

N. R.G. 3079/2013



TRIBUNALE ORDINARIO di FIRENZE

Sezione Lavoro

VERBALE DELLA CAUSA n. r.g. 3079/2013

tra

FUNZIONE PUBBLICA CGIL FIRENZE IN PERSONA DEL SEGRETARIO GENERALE PRO
TEMPORE FULVIO TANINI e altri ricorrenti

RICORRENTE/I

e

COMUNE DI FIRENZE

RESISTENTE/I

Oggi **4 settembre 2015** ad ore innanzi al dott. Maria Lorena Papait, sono comparsi:

Per **FUNZIONE PUBBLICA - CGIL FIRENZE**, in persona del Segretario Generale pro tempore
FULVIO TANINI, l'avv. MONTINI MAURO,

Per CHIARA TOZZI e per COMI MAURO AUGUSTO l'avv. MONTINI MAURO, è presente di
persona il Sig. Comi,

Per STEFANO CECCHI, in proprio e quale legale rappresentante dell'**USB FEDERAZIONE
REGIONALE TOSCANA**, l'avv. CONTE ANDREA, con il Sig. Cecchi di persona,

Per ROSSELLA CANTINI l'avv. CONTE ANDREA, con il ricorrente di persona,

Per SILVIA GABBRIELLI l'avv. CONTE ANDREA con la ricorrente di persona,

Per SUSANNA DE CARLI l'avv. CONTE ANDREA con la ricorrente di persona,

Per **UIL FPL** Federazione Poteri Locali Firenze, in persona del Segretario Provinciale pro tempore
PAOLO BECCATTINI, l'avv. Letizia Parigi in sostituzione dell'avv. Bechini Ivan,

Per FLAVIO GAMBINI l'avv. l'avv. Letizia Parigi in sostituzione dell'avv. BECHINI IVAN,

Per PAOLA VECCHIARINO l'avv. l'avv. Letizia Parigi in sostituzione dell'avv. BECHINI IVAN,

Per STEFANO SBOLGI, in proprio e quale membro dell'Esecutivo Nazionale Federazione Pubblico
Impegno aderente alla **CONFEDERAZIONE COBAS**, l'avv. Milana in sostituzione dell'avv.
MANNUCCI GIANNI,

Per GIUSEPPE CAZZATO, in proprio e quale componente della RSU del Comune di Firenze, l'avv.
Milana in sostituzione dell'avv. MANNUCCI GIANNI,

Per **COMUNE DI FIRENZE** l'avv. PERUZZI SERGIO



E' altresì presente ai fini della pratica forense il dott. Giulia Scarlini.

L'avv. Montini deposita copia di sentenza della Corte d'Appello di Firenze in data 11.6.2015 in tema di applicabilità del c.d. Decreto Salva Roma.

L'avv. Conte illustra oralmente le proprie tesi, insiste per l'accoglimento del ricorso e in particolare, ritenuta l'applicabilità del cd. Decreto Salva Roma, delle conclusioni di cui ai punti 1 (con riguardo alla dichiarazione di irripetibilità e/o immodificabilità dei fondi) e 5, con rigetto delle domande riconvenzionali avanzate dal Comune e, ove non assorbite dalla pronuncia di accoglimento del ricorso, con accoglimento delle domande proposte in *reconventio reconventionis* da CGIL e UIL,

L'avv. Montini illustra oralmente le proprie tesi, insiste in via prioritaria per l'accoglimento delle domande proposte in *reconventio reconventionis*, in ogni caso anche per l'accoglimento di tutte le domande proposte in ricorso.

L'avv. Milana e l'avv. Parigi si associano alle conclusioni dei precedenti procuratori.

L'avv. Peruzzi illustra oralmente le proprie tesi, insiste per l'accoglimento delle conclusioni di cui alla memoria di costituzione, comprese le domande riconvenzionali ivi proposte.

In ipotesi, nel caso di ritenuta applicabilità del c.d. decreto Salva Roma, ritiene debba darsi applicazione al 1 comma art. 4 DL 16/2014, considerato che nel caso di specie sono stati ampiamente superati i vincoli finanziari posti alla contrattazione locale, come accertato dalle relazioni del servizio ispettivo del MEF, mentre il 3 comma può trovare applicazione solo per le ripetizioni nei confronti dei singoli, considerato che tale comma si riferisce solo alle ipotesi di erronea distribuzione dei fondi sul presupposto però della loro legittima costituzione.

Gli avv.ti Montini e Conte, in relazione alle conclusioni come ora precisate dal Comune, rilevano che la questione della corretta o meno costituzione dei fondi è oggetto esclusivamente delle verifiche ispettive, ma è contestata in giudizio avendo gli stessi sia nel ricorso sia nella *reconventio reconventionis* evidenziato, anche con la produzione di documenti, la correttezza dello sviluppo della contrattazione collettiva del Comune di Firenze, anche per quel che concerne i 1 rispetto dei vincoli finanziari, chiedono che nell'ipotesi in cui si ritenga che l'art. 4 comma 1- 2- 3, non determini la irripetibilità o la immodificabilità dei fondi che la questione sia oggetto dell'ulteriore accertamento in corso di causa, in proposito si riportano alle difese già illustrate in atti e alla documentazione già depositata.

Gli avv.ti Milana e Parigi si associano.

L'avv. Peruzzi contesta le deduzioni avversarie e si riporta ai propri atti.

Il Giudice

Si ritira in Camera di Consiglio.

Il Giudice

Alle ore 18 emette sentenza dando lettura del dispositivo e della contestuale motivazione.

Il Giudice

dott. Maria Lorena Papait





REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO di FIRENZE

Sezione Lavoro

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Maria Lorena Papait ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. **3079/2013** promossa da:

FUNZIONE PUBBLICA - CGIL di FIRENZE, in persona del Segretario Generale pro tempore Fulvio Tanini, (C.F. 94003760488),

CHIARA TOZZI (C.F. TZZCHR55S50D612C), in proprio e quale responsabile degli enti locali della FP CGIL Firenze

COMI MAURO AUGUSTO (C.F. MRGCMO54C22F437R), in proprio e quale coordinatore della RSU del Comune di Firenze

tutti con il patrocinio dell'avv. MONTINI MAURO e dell'avv. , elettivamente domiciliato in VIA DE' RONDINELLI 2 50123 FIRENZE presso il difensore avv. MONTINI MAURO

STEFANO CECCHI (C.F. CCCSFN54R28D612W), in proprio e quale legale rappresentante dell'USB FEDERAZIONE REGIONALE TOSCANA,

ROSSELLA CANTINI (C.F. CNTRSL60T60D612C), in proprio e quale membro della RSU presso il Comune di Firenze

SILVIA GABRIELLI (C.F. GBBSLV52M57D612I), in proprio e quale membro della RSU

SUSANNA DE CARLI (C.F. DCRSNN56S67D612Q),

tutti con il patrocinio dell'avv. CONTE ANDREA e dell'avv. MARTINI LETIZIA VIA LORENZO IL MAGNIFICO, 14 50100 FIRENZE, elettivamente domiciliato in VIA LORENZO IL MAGNIFICO 14 50129 FIRENZE presso il difensore avv. CONTE ANDREA

UIL FPL Federazione Poteri Locali Firenze, in persona del Segretario Provinciale pro tempore **PAOLO BECCATTINI** (C.F. BCTPLA61T04D612U),

FLAVIO GAMBINI (C.F. GMBFLV67M07G687), segretario responsabile UIL FPL Comune di Firenze, e **PAOLA VECCHIARINO** (C.F. VCCPNG73R69D612H), in proprio e quali componenti della RSU del Comune di Firenze

tutti con il patrocinio dell'avv. BECHINI IVAN e dell'avv. , elettivamente domiciliato in VIA SANTA TRINITA 27 59100 PRATO presso il difensore avv. BECHINI IVAN

STEFANO SBOLGI (C.F. SBLSFN57R24D612U), in proprio e quale membro dell'Esecutivo Nazionale Federazione Pubblico Impiego aderente alla **CONFEDERAZIONE COBAS**, e

GIUSEPPE CAZZATO (C.F. CZZGPP59B24A184X, in proprio e quale componente della RSU del Comune di Firenze



con il patrocinio dell'avv. MANNUCCI GIANNI, elettivamente domiciliato in Indirizzo Telematico presso il difensore avv. MANNUCCI GIANNI

Parti ricorrenti

contro

COMUNE DI FIRENZE, con il patrocinio dell'avv. PISAPIA ANTONELLA e dell'avv. PERUZZI SERGIO, elettivamente domiciliato in PIAZZA DELLA SIGNORIA FIRENZE presso il difensore avv. PISAPIA ANTONELLA

Parte resistente

Concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione

Con ricorso depositato il 18.7.2013 le organizzazioni sindacali ricorrenti, con i legali rappresentanti di cui in intestazione (taluni ricorrenti anche in proprio), hanno contestato e impugnato le determinazioni assunte dal Comune di Firenze a seguito dei rilievi dell'ispezione del MEF del 2009, conclusasi con relazione finale del 23.11.2011 – determinazioni relative alla ricostruzione dei fondi per il salario accessorio per il personale per gli anni dal 1999 al 2012 (nn.15370-15374-15375/2012 del 7.12.2012) e al recupero delle somme erogate in eccesso per gli anni dal 2003 al 2012, pari a complessivi euro 46.478.606,79, sui singoli percettori e sui fondi futuri (come da determinazione n.619/2013 del 22.1.2013) – chiedendo :

- in via principale, di accertare e dichiarare che i fondi destinati alla contrattazione decentrata integrativa degli anni 1999/2013 sono legittimi, validi ed efficaci e comunque irripetibili e/o immodificabili nel loro ammontare, non trovando comunque applicazione l'art.40 comma 3 quinquies D.lvo 165/2001 (che sanziona con la nullità le clausole dei contratti collettivi decentrati integrativi in contrasto con il CCNL e ne dispone la sostituzione ex art.1339-1419 c.c.)

- in subordine : -accertare che tali fondi sono soggetti a modificazione e recupero solo con riferimento agli anni 2011/2012/2013, successivamente al vigore dell'art.40 comma 3 quinquies D.lvo 40/2001; - accertare la validità del verbale 23.12.2010 relativo all'interpretazione autentica dei contratti decentrati, nella parte in cui stabilisce la consistenza storica del fondo in euro 28.148.442, e che tale somma costituisce la misura del fondo anche con riferimento agli anni 2011-2012-2013; - accertare la nullità, inefficacia o comunque la disapplicazione di tutti gli del Comune diretti alla ridefinizione retroattiva in peius dei fondi 1999/2013; -condannare il Comune a reintegrare i fondi 2003/2012 della somma di euro 46.478.606,79 o della somma che risulterà annualmente trattenuta ai sensi dell'art.40 comma 3 comma



3 quinquies D.lvo 165/2001;

- in ipotesi : accertare che il diritto a procedere al recupero delle somme è soggetto alla prescrizione quinquennale e che tali somme sono da calcolarsi al netto degli oneri fiscali, previdenziali e contributivi.

A fondamento delle domande svolgevano una serie articolata di contestazioni, relative al potere del Comune di intervenire unilateralmente sulla costituzione ed utilizzo dei fondi nella vigenza delle disposizioni dei contratti collettivi decentrati succedutisi negli anni, sulla base delle mere risultanze della relazione del servizio ispettivo del MEF che venivano contestate nel merito, nonché alla quantificazione delle somme da recuperare e alle modalità del recupero.

Il Comune di Firenze, costituitosi diversi mesi dopo nel giugno 2014, dava conto delle ulteriori determinazioni assunte dall'Ente, che superavano le precedenti – in particolare la n.6414/2013 del 13.8.2013 che prevedeva un nuovo piano di recupero individuale delle indennità illegittime erogate ai lavoratori con relative messe in mora, e la n.9533/2013 dell'11.11.2013 che costituiva il nuovo fondo 2013 con riconduzione delle somme per le Progressioni Economiche Orizzontali alla parte stabile del fondo ed eliminazione delle indennità in contrasto con le previsioni del CCNL – contestava le difese avversarie, ribadiva la volontà di “aderire” alle risultanze ispettive circa l'erronea costituzione dei fondi e il loro impiego, chiedeva quindi il rigetto del ricorso e in via riconvenzionale, sulla base dell'art.40 comma 3 quinquies D.lvo 165/2001 e anche del precedente testo del comma terzo, chiedeva dichiararsi la nullità delle clausole assunte in sede di contrattazione decentrata relative all'entità dei fondi per il salario accessorio per gli anni 2001/2011 e a varie indennità in contrasto con la contrattazione nazionale (indennità per orario disagiato, orario disagiato notturno e festivo, maggiorazione festiva diurna, maggiorazione festiva notturna, orario disagiato centri estivi, indennità ex VII qualifica funzionale, indennità Ufficio Anagrafe, attività disagiata Categoria D, responsabilità AOS) per violazione degli artt.4,15 e 17 CCNL Regioni e Autonomie Locali 1.4.1999.

Chiedeva inoltre di “accertare e dichiarare il diritto del Comune di Firenze ad avere avviato, a proseguire ed a portare a termine, nelle previste modalità, l'azione volta a ricondurre a legalità la materia della costituzione, del finanziamento e dell'erogazione del fondo per il salario accessorio dei lavoratori del Comune, azione implicante, in particolare, la riconduzione dell'intero finanziamento alle progressioni economiche orizzontali nella parte stabile del fondo, come da determinazione dirigenziale n.9533/2013 in atti, e l'esecuzione del piano di recupero individuale avente ad oggetto le indennità indebitamente corrisposte e percepite dal determinato personale interessato nell'arco del termine decennale di prescrizione, come da determinazione dirigenziale n.6414/2013 in atti”.



Sentenza n. 888/2015 pubbl. il 04/09/2015
RG n. 3079/2013

In replica alle domande riconvenzionali proposte dal Comune le parti ricorrenti, con memorie distinte per le diverse sigle sindacali, ne contestavano la fondatezza e - essendo nelle more entrato in vigore l'art.4 DL 16/2014 conv. con modifiche nella L.68/2014 - chiedevano l'applicazione di detta normativa, il rigetto delle riconvenzionali e l'accoglimento delle conclusioni già proposte.

Le ricorrenti Funzione Pubblica CGIL e UIP FPL, in relazione alla nuova normativa, proponevano anche specifiche conclusioni, in *reconventio reconventionis*, chiedendo : -in tesi, di dichiarare l'irripetibilità di quanto ricevuto dai dipendenti del Comune e la definitività dei fondi destinati al trattamento accessorio; -in ipotesi, di dichiarare l'obbligo del Comune di operare il recupero delle somme indebite erogate secondo quanto previsto dal comma 2 o in ipotesi dal comma 1 dell'art.4 cit. (ossia mediante compensazione con risparmi derivanti da misure di razionalizzazione o in subordine mediante graduale riassorbimento a valere sulle risorse finanziarie degli anni futuri); -in ogni caso chiedevano che, previa occorrendo disapplicazione delle determinazioni 6414/2013 e 9533/2013, il Comune fosse condannato ad adottare tutto quanto necessario a dare concreta attuazione all'art.4 commi 1,2,3 DL 16/2014 e a restituire tutto quanto dovesse essere stato recuperato tramite trattenuta stipendiale ovvero tramite diminuzione dei fondi destinati al finanziamento del trattamento accessorio dei dipendenti a partire da quello relativo all'anno 2013.

Differita quindi nuovamente la prima udienza, il Comune depositava in data 30.3.2015 memoria di replica, contestava l'applicabilità dell'art.4 cit. alla fattispecie, ritenendo che non potesse avere valenza retroattiva, a fronte delle determinazioni del Comune divenute definitive prima dell'entrata in vigore della norma; riteneva che in ogni caso la stessa non escludesse la facoltà del Comune di procedere al recupero individuale come già disposto ai sensi dell'art.2033 c.c. e che non potesse trovare comunque applicazione la c.d. convalida prevista dal comma 3, in quanto riferibile solo all'ipotesi di illegittima utilizzazione dei fondi e non di loro erronea costituzione, come nella specie. Chiedeva quindi il rigetto delle domande avanzate in *reconventio reconventionis*, perché infondate e anche per carenza di interesse (quanto alla richiesta di compensazione ex art.4 comma 2, non essendo prevista negli atti del Comune alcuna forma di recupero sui fondi futuri), e per carenza di interesse e difetto di contraddittorio (quanto alla richiesta di recupero sui fondi futuri ex comma 1 posto che detta forma di recupero, in luogo del recupero individuale, comporterebbe una lesione degli interessi patrimoniali di una folta platea di dipendenti del Comune), con conferma delle determinazioni già assunte.

All'udienza del 10.4.2015 le parti convenivano sul carattere preliminare della decisione sulla l'applicabilità dell'art.4 DL 16/2014 e veniva quindi fissata l'odierna udienza per discussione su detta questione.



La fattispecie rientra nel campo di applicazione dell'art.4 D.L. 6 marzo 2014 n. 16, convertito con modifiche dalla L.2 maggio 2014 n.68, intitolato "Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi", che prevede ai primi tre commi :

1. Le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualita' corrispondente a quelle in cui si e' verificato il superamento di tali vincoli. Nei predetti casi, le regioni adottano misure di contenimento della spesa per il personale, ulteriori rispetto a quelle gia' previste dalla vigente normativa, mediante l'attuazione di piani di riorganizzazione finalizzati alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con la contestuale riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale in misura non inferiore al 20 per cento e della spesa complessiva del personale non dirigenziale in misura non inferiore al 10 per cento. Gli enti locali adottano le misure di razionalizzazione organizzativa garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri definiti dal decreto di cui all'articolo 263, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Al fine di conseguire l'effettivo contenimento della spesa, alle unita' di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito dei predetti piani obbligatori di riorganizzazione si applicano le disposizioni previste dall'articolo 2, commi 11 e 12, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nei limiti temporali della vigenza della predetta norma. Le cessazioni dal servizio conseguenti alle misure di cui al precedente periodo non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilita' finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unita' sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over. Le Regioni e gli enti locali trasmettono entro il 31 maggio di ciascun anno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e al Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ai fini del relativo monitoraggio, una relazione illustrativa ed una relazione tecnico-finanziaria che, con riferimento al mancato rispetto dei vincoli finanziari, dia conto dell'adozione dei piani obbligatori di riorganizzazione e delle specifiche misure previste dai



medesimi per il contenimento della spesa per il personale ovvero delle misure di cui al terzo periodo.

2. Le regioni e gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilita' interno possono compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1, anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa di cui al secondo e terzo periodo del comma 1 nonche' di quelli derivanti dall'attuazione dell'articolo 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

3. Fermo restando l'obbligo di recupero previsto dai commi 1 e 2, non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3-quinquies dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti, per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'articolo 65 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (quindi sino al 31.12.2012), e successive modificazioni, che non abbiano comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilita' erariale, adottati dalle regioni e dagli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilita' interno, la vigente disciplina in materia di spese e assunzione di personale, nonche' le disposizioni di cui all'articolo 9, commi 1, 2-bis, 21 e 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni.

Ricorre infatti l'ipotesi del mancato rispetto “..dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa..” prevista dal primo comma, alla luce delle risultanze della ispezione del MEF del 2009, che ha accertato rilevanti profili di illegittimita' nella costituzione dei fondi, nella loro quantificazione ed utilizzo, sia per le cd. PEO che per una serie di indennita' previste dai CCDI. Si rimanda in proposito alla lettura completa della relazione ispettiva del 30.9.2009 e delle note successive del 1.2.2011 e 23.11.2011 in replica alle deduzioni del Comune (docc.12, 22,27 ric.), nelle quali sono dettagliatamente evidenziate le irregolarita' relative alla costituzione dei fondi – costituite principalmente dalla mancata riduzione del fondo a seguito del trasferimento allo Stato del personale ATA, dall'illegittimo consolidamento delle risorse aggiuntive del 2000 nel corso del 2001, in contrasto con la disciplina prevista per l'inserimento di risorse variabili, dall'illegittimo incremento del fondo per gli anni 2002/2009 ai sensi dell'art.16 comma 1 CCNL 1.4.1999, norma non più esistente dal 2004 –



nonché alla loro distribuzione, in particolare per il riconoscimento del cd. PEO senza rispettare il carattere premiante dell'istituto e per l'erogazione di indennità in contrasto con le previsioni dei CCNL – e si conclude nel senso che dette irregolarità hanno determinato il mancato rispetto dei vincoli giuridici e finanziari previsti dai contratti collettivi nazionali, in particolare la violazione del principio del finanziamento degli impieghi stabili con riserve stabili, cardine della contrattazione decentrata almeno a partire dal CCNL del 22.1.2004 (cfr. conclusioni a pag. 105 relazione 30.9.2009). Il mancato rispetto dei vincoli finanziari discende direttamente dalle violazioni relative alla costituzione del fondo, al di là della sua distribuzione ed utilizzo, così che secondarie in questa sede appaiono le contestate violazioni relative al sistema di riconoscimento delle cd PEO e alle indennità.

Quanto allora alla costituzione del fondo, le risultanze dell'ispezione del MEF sono condivise pienamente da questo Giudice, hanno acquisito carattere di definitività a seguito del “contraddittorio” con il Comune e di per sé sono dotate di valenza vincolante per l'Ente, come si ricava chiaramente dall'art.40 D.lvo 165/2001, come modificato dal D.lvo 150/2009, che all'ultimo periodo dell'art.3 quinquies prevede espressamente come il Comune sia obbligato al recupero *“In caso di accertato superamento dei vincoli finanziari da parte... del Ministero dell'economia e delle finanze..”*. Peraltro i ricorrenti sul punto non hanno avanzato sostanziali contestazioni nel merito di dette risultanze ispettive, se non per quanto riguarda l'art.16 comma 1 CCNL 1.4.1999, che ritengono sia stato indicato nelle tabelle allegate ai CCDI per una mera imprecisione formale, mentre la costituzione del fondo sarebbe del tutto legittima ai sensi dell'art.15 comma 5 CCNL 1999, norma che prevede la possibilità di incrementare le risorse da destinare al fondo in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione, ciò che è di fatto avvenuto presso il Comune di Firenze negli anni in questione per il radicale progetto di innovazione che ha investito in tali anni la struttura dell'ente (cfr. pag. 36 ss ricorso e pag.5 ss memoria in replica alla riconvenzionale del Comune depositata dalla USB in data 5.12.2014). La tesi è efficacemente contraddetta nelle note del MEF 1.2.2011 e 23.11.2011 già richiamate, nonché dalle articolate difese del Comune, con il richiamo della direttiva ARAN relativa alle condizioni per l'attuazione della disciplina dell'art.15 comma 5 CCNL 1999 e alla necessità della predisposizione di specifici progetti (pag.43 ss memoria di costituzione del Comune), che si condividono, ma è peraltro palesemente infondata alla luce del testo dell'art.15 comma 5 in questione, secondo cui : *“In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale di servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche, gli*



enti, nell'ambito delle programmazione annuale e triennale dei fabbisogni ..valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio". La disposizione fa riferimento infatti ad ipotesi ben precise (*nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, che necessitino di maggiori prestazioni del personale esistente o di maggiore personale...*), che richiedono all'evidenza una specifica programmazione *ex ante*, con connessa ponderazione delle risorse da destinarvi, e una verifica *ex post*, non essendo quindi giustificabile "ora per allora" l'imputazione di risorse del fondo a tale voce in mancanza di detta specifica programmazione, come pretende invece parte ricorrente limitandosi a richiamare i processi di ottimizzazione delle risorse umane intervenuti negli anni in questione e di innovazione della struttura organizzativa dell'Ente (oltre ad una tabella relativa ad una serie di progetti realizzati), senza però produrre o anche solo indicare alcun documento contenente la specifica programmazione richiesta dalla disposizione. La tesi è inoltre contraddetta "nominalmente" dalle tabelle allegate ai CCDI, nelle quali a partire dal 2005 compaiono entrambe le voci di composizione dei fondi, sia l'art.15 comma 5 CCNL, sia l'art.16 comma I, quest'ultima con l'ulteriore indicazione "risorse per progressioni economiche" e la collocazione quale voce ulteriore e separata, distinta dal gruppo delle "risorse fisse" e delle "risorse variabili"

La ricorrenza dell'ipotesi di mancato rispetto "*..dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa...*" si conferma anche alla luce delle Indicazioni applicative relative all'art.4 del 10.7.2014 elaborate dal Comitato appositamente costituito, poi recepite dalla Conferenza Unificata con atto 87/CU adottato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con nota 12.8.2014 (doc.24 res.), Indicazioni che in ordine al comma 1 precisano che i vincoli *de quibus* vanno intesi con riferimento ai vincoli di fonte legislativa e contrattuale relativi ai tetti e limiti complessivi della costituzione dei fondi e che, tra i vincoli finanziari di genesi contrattuale, colloca la "*..contrattazione collettiva del personale del comparto...principalmente l'art.15 CCNL 1 aprile 1999 nonché le successive disposizioni che hanno stabilito o consentito, a regime o per singole annualità, l'adeguamento e/o l'integrazione dei fondi in ragione percentuale di monti-salari pregressi...*", richiamando le specifiche norme dei diversi CCNL succedutisi nel tempo, quindi i vincoli che il MEF ha ritenuto non rispettati dal Comune di Firenze nella costituzione dei fondi negli anni oggetto di contestazione.

Ciò posto, si ritengono infondate le argomentazioni di parte resistente in ordine alla non applicabilità dell'art.4 de quo, con conseguente validità ed efficacia delle determinazioni sinora assunte (in



particolare le nn.6414/2013 e 9533/2013) e più in generale “dell’azione volta a ricondurre a legalità la materia...”, come richiesto in via riconvenzionale, con domanda invero del tutto generica ed astratta.

In primo luogo si ritiene infondata l’eccezione di “irretroattività” della nuova normativa, che come si desume dallo stesso titolo e chiaramente dalla formulazione del testo è volta a disciplinare situazioni irregolari venute in essere prima della sua entrata in vigore, con previsioni dotate di chiaro effetto di riparazione e/o convalida. Né può sostenersi che le determinazioni prese dall’Ente siano divenute definitive e quindi ormai da eseguirsi nonostante la nuova disciplina, che resterebbe così priva di senso, considerato che le amministrazioni erano comunque tenute ad intervenire a seguito di rilevata nullità dei CCDI per contrasto con i vincoli legali e contrattuali (come da sempre previsto dall’art.40 D.lvo 165/2001). Peraltro di fatto le procedure di recupero individuale non sono affatto esaurite, al più sono state trasmesse lettere di messa in mora, e la stessa amministrazione, a seguito delle Indicazioni applicative di cui sopra (che escludono la possibilità di procedere alla ripetizione dell’indebito direttamente sui dipendenti) con atto del Direttore delle Risorse Umane del 11.11.2014 ha dilazionato sino al 1.11.2015 i termini per il recupero (peraltro solo per quello d’ufficio, ossia per casi di mancato accordo circa il programma di restituzione).

In secondo luogo, non è condivisibile l’interpretazione data dal Comune, secondo cui la nuova normativa non escluderebbe la facoltà dell’Ente di procedere alla ripetizione dell’indebito nei confronti dei singoli percettori, nel senso che il recupero sui fondi futuri previsto dal comma 1 si configura come una ulteriore opzione recuperatoria messa a disposizione degli enti interessati, restando però sempre salva l’opzione costituita dallo strumento di diritto comune di cui all’art.2033 c.c., prioritariamente valevole all’interno del rapporto giuridico tra datore di lavoro e dipendente.

La norma è infatti chiara nel prevedere, al primo comma, l’obbligo dell’Ente di procedere al recupero integrale sugli anni futuri in caso di mancato rispetto dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa, e non una mera facoltà o soluzioni alternative, imponendo sia il recupero che la relativa modalità (...sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate.. le somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli, con adozione di ulteriori misure di razionalizzazione organizzativa) - salva la possibilità del meccanismo di compensazione previsto dal secondo comma,



rimesso alla scelta dell'Ente al ricorrere di certe condizioni – e quindi al terzo comma che, fermo detto obbligo di recupero, restano sanati/convalidati gli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti, posto che non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3-quinquies dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, secondo cui “*Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419 secondo comma codice civile*”, ciò che significa l'intangibilità degli atti di costituzione dei fondi e del loro utilizzo, nonché l'inammissibilità dell'azione di recupero nei confronti dei singoli percettori, stante la “convalida” delle disposizioni della contrattazione decentrata irregolari e l'inconfigurabilità quindi di un indebitato da recuperare. La norma disegna quindi una ipotesi speciale di irripetibilità nei confronti del singolo dipendente, rispetto alla regola generale di cui all'art.2033 c.c. Tale interpretazione trova conferma nelle Indicazioni Applicative già citate, che come detto escludono la possibilità di procedere alla ripetizione dell'indebitato direttamente nei confronti dei dipendenti, ed è stata seguita anche dalla locale Corte d'Appello (con la sentenza del 25.11.2014 richiamata in atti). Né, si precisa, l'intangibilità degli atti di costituzione dei fondi può di per sé tradursi nella esclusione dell'obbligo di procedere al recupero previsto dal 1 comma, laddove l'illegittimità della costituzione del fondo abbia comportato – come nella specie, per quanto sopra detto – il mancato rispetto dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva decentrata, che in ogni caso impone il recupero sulle risorse finanziarie per gli anni futuri.

Né può condividersi, infine, la tesi secondo cui la disposizione del terzo comma riguarderebbe solo le ipotesi di utilizzo irregolare del fondo, sul presupposto però della sua regolare costituzione – così che nel caso di specie, di irregolare costituzione del fondo, non troverebbe applicazione l'effetto convalidante invocato e il Comune sarebbe libero di procedere alla ricostituzione ex post dei fondi e alla ripetizione delle somme indebitamente erogate ai dipendenti. Come visto, dal tenore letterale della norma risulta chiaramente che il terzo comma riguarda invece tutti i casi, ossia gli “... *atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti...*”, né peraltro le Indicazioni Applicative richiamate, che comunque non hanno valore vincolante, appaiono dirimenti nel senso indicato dalla parte resistente. I due commi hanno finalità diverse, pur regolando situazioni (che possono anche essere) sovrapponibili : il primo comma disciplina il caso di superamento dei vincoli finanziari e prevede rimedi di carattere strutturale finalizzati a ricondurre la spesa del personale al rispetto di detti vincoli, imponendo in via principale il recupero sugli anni futuri; il terzo comma si occupa della “sorte” degli atti della contrattazione decentrata in contrasto con i vincoli di legge e della contrattazione



nazionale – a prescindere dal fatto che abbiano comportato o meno il superamento dei vincoli finanziari che impone le misure di cui al primo comma – prevedendo la convalida di detti atti e la loro “definitività”, sia di costituzione dei fondi che di loro utilizzo, così che restano ferme le relative determinazioni dei CCDI e che non possono essere oggetto di ripetizione le somme erogate ai singoli sulla base di dette determinazioni. Le stesse Indicazioni applicative citate, a pag.5, riconducono al comma 3, in aderenza al dato letterale, *“gli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti”*, con la precisazione che *“L’espressione “fermo restando l’obbligo di recupero” vale a sancire l’applicabilità del percorso definito dall’art.4 commi 1 e 2, nei casi di costituzione illegittima del fondo, in violazione dei limiti finanziari posti da norme legislative o contrattuali...”*.

Nel caso di specie quindi, in applicazione del primo comma, il Comune dovrà procedere al “recupero sugli anni futuri” di quanto indebitamente erogato in violazione dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa negli anni oggetto di contestazione, con le modalità previste dalla norma (in ipotesi anche mediante compensazione ex comma 2, se ne ricorrono le condizioni, che questo giudice non è in grado di valutare).

In applicazione del terzo comma – essendo incontestata la sussistenza dei requisiti previsti nell’ultima parte e non essendo inoltre intervenuto accertamento giudiziale di responsabilità erariale - non potrà procedere al recupero nei confronti dei singoli dipendenti, nè alla “ricostruzione” ex post dei fondi, fermo restando ovviamente l’obbligo di recupero ai sensi del comma 1, in ipotesi con possibilità di compensazione come da comma 2 . Le relative determinazioni già assunte dal Comune prima del DL 16/2014 non potranno quindi essere applicate e portate ad esecuzione.

Da quanto sopra consegue, in relazione alle domande avanzate dalle parti e alla portata assorbente della decisione relativa all’applicabilità dell’art.4 DL.16/2014, il rigetto delle domande proposte con il ricorso e delle domande riconvenzionali avanzate dal Comune con la memoria difensiva, per contro in parziale l’accoglimento delle domande proposte in *reconventio reconventionis* dalle ricorrenti CGIL e UIL, va dichiarata l’irripetibilità delle somme erogate ai dipendenti del Comune, con obbligo dell’Ente di restituzione delle somme eventualmente già recuperate, nonché la definitività degli atti di costituzione dei fondi sino al 31.12.2012. Va inoltre dichiarato l’obbligo del Comune di procedere al recupero di quanto indebitamente erogato in violazione dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva decentrata ai sensi del comma 1, mediante graduale riassorbimento a valere sulle risorse



Sentenza n. 888/2015 pubbl. il 04/09/2015
RG n. 3079/2013

finanziarie degli anni futuri (in ipotesi con possibilità di compensazione come previsto dal comma 2), con adozione delle misure necessarie e con disapplicazione delle diverse determinazioni assunte in materia nn.6414/2013 e 9533/2013.

Considerata la sopravvenienza in corso di causa dell'art.4 DL 16/2014, le difficoltà di interpretazione e la complessità della materia, si compensano integralmente tra le parti le spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni altra istanza disattesa o assorbita, così dispone:

-dichiara l'irripetibilità delle somme erogate ai dipendenti del Comune di Firenze a titolo di trattamento retributivo accessorio in applicazione dei CCDI sino al 31.12.2012, con l'obbligo del Comune di restituire le somme eventualmente già recuperate dai singoli dipendenti, nonché la definitività degli atti di costituzione dei relativi fondi;

-dichiara l'obbligo del Comune di Firenze di procedere al recupero di quanto indebitamente erogato in violazione dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva decentrata ai sensi dell'art.4 comma 1 DL 16/2014 conv. in L.68/2014 mediante graduale riassorbimento a valere sulle risorse finanziarie degli anni futuri (in ipotesi con possibilità di compensazione come previsto dal comma 2), disponendo disapplicarsi e non darsi luogo alla esecuzione delle determinazioni dirigenziali del Comune di Firenze n. 6414/2013 e n. 9533/2013 a firma della Direzione Risorse Umane;

-compensa integralmente tra le parti le spese processuali.

Sentenza resa ex articolo 429 c.p.c., pubblicata mediante lettura in udienza ed allegazione al verbale.

Firenze, 4 settembre 2015

Il Giudice
dott. Maria Lorena Papait

