



**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
TRIBUNALE DI VERONA  
Sezione lavoro**

Sent. N. \_\_\_\_\_

RCL N. \_\_\_\_\_

Cron. N. \_\_\_\_\_

Cron. N. \_\_\_\_\_

Il Tribunale di Verona - Sezione Lavoro,  
nella persona del Giudice dott. Michele Maria Benini, ha pronunciato  
la seguente

**SENTENZA**

nella causa civile di lavoro promossa con ricorso depositato in data  
21.2.2012

**DA**

**COMUNE DI VERONA**, in persona del Sindaco pro tempore,  
comparso in causa a mezzo degli avv.ti Michele Bignami e Roberta  
Russo del foro di Milano e dell'avv. Giuseppe Parente del foro di  
Verona per mandato a margine del ricorso ed elettivamente  
domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Verona, Stradone Porta  
Palio n. 76

**CONTRO**

**CISL SCUOLA**, Segreteria Provinciale di Verona,  
**UIL SCUOLA**, Segreteria Provinciale di Verona,  
**SNALS CONFSAL**, Segreteria Provinciale di Verona,  
**FLC CGIL**, Segreteria Provinciale di Verona,  
in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, comparse in  
causa a mezzo degli avv.ti Maurizio Sartori, Andrea Pansini e Stefano  
Caloi per mandato in calce alla memoria di costituzione ed  
elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Verona,  
Via del Carrista n. 3

**OGGETTO:** nullità disposizioni contenute nel contratto integrativo

**UDIENZA DI DISCUSSIONE:** 19.5.2014





#### CONCLUSIONI DI PARTE RICORRENTE:

Nel merito: accertarsi e dichiararsi anche per le ragioni tutte di cui alla parte narrativa del presente atto la nullità delle disposizioni contenute nel contratto integrativo decentrato sottoscritto tra le odierne parti in causa in data 11 giugno 1997 mediante le quali sono state estese al personale educativo ed insegnante delle proprie scuole dell'infanzia talune previsioni del CCNL Scuola e, per quanto occorrer possa, di quelle successive che vi facciano anche indirettamente riferimento, per contrasto con le disposizioni di cui al d. lgs. 165/2001 così come novellato dal d. lgs. 150/2009, del CCNLQ e del CCNL EE.LL., con ogni conseguente statuizione ivi inclusa la declaratoria di nullità di tutti gli atti e/o provvedimenti e, più in generale, degli effetti che, nell'applicazione di tali disposizioni nulle, hanno trovato il loro fondamento.

In ogni caso: con vittoria di spese, diritti ed onorari e rimborso spese forfetario, IVA e CPA.

#### CONCLUSIONI DI PARTI CONVENUTE:

Voglia l'Ecc. Giudice del Lavoro del Tribunale di Verona, ogni contraria e diversa istanza ed eccezione disattesa e respinta, rigettare il ricorso, con rifusione di spese e compensi di avvocato.

### **Ragioni in fatto e in diritto della decisione**

1.- Nella presente sentenza questo Tribunale si limiterà ad una concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione, omettendo di dar conto dello svolgimento del processo, in forza della nuova formulazione dell'art. 132 comma 2 c.p.c. e dell'art. 118 disp. att. c.p.c. così come “novellati” dalla legge 18.6.2009 n. 69.

2.- Il “thema decidendum” si incentra nel rispondere all'interrogativo se nel presente giudizio è ravvisabile un giudicato esterno, vuoi esplicito vuoi implicito.

Sostengono le OO.SS. convenute che sulla pretesa oggetto del presente giudizio si sarebbe formato il giudicato esterno tenuto conto dell'esito che aveva avuto il giudizio che si era svolto in primo grado avanti al Tribunale di Verona e in secondo grado avanti alla Corte d'Appello di Venezia.

Sostiene invece l'Amministrazione comunale che in quel precedente giudizio le domande svolte attenevano ad una materia circoscritta





nell'ambito di un procedimento ex art. 28 della legge n. 300 del 1970 e non già al tema della nullità o meno delle clausole pattizie.

3.- Risaputi i principi in materia di giudicato (in questo senso tra le tante Cassazione 24.4.2008 n. 10702): il giudicato "fa stato ad ogni effetto ex art. 2909 c.c. tra le parti, i loro eredi o aventi causa" entro i limiti oggettivi, che sono segnati dagli elementi costitutivi, come tali rilevanti per l'identificazione dell'azione giudiziaria sulla quale il giudicato si forma; si tratta del titolo della stessa azione ossia la "causa petendi" cioè il fatto giuridico sul quale si fonda, nonché del bene della vita che ne forma l'oggetto ossia il "petitum mediato", a prescindere tuttavia dal tipo di sentenza adottato, "petitum immediato", in quanto l'accertamento che è coperto dall'autorità del giudicato è comune alle sentenze (non solo di accertamento ma anche) costitutive e di condanna. Entro i limiti soggettivi ed oggettivi prospettati, poi, l'autorità del giudicato copre sia il dedotto sia il deducibile cioè non soltanto le questioni di fatto e di diritto fatte valere in via di azione o di eccezione e, comunque, esplicitamente investite dalla decisione (c.d. giudicato esplicito), ma anche le questioni non dedotte in giudizio, che costituiscano, tuttavia, presupposto logico essenziale ed indefettibile della decisione stessa (c.d. giudicato implicito), restando salva ed impregiudicata soltanto la sopravvenienza di fatti e di situazioni nuove, che si siano verificate dopo la formazione del giudicato o, quantomeno, che non fossero deducibili nel giudizio in cui il giudicato si è formato.

Come si è visto, l'efficacia del giudicato deve essere aderente ai limiti soggettivi ed oggettivi della controversia, che vanno individuati nella correlazione del "petitum" e della "causa petendi" in rapporto alla dedotta lesione del diritto o dell'interesse violato. Non si è quindi in presenza di un giudicato esterno nel momento in cui la diversità della "causa petendi" (ossia della fonte da cui trae origine il diritto azionato) differenzia le due azioni (Cass. 21.3.1986 n. 2034). L'autorità del giudicato sostanziale opera soltanto entro i rigorosi limiti degli elementi costitutivi dell'azione e presuppone che tra la precedente causa e quella in atto vi sia identità di soggetti, di "petitum" e di causa "petendi" (Cass. 27.8.2002 n. 12564). Affinchè possa esplicarsi l'efficacia di giudicato e' necessaria non solo l'identità soggettiva ma anche quella oggettiva tra il rapporto definito e quello da definire: pertanto, se del rapporto controverso mutano alcuni elementi con conseguente venir meno dell'originaria "causa petendi",





il pregresso giudicato cessa di operare (in questo senso Cass. 15.7.2002 n. 10252 e Cass. 19.4.2000 n. 5092).

4.- Alla luce degli anzi detti principi, or ora brevemente ricordati, nell'odierno giudizio il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per effetto del c.d. giudicato esterno.

Si ponga mente infatti alle considerazioni che seguono.

Con sentenza n. 364 del 2011 il Tribunale del lavoro di Verona dichiarava la natura antisindacale della condotta tenuta dal Comune di Verona *“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 il quali era stata pattuita e regolata l'applicazione degli istituti del CCNL Scuola al rapporto di lavoro del personale insegnante del Comune”*, ordinando quindi al Comune di Verona *“di rimuovere gli effetti di tale condotta e di cessare la applicazione della Delibera della Giunta Comunale n. 120 del 10.4.2010 e della circolare n. 25 del 30.4.2010 del Direttore Risorse Umane”*.

In quel giudizio il Comune di Verona negava la natura antisindacale della sua condotta sostenendo la nullità della contrattazione integrativa di cui al contratto dd. 10.6.1997.

L'applicazione degli istituti del CCNL scuola - si è osservato invece da parte del Tribunale - fu il frutto di una valida contrattazione integrativa diretta a individuare, secondo una valutazione di opportunità riservata alle parti, la disciplina che meglio si adattava alla particolarità del settore delle scuole comunali. Detti accordi sindacali - si osservava ancora - erano sempre stati ritenuti validi ed efficaci anche dall'amministrazione comunale, tant'è che nel 2006, lungi dal pensare ad un sostituzione autoritativa delle clausole contrattuali, il Comune sottopose alle OO.SS. una “bozza” diretta ad armonizzare le diverse discipline contenute rispettivamente nel CCNL Scuola e nel CCNL Enti Locali.

Il Comune non aveva mai sostenuto la invalidità di tali accordi e in ogni caso, negli anni, aveva sempre dato piena e concreta attuazione ai contratti integrativi, i quali erano stati richiamati nei contratti individuali di assunzione dei singoli insegnanti.

il Tribunale ha conseguentemente affermato che l'Ente convenuto non poteva svincolarsi unilateralmente dagli accordi sottoscritti a livello di contrattazione integrativa e che l'abbandono del CCNL Scuola non poteva essere il frutto di una scelta unilaterale dell'amministrazione comunale come invece era avvenuto.





Nella sentenza di secondo grado la Corte d'Appello di Venezia ha seguito il medesimo "iter" argomentativo, affermando che gli accordi integrativi erano validi ed erano stati attuati concretamente per molti anni fino alla delibera n. 120 del 2010, sicchè non potevano essere disdettati unilateralmente. La Corte d'appello ha anche osservato che soltanto i contratti collettivi integrativi successivi al 15.11.2009 dovevano essere stipulati nel rispetto delle condizioni contenute nel medesimo D.Leg.vo n. 150 del 2009, mentre l'accordo integrativo del 1997 era sicuramente anteriore ed era vigente a quella data.

Le disposizioni dell'accordo integrativo del 1997 peraltro non riguardavano né l'attività di organizzazione degli uffici, né l'attività di organizzazione del lavoro, ma soltanto alcuni specifici istituti del CCNL comparto scuola, individuati di comune accordo e ritenuti "automaticamente trasferibili nella situazione delle scuole comunali di Verona". Nessuna di queste materie - continuava la Corte d'Appello - era oggetto di macro organizzazione e quindi non rientrava tra le materie di cui all'art. 5 comma 2 del D.Leg.vo n. 165 del 2001 con la conseguenza che non sussisteva il presupposto della immediata applicabilità di norme imperative in quanto contrastanti con quelle convenzionali, a livello integrativo, in essere al 15.11.2009.

La validità del contratto integrativo decentrato di data 10.6.1997 è stata pertanto la premessa sulla base della quale il Tribunale di Verona prima e la Corte d'Appello di Venezia poi sono potuti arrivare alla conclusione per cui la disapplicazione di quell'accordo decentrato, valido a tutti gli effetti, costituiva condotta antisindacale.

Una volta accertata la validità del contratto decentrato dd. 10.6.1997 i Giudici del primo e del secondo grado hanno giocoforza affermato la natura antisindacale della condotta del Comune di Verona che quel contratto aveva disapplicato.

5.- Nel presente giudizio il Comune di Verona ha agito al fine di far dichiarare la nullità delle clausole contenute nel contratto integrativo decentrato sottoscritto tra le parti in data 10.6.1997, nonché la nullità degli atti che in quelle clausole trovavano il loro fondamento.

Ad avviso del Comune di Verona dette clausole erano diventate illegittime per palese contrasto con la disciplina delineata dall'art 40 comma 2 del D.Leg.vo n. 165 del 2001, così come modificato dal D.Leg.vo n. 150 del 2009 (c.d. riforma Brunetta) e delle disposizioni contenute nel CCNLQ e nel CCNL EE.LL. Infatti il Comune e le organizzazioni sindacali avevano disciplinato in sede decentrata materie che erano di esclusiva competenza della contrattazione





collettiva di comparto, applicando ai rapporti di lavoro addirittura il CCNL di altro comparto. Ai sensi dell'art. 40 comma 3 del D.Leg.vo n. 165 del 2001 le clausole difformi rispetto al contratto collettivo di comparto erano nulle e non potevano essere applicate. Tale precetto era stato rafforzato con l'entrata in vigore dell'art. 54 del D.Leg.vo n. 150 del 2009 secondo il quale la contrattazione collettiva di secondo livello poteva essere attivata soltanto sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali nel rispetto delle disponibilità di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale. In caso di violazione di tali vincoli e limiti di competenza il legislatore aveva previsto espressamente la sanzione della nullità delle clausole ai sensi degli art. 1339 e 1419 c.c. In particolare la norma in esame stabiliva espressamente che la contrattazione collettiva non poteva regolare l'organizzazione degli uffici e quindi anche l'orario di lavoro del personale. Dalla nullità e disapplicazione delle clausole della contrattazione collettiva integrativa discendeva, secondo l'amministrazione comunale, anche la nullità delle clausole contenute nella contrattazione individuale e quindi la legittimità della loro disapplicazione unilaterale da parte del Comune.

Anche nel presente giudizio la validità del contratto decentrato dd. 10.6.1997 costituiva quindi la premessa logico-giuridica indispensabile perché al Comune di Verona potesse essere inibito di disapplicare le clausole della contrattazione collettiva integrativa mediante le quali erano state estese al personale educativo ed insegnante delle scuole dell'infanzia talune previsioni del CCNL Scuola.

6.- In entrambi i procedimenti le parti in causa sono le medesime.

7.- La sentenza n. 364 del 2011 del Tribunale del lavoro di Verona è stata confermata dalla Corte d'Appello di Venezia con la sentenza n. 15 del 2013 depositata in data 19.4.2013 e passata in giudicato in data 20.10.2013.

8.- Né rileva il fatto che il procedimento che ha avuto svolgimento avanti al Tribunale di Verona prima e alla Corte d'Appello poi avesse ad oggetto l'accertamento della natura antisindacale dell'amministrazione comunale ex art. 28 della legge n. 300 del 1970. In proposito la Cassazione (Cass. n. 5478 del 5.3.2013 rv. 625620) ha affermato che





in tema di giudicato, qualora due giudizi tra le stesse parti abbiano riferimento al medesimo rapporto giuridico ed uno dei due sia stato definito con sentenza passata in giudicato, l'accertamento così compiuto in ordine alla situazione giuridica, ovvero alla soluzione di questioni di fatto e di diritto relative ad un punto fondamentale comune ad entrambe le cause, formando la premessa logica indispensabile della statuizione contenuta nel dispositivo della sentenza con autorità di cosa giudicata, preclude il riesame dello stesso punto di diritto accertato e risolto, *e ciò anche se il successivo giudizio abbia finalità diverse da quelle che hanno costituito lo scopo ed il "petitum" del primo.*

9.- Nel nostro ordinamento deve ritenersi in vigore il principio della rilevabilità di ufficio delle eccezioni, derivando invece la necessità dell'istanza di parte solo dall'esistenza di una eventuale specifica previsione normativa.

Deve quindi ritenersi che l'esistenza di un giudicato esterno è, al pari di quella del giudicato interno, rilevabile d'ufficio ed il giudice è tenuto a pronunciare sulla stessa qualora essa emerga da atti comunque prodotti nel corso del giudizio di merito (tra le altre Cass. n . 6326 del 16.3.2010 rv. 612144).

Del resto come hanno osservato le SS.UU. (in questo senso Cass. SS.UU. n. 226 del 25.5.2001 rv. 548189 cui quella anzi cit. si ricollegano), il giudicato interno e quello esterno non solo hanno la medesima autorità che è quella prevista dall'art. 2909 cod. civ. ma corrispondono entrambi all'unica finalità rappresentata dall'eliminazione dell'incertezza delle situazioni giuridiche e dalla stabilità delle decisioni, le quali non interessano soltanto le parti in causa, risultando l'autorità del giudicato riconosciuta non nell'interesse del singolo soggetto che lo ha provocato, ma nell'interesse pubblico, essendo essa destinata a esprimersi - nei limiti in cui ciò sia concretamente possibile - per l'intera comunità. Più in particolare, il rilievo dell'esistenza di un giudicato esterno non è subordinato ad una tempestiva allegazione dei fatti costitutivi dello stesso, i quali non subiscono i limiti di utilizzabilità rappresentati dalle eventualmente intervenute decadenze istruttorie, e la stessa loro allegazione può essere effettuata in ogni stato e fase del giudizio di merito.

10.- Ogni altra questione rimane assorbita.





11.- Le spese del giudizio seguono la soccombenza del Comune di Verona e sono liquidate come da dispositivo. La condanna alle spese è limitata alla fase decisoria, dato che soltanto in questa fase le OO.SS. convenute hanno prodotto la sentenza della Corte d'Appello che ha dato causa alla pronuncia di giudicato esterno.

P.Q.M.

definitivamente decidendo nella causa di cui in epigrafe, uditi i procuratori delle parti, così statuisce:

dichiara l'inammissibilità del ricorso per effetto del c.d. giudicato esterno a seguito della sentenza n. 15 del 2013 pronunciata dalla Corte d'Appello di Venezia in data 17.1.2013, pubblicata in data 19.4.2013, passata in giudicato in data 20.10.2013;

dichiara assorbita ogni altra questione;

condanna il Comune di Verona a rifondere alle parti convenute le spese del presente giudizio, spese che sono liquidate nella somma complessiva di Euro 2.500,00 per compensi professionali limitatamente alla fase decisoria, compensate le spese tra le parti quanto alle altre fasi del presente giudizio, oltre al 15% per rimborso forfettario delle spese e oltre a IVA e CPA.

Motivazione riservata entro giorni 60 dalla data odierna.

Così deciso in Verona, il 19 maggio 2014

Il Giudice  
Dott. Michele Maria Benini

