanza e quella con ad oggetto la richiesta di dichiarare la nullità della deliberazione della Giunta comunale n. 585 del 27 dicembre 2012, devono essere respinte.

2. Sul punto è necessario richiamare alcuni principi enunciati dalla giurisprudenza amministrativa che ha precisato contenuto e limiti del giudizio di ottemperanza, e che, applicati al caso di specie, inducono alla reiezione delle domande proposte.

E' in primo luogo necessario tener presente che il giudice amministrativo nel giudizio volto ad ordinare all'Amministrazione l'ottemperanza alle sentenze di un giudice appartenente ad altro ordine giurisdizionale, deve limitarsi ad usare poteri sostitutivi di "stretta esecuzione", in quanto l'esercizio di poteri di attuazione suscettibili di modificare il giudicato verrebbe ad incidere su situazioni soggettive estranee all'ambito della sua giurisdizione (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 1 marzo 2001, n. 1143).

La verifica dell'esatto adempimento da parte dell'Amministrazione dell'obbligo di conformarsi al giudicato per far conseguire l'utilità o il bene della vita già riconosciuto in sede di cognizione, deve condursi nell'ambito del medesimo quadro processuale che ha costituito la base fattuale e giuridica della sentenza di cui si chiede l'esecuzione (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 9 maggio 2001, n. 2607; Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 gennaio 2001, n. 49; id. 28 dicembre 1999, n. 1964).

Ciò comporta la necessità che il giudice dell'ottemperanza svolga preliminarmente un'attività di interpretazione del giudicato, al fine di chiarire e precisare il contenuto del comando, e tale attività è astretta sulla sequenza "petitum - causa petendi - decisum" (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 gennaio 2001, n. 49; id. 28 dicembre 1999, n. 1963; Consiglio di Stato, Sez. V, 28 febbraio 2001, n. 1075).

Ne consegue l'impossibilità di riconoscere un diritto nuovo ed ulteriore rispetto a quello fatto valere ed affermato con la sentenza da eseguire, anche se sia ad essa conseguente o collegato (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 17 gennaio 2002, n. 247).

3. Alla luce di tali principi va osservato che nel caso di specie le sentenze di primo e secondo grado delle quali è stata chiesta l'esecuzione avevano ad oggetto la condotta antisindacale posta in essere dal Comune con la deliberazione della Giunta comunale n. 120 del 14 aprile 2010.

Infatti la sentenza del Tribunale di Verona, Sez. lavoro, 30 giugno 2011, n. 364, ha dichiarato la natura antisindacale tenuta dal Comune "consistita nella determinazione unilaterale di non applicare a far data dal 1.1.2010 il contratto decentrato 10.6.1997 e i successivi contratti integrativi con i quali era stata pattuita e regolata l'applicazione degli istituti del CCNL Scuola al rapporto di lavoro del personale insegnante del Comune", con il conseguente ordine "di rimuovere gli effetti di tale condotta e di cessare l'applicazione della Delibera della Giunta comunale n. 120 del 10.4.2010".

Come è noto per aversi giudicato implicito è necessario che tra la questione decisa in modo espresso e quella che si vuole tacitamente risolta sussista un rapporto di dipendenza indissolubile, e dunque che l'accertamento contenuto nella motivazione della sentenza attenga a questioni che ne costituiscono una necessaria premessa ovvero un presupposto logico indefettibile.

Per tale ragione è corretto ritenere che nella fattispecie all'esame il giudicato riguardi oltre al carattere antisindacale della condotta del Comune, anche la questione della perdurante validità ed efficacia del contratto integrativo decentrato del 10 giugno 1997 al momento della deliberazione della Giunta comunale n. 120 del 14 aprile 2010 (e tutt'al più al momento della pronuncia), perché la statuizione sulla validità ed efficacia dell'accordo costituisce la premessa logico – giuridica sulla base della quale è possibile affermare il carattere antisindacale della disapplicazione unilaterale del medesimo effettuata con la predetta deliberazione della Giunta comunale del 2010.

3.1 Come eccepito dall'Amministrazione resistente, alle statuizioni della sentenza di primo grado il Comune ha quindi dato corretta esecuzione.

Infatti il Comune in esecuzione della sentenza ha dato nuovamente integrale applicazione al contratto decentrato integrativo del 10 giugno 1997, ed ha avviato le trattative con la rappresentanza sindacale unitaria e le organizzazioni sindacali per raggiungere un accordo per l'applicazione del contratto del comparto Regioni ed Autonomie locali anche al personale insegnante del Comune di Verona.

Dalle premesse della deliberazione della Giunta comunale n. 585 del 27 dicembre 2012, emerge infatti che si sono tenuti 13 incontri di trattativa, culminati il 14 dicembre 2012 con il raggiungimento di un accordo di massima sul passaggio al contratto collettivo delle autonomie locali, che tuttavia non si è perfezionato per volontà dei sindacati.

La domanda avente oggetto l'ottemperanza non può pertanto essere accolta, dato che l'Amministrazione risulta aver dato puntuale attuazione alle statuizioni contenute nelle pronunce delle quali è chiesta l'esecuzione.

4. Ciò premesso, deve essere respinta anche la domanda di dichiarazione di nullità della deliberazione della Giunta comunale n. 585 del 27 dicembre 2012, in quanto questa, contrariamente a quanto dedotto nel ricorso, non costituisce violazione o elusione del giudicato, dato che si fonda su un presupposto normativo differente da quello considerato dalla precedente deliberazione del 2010.

Esemplificando, va infatti sottolineato che la prima deliberazione ha disapplicato il contratto decentrato del 10 giugno 1997, in ragione del ritenuto carattere cedevole della contrattazione decentrata a fronte dell'esaustiva disciplina del rapporto di lavoro degli insegnanti alle dipendenze degli enti locali apportata dalla contrattazione nazionale, e alla rimodulazione del numero di comparti della contrattazione, mentre la seconda deliberazione ha ritenuto di disapplicare il contratto decentrato del 10 giugno 1997, dando attuazione alle previsioni di cui agli artt. 65 e 54, comma 3, del Dlgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che hanno ridefinito gli ambiti riservati alla legge e alla contrattazione, demandando ad accordi tra le parti l'adeguamento dei contratti integrativi, riservando però alle determinazioni unilaterali dell'Amministrazione l'adeguamento in caso di mancato raggiungimento dell'accordo entro il termine (prorogato) del 31 dicembre 2012.

E' vero che la sentenza della Corte d'Appello di Venezia, 29 aprile 2013, n. 15, contiene un inciso secondo il quale neppure ai contenuti dell'accordo decentrato del 10 giugno 1997, sarebbero applicabili le innovative disposizioni di cui Dlgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (peraltro va rilevato che invece un inciso in senso contrario, in favore dell'applicabilità di tale normativa, è contenuto nelle pagg. 6 e 7 della sentenza di primo grado, ma di ciò la sentenza d'appello non fa menzione).

E' tuttavia evidente che una tale considerazione esula dai temi di quel giudizio, che, come sopra precisato, aveva ad oggetto l'antisindacalità della condotta conseguente alla deliberazione della Giunta comunale n. 120 del 14 aprile 2010, e della presupposta questione della perdurante vigenza, a quella data, dell'accordo decentrato del 10 giugno 1997, e non la deliberazione della Giunta comunale n. 585 del 27 dicembre 2012 ed il diverso iter logico giuridico che costituisce il sostrato fattuale e normativo di quest'ultima.

Orbene, ad una tale affermazione contenuta nella sentenza di secondo grado, non può quindi riconoscersi l'effetto del giudicato, proprio in ragione del suo carattere ultroneo rispetto all'oggetto della decisione e, come è noto, il giudicato non si estende a ogni proposizione contenuta in una sentenza anche qualora abbia il carattere di una semplice affermazione incidentale.

Come è stato osservato, infatti, ogni affermazione eccedente rispetto alle necessità logico-giuridiche della decisione non può che considerarsi un "obiter dictum", pacificamente sottratto alla formazione del giudicato (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 maggio 2012, n. 2517; Consiglio di Stato, Sez. IV, 11 settembre 2001, n. 4744).

Ne discende che ogni questione attinente la deliberazione della Giunta comunale n. 585 del 27 dicembre 2012, l'esame della sua validità o legittimità, esula dal presente giudizio, che ha ad oggetto esclusivamente le sentenze con le quali è stata dichiarata l'antisindacalità della condotta del Comune posta in essere mediante l'adozione della deliberazione della Giunta comunale n. 120 del 14 aprile 2010 (peraltro va osservato che appare coerente con tali conclusioni la circostanza che la deliberazione della Giunta comunale n. 585 del 27 dicembre 2012 sia stata oggetto di autonome impugnazioni avanti al giudice amministrativo, tutt'ora pendenti, oltre che oggetto di contenziosi avanti al giudice civile, non ancora definitivamente conclusi).

In definitiva, respinta la domanda sull'ottemperanza perché la sentenza della quale è chiesta l'esecuzione risulta già attuata, e respinta altresì la domanda di dichiarazione di nullità della deliberazione della Giunta comunale n. 585 del 27 dicembre 2012, perché questa è stata adottata sulla base di presupposti normativi e di fatto diversi a quelli posti a fondamento della deliberazione della Giunta comunale n. 120 del 14 aprile 2010, il ricorso deve essere respinto.

Le peculiarità della controversia giustificano tuttavia l'integrale compensazione delle spese tra le parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Stefano Mielli, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/10/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)