



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE DI APPELLO DI ROMA
IV SEZIONE LAVORO

La Corte, composta dai signori magistrati:

- dott. Alessandro Nunziata presidente
- d.ssa Alessandra Trementozzi consigliere
- dott. Michele Forziati consigliere rel.

all'udienza del 15.2.2022 ha pronunciato la presente

SENTENZA

nella causa iscritta al n. 2483/2020 R.G. vertente tra
la **FLC CGIL di Rieti, Roma est Valle dell'Aniene** (avv. Filippo Aiello, Francesco
Americo e Claudio Zaza)

appellante

e l'**Istituto superiore di sanità** (Avvocatura generale dello Stato)

appellato

avente ad oggetto: appello avverso la sentenza del tribunale di Roma n. 485 del
2.4.2020.

Conclusioni: come in atti.

FATTO E DIRITTO

- 1 -

Con atto di ricorso, depositato in Cancelleria in data 14.9.2020, l'organizzazione sindacale in epigrafe proponeva tempestivo appello avverso la sentenza in oggetto con la quale il tribunale di Roma aveva respinto il ricorso in opposizione avverso il decreto di rigetto del ricorso *ex art. 28* legge n. 300/1970, che la stessa aveva presentato (unitamente alla Federazione regionale UIL scuola RUA Ricerca e FIR CISL Regione Lazio) al fine di sentir dichiarare l'*antisindacalità* della condotta assunta dall'Istituto superiore di sanità consistente nel mancato adempimento agli obblighi previsti dall'art. 68, comma 3, del CCNL 2016/2018 relativo al personale del comparto istruzione e ricerca, consistente nella mancata convocazione delle OO.SS. firmatarie del suddetto CCNL per la riapertura del tavolo delle trattative per la discussione dei criteri di ripartizione delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa per l'anno 2016 *ex art. 7*, comma 8, del predetto CCNL.

A sostegno dell'appello la stessa evidenziava:

- che, con ricorso *ex art. 28 st. lav.*, le predette OO.SS., dopo aver ricostruito il contesto normativo (sovranzionale e interno) e pattizio di riferimento, avevano dedotto in punto di fatto:
 - o che in data 27 aprile 2017 si era tenuto presso l'ISS l'incontro tra la delegazione trattante di parte pubblica e le OO.SS., conclusosi con la sottoscrizione (da parte del solo sindacato USI-RdB Ricerca) dell'ipotesi di



- contratto integrativo per il trattamento economico accessorio anno 2016;
- che tale ipotesi era stata trasmessa agli organi di controllo competenti per la verifica della compatibilità dei costi con i vincoli di bilancio e la relativa certificazione degli oneri;
- che, all'esito della verifica di competenza, l'organo di controllo aveva apportato radicali modifiche, incidenti sull'ammontare del fondo e sulla sua ripartizione;
- che in data 5 giugno 2018 l'ISS, invece di riprendere le trattative (stanti le modifiche apportate rispetto all'ipotesi di CCNI del 27 aprile 2017 e in applicazione di quanto prescritto dall'art. 7, comma 8 CCNL 2016/2018), aveva inviato alle OO.SS. una convocazione per il giorno 14 giugno 2018 *"per la sottoscrizione definitiva del contratto decentrato integrativo concernente il trattamento economico accessorio anno 2016"*;
- che soltanto in questa sede le OO.SS. erano venute pertanto a conoscenza delle modifiche apportate al fondo e alla sua ripartizione, non essendo stata loro inviata qualsivoglia informazione in merito; inoltre, solo al momento di leggere la presa d'atto iniziale del contratto, le OO.SS. avevano riscontrato che l'ISS, in data 24 novembre 2017, aveva già ricevuto le osservazioni del Dipartimento della funzione pubblica del Consiglio dei Ministri e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze (delle quali non avevano mai ricevuto alcuna informazione);
- che, in particolare, le modifiche avevano riguardato le voci retributive dell'indennità di rischio (pari ad euro 30.000,00), dell'indennità di turno (pari a euro 95.109,00), dell'indennità di reperibilità (pari a euro 2.480,00) e dell'indennità per specifiche responsabilità (pari a euro 4.794,82), con la conseguenza che, complessivamente, il fondo per il trattamento accessorio del personale per l'anno 2016 era diventato di euro 132.383,82 e il fondo accessorio per i ricercatori/tecnologi (liv. I-III) era stato modificato da euro 2.680.869,00 a euro 2.665.319,00;
- che le modifiche avevano altresì riguardato il fondo del personale dei livelli IV-VIII (decurtato di 147.357,82 euro) e il fondo del personale dei livelli I-III (decurtato di euro 15.549,04 euro);
- che tale condotta era stata assunta in palese violazione dell'art. 7, comma 8, del CCNL 2016-2018;
- che pertanto, nella stessa data del 14 giugno 2018, le OO.SS. avevano informato il personale dell'accaduto e chiesto all'ISS di riconvocare il tavolo della trattativa di contrattazione per la relativa revisione del CCNI in oggetto, con particolare riferimento alla ripartizione dello stesso, soprassedendo dal firmare il CCNI definitivo;
- che analoga richiesta avevano inviato il successivo 15 giugno 2018;
- che tuttavia l'ISS, in data 22 giugno 2018, aveva comunicato loro che: *"A seguito della riunione del 14 giugno u.s., si informano codeste OO.SS che il testo definitivo del contratto integrativo per l'anno 2016 è disponibile per la"*



sottoscrizione, a far data dalle ore 15 del 26 giugno 2018, presso il responsabile della Segreteria di questa Direzione, dott.ssa Claudia Mastrocola”;

- che in data 26 giugno 2018 l’ISS aveva sottoscritto il definitivo CCNI trattamento economico accessorio anno 2016 con l’USI RdB Ricerca e con l’ANPRI (con nota a verbale), mentre le tre OO.SS. originarie ricorrenti avevano allegato una nota unitaria a verbale nella quale avevano ribadito le proprie contestazioni, così spiegando le ragioni della propria mancata sottoscrizione;
 - che le iniziative assunte dall’ISS sopra descritte integravano una condotta antisindacale, con avendo consentito alle OO.SS. istanti di svolgere la propria funzione e di esercitare le prerogative loro attribuite (ossia di formulare pareri, osservazioni, informare i propri iscritti), nonostante la rilevanza delle modifiche apportate al CCNI;
- di aver pertanto richiesto, in quella sede, l’accoglimento delle seguenti conclusioni:
- 1) dichiarare antisindacali i comportamenti dell’Istituto Superiore di Sanità come descritti in precedenza;
 - 2) conseguentemente ordinare all’I.S.S. di convocare le parti sindacali per riaprire il tavolo delle trattative rispetto al CCNI relativo al trattamento economico accessorio per l’anno 2016;
 - 3) ordinare all’I.S.S. convenuto la pubblicazione sul proprio sito dell’emanando provvedimento imponendo allo stesso Istituto di inserire lo stesso in forma leggibile occupando uno spazio visuale non inferiore ad 1/3 della home page e per una durata non inferiore a 60 giorni, o altro di giustizia; nonché la pubblicazione a proprie spese del richiesto decreto su tre quotidiani nazionali con il formato mezza pagina larghezza o altro di giustizia quali “Il Corriere della Sera”, “La Repubblica”, ed in particolare “Il Messaggero”;
- che l’Istituto superiore di sanità, costituitosi in giudizio, aveva contestato le avverse doglianze sostenendo in particolare:
- l’inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva, in quanto le OO.SS. ricorrenti non avrebbero rappresentato gli “*organismi locali*” dell’organizzazione di riferimento (come richiesto dall’art. 28 st.lav.);
 - l’inammissibilità del ricorso per difetto di capacità processuale dei rappresentanti che avevano agito per le strutture anzidette;
 - l’inammissibilità del ricorso per difetto di interesse in quanto, essendo stata data esecuzione all’accordo per cui è causa da parte dell’ISS, non risulterebbe ancora persistere la condotta illecita ascritta alla parte datoriale;
 - l’infondatezza nel merito in quanto: non essendo stata mossa alcuna obiezione da parte degli Organi di controllo, non sussisteva alcun obbligo di riapertura della trattativa da parte datoriale; la rideterminazione del fondo operata nel testo contrattuale del 26 giugno 2018 rispetto a quello del 27 aprile 2017 era conseguenza di un obbligo di legge e, comunque, era di importo minimo (in quanto pari a euro 132.000 su un ammontare



- complessivo di euro 11.031.985);
- che il giudice della prima fase a cognizione sommaria aveva respinto il ricorso evidenziando:
 - o il difetto di attualità della tutela azionata;
 - o l'assenza di una lesione del diritto di informazione;
 - o la circostanza che la determinazione unilaterale dell'ISS era stata assunta in adempimento di un preciso obbligo di legge (art. 40-*bis* d.lgs. 165/2001);
 - di aver proposto opposizione avverso tale decreto di rigetto, insistendo integralmente nell'accoglimento delle proprie domande;
 - che, radicatosi nuovamente il contraddittorio, il giudice adito aveva respinto l'opposizione con la sentenza in epigrafe evidenziando:
 - o la carenza dei caratteri della concretezza e dell'attualità degli effetti lesivi prodotti dall'asserito comportamento antisindacale, avendo il CCNI in questione già prodotto ed esaurito i propri effetti ed essendo non più utilmente esperibile il richiesto ordine di riapertura della trattativa sindacale;
 - o la carenza del carattere di antisindacalità della condotta, non ravvisandosi alcun comportamento diretto a impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale, in quanto: l'ISS, nell'ambito della procedura per la stipulazione del CCNI e per lo stanziamento delle relative risorse, aveva correttamente operato secondo quanto previsto ai sensi degli artt. 40 ss. d.lgs. n. 165/2001, non ostacolando né violando i diritti di partecipazione e di informazione delle OO.SS. (regolarmente convocate per lo svolgimento delle trattative) nonché operando nel rispetto dei limiti di bilancio posti dagli strumenti di programmazione; infatti, a fronte delle svolte consultazioni, era stata raggiunta una ipotesi di accordo (che le OO.SS. ricorrenti avevano deciso di non sottoscrivere) sul Fondo per il trattamento economico accessorio che, nel rispetto del dettato normativo, era stata sottoposta alla procedura di controllo sulla compatibilità dei relativi costi con i vincoli di bilancio disciplinata dall'art. 40-*bis* d.lgs. n. 165/2001; la determinazione unilaterale del fondo operata dall'ISS era stata effettuata prima che venisse dato avvio all'appena richiamata procedura di controllo e in adempimento degli obblighi di legge (secondo cui la contrattazione integrativa deve essere svolta in base ai criteri di ripartizione delle somme disponibili); tale determinazione finale era stata quindi validata dagli organi di controllo; successivamente, nel corso della riunione finalizzata all'esame e alla firma del contratto definitivo, le OO.SS. ricorrenti, essendo state informate dell'avvenuta rideterminazione del fondo, avevano potuto formulare le proprie osservazioni e richieste, così realizzandosi un effettivo confronto sulle relative tematiche (tanto che la sottoscrizione dell'atto definitivo era avvenuta solo il successivo 22 giugno); pertanto, ben avrebbero potuto le OO.SS. ricorrenti avanzare, in sede negoziale, le contestazioni che avessero ritenuto di muovere in ordine alla rimodulazione del fondo (la cui quantificazione è atto dell'Amministrazione, da compiersi nei limiti delle previsioni di legge); in tale contesto, una nuova informativa avrebbe solo



contribuito a rallentare ulteriormente i tempi di approvazione del CCNI (contravvenendo alla celerità cui è ispirata l'intera richiamata procedura di cui al d.lgs. n. 165/2001), tenuto anche conto del fatto che già in occasione della precedente riunione – nel corso della quale era avvenuta la sottoscrizione della ipotesi di contratto integrativo – le medesime OO.SS., pur avendo partecipato, non avevano ritenuto di sottoscrivere; infine, *“ferma restandone l'importanza, le disposizioni comunitarie cui le OO.SS. hanno fatto riferimento in ricorso rappresentano degli strumenti di soft law, né vincolanti né auto applicativi, ragion per cui la sola normativa applicabile cui bisogna fare riferimento è quella interna fin ora richiamata”*.

Tanto premesso, parte appellante eccepiva in primo luogo la nullità della sentenza per violazione del disposto di cui all'art. 132, comma 2, n. 5 c.p.c., non recando la motivazione della sentenza, depositata il 2.4.2020, il testo del dispositivo letto all'udienza del 20.1.2020.

Nel merito la stessa censurava la sentenza in oggetto evidenziando in dettaglio:

- la sussistenza del requisito della *“attualità della condotta”*, da intendersi – in conformità con quanto chiarito dalla giurisprudenza di legittimità – quale *“attualità degli effetti della condotta”*, in quanto: il nuovo CCNI aveva prodotto i propri effetti nel limitato periodo dal 26 giugno 2016 al 10 agosto 2016 ma era destinato a produrne ancora fino alla data del suo rinnovo (non ancora avvenuto), con conseguente attualità e permanenza della lesione delle prerogative sindacali; il rimedio previsto dall'art. 28 st.lav. prevede una tutela che non si ferma al momento in cui la condotta è compiuta ma estende il proprio orizzonte sulle infinite possibilità che la condotta venga reiterata; il tribunale, con le due pronunce di identico segno, legittima in sostanza la possibilità per l'ISS di violare il precetto del CCNL che impone agli enti di ricerca di contrattare con le OO.SS. il contratto integrativo decentrato concernente il trattamento economico dei propri dipendenti; tale condotta risulta invece tuttora persistente e idonea a produrre effetti durevoli nel tempo, sia per la sua portata intimidatoria, sia per la situazione di incertezza che ne consegue, suscettibile di determinare in qualche misura una restrizione o un ostacolo al libero esercizio dell'attività sindacale (come statuito da Cass. 9027/2019); pertanto, senza una pronuncia giudiziale che accerti l'illegittimità della condotta censurata l'ISS si sentirebbe autorizzato alla reiterazione della condotta, producendo, così, un *vulnus* insanabile alle prerogative e all'immagine delle OO.SS.;
- l'illegittimità della condotta censurata per violazione dell'art. 68 CCNL, in quanto: se è vero che le OO.SS. erano state preventivamente informate e convocate il 27 aprile 2017 per la sottoscrizione del CCNI, è altrettanto vero che sia i dati comunicati preventivamente sia il testo sottoscritto (da altra organizzazione sindacale) erano stati unilateralmente modificati dal Direttore generale dell'ISS (senza alcuna preventiva comunicazione né successiva trattazione) prima dell'invio all'organo di controllo, ragion per cui ci si trovava in presenza di un accordo del tutto diverso rispetto a quello esposto e comunicato alle OO.SS. (poi sottoscritto con una di esse); di conseguenza la convocazione al 14 giugno 2018 per la sottoscrizione del CCNI non poteva definirsi quale *“informativa”*, non essendo stata fornita alcuna possibilità alle parti sindacali di procedere a un esame adeguato (sia perché le decurtazioni



erano già avvenute autonomamente da parte dell'Istituto sia perché alcun documento era stato fornito alle stesse);

- l'inconferenza del richiamo al rispetto degli artt. 40 e 40-*bis* d.lgs. n. 165/2001, avendo il giudice di prime cure confuso i piani dell'obbligo di trattativa per giungere alla contrattazione integrativa (prima fase) con quello delle funzioni di controllo successive a tale contrattazione (seconda fase) e, di conseguenza, ritenuto erroneamente che i limiti contabili posti all'amministrazione potessero consentirle di escludere la fase della trattativa (che è invece prodromica e necessaria rispetto alla fase di controllo); pertanto, in forza del combinato disposto delle due norme in esame, qualsiasi modifica alla bozza di accordo del contratto collettivo, anche ove funzionale ad adeguarne i parametri alle disposizioni normative in materia di compatibilità economica e di bilancio, avrebbe imposto di riaprire le trattative con le OO.SS.;
- l'erroneità dell'affermazione secondo cui la normativa comunitaria in materia costituirebbe uno strumento di *soft law* non vincolante né auto-applicativo, in quanto: la direttiva 2002/14/CE è stata recepita dal d.lgs. n. 25 del 6.2.2007; l'art. 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione è divenuta vincolante con l'adozione del Trattato di Lisbona, sottoscritto il 13.12.2007 ed entrato in vigore l'1.12.2009 (come ribadito anche dall'art. 6, par. 1, del Trattato sull'Unione Europea).

Concludeva dunque invocando l'accoglimento di tutte le conclusioni già rassegnate nelle precedenti fasi del giudizio, con il favore delle spese.

Instauratosi ritualmente il contraddittorio, parte appellata si costituiva tardivamente in giudizio, con memoria difensiva depositata in data 3.2.2022, contestando la fondatezza delle avverse censure doglianze (sulla base di tutte le argomentazioni già sviluppate nelle precedenti fasi del giudizio) e chiedendone il rigetto, con il favore delle spese di lite.

Matura per la decisione allo stato degli atti, la causa veniva discussa e decisa all'udienza del 15.2.2022 mediante lettura del dispositivo.

- 2 -

L'eccezione di nullità della sentenza per violazione del disposto di cui all'art. 132, comma 2, n. 5 c.p.c. (non recando la motivazione della sentenza, depositata il 2.4.2020, il testo del dispositivo letto all'udienza del 20.1.2020) è palesemente infondata.

Come noto, a norma dell'art. 420 c.p.c., "*Nell'udienza, il giudice, esaurita la discussione orale e udite le conclusioni delle parti, pronuncia sentenza con cui definisce il giudizio dando lettura del dispositivo e della esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione. In caso di particolare complessità della controversia, il giudice fissa nel dispositivo un termine, non superiore a sessanta giorni, per il deposito della sentenza*". Pertanto solo nel caso di sentenza con motivazione contestuale essa dovrà riportare "*il dispositivo*" e "*le ragioni di fatto e di diritto della decisione*".

Ove invece – come nel caso di specie – all'udienza il giudice abbia deciso la causa dando lettura del solo dispositivo, non v'è nessun obbligo di legge di trascrivere il contenuto di tale dispositivo in calce alla motivazione della sentenza successivamente depositata. È noto infatti che, nel rito del lavoro, il dispositivo letto in udienza e depositato in cancelleria ha una rilevanza autonoma, racchiudendo in sé gli elementi del comando giudiziale (Cass. 21885/2010), come pure che solo il contrasto insanabile tra dispositivo e motivazione – nella



specie neppure prospettato – determina la nullità della sentenza (così, tra le tante, Cass. 18090 del 27.8.2007).

- 3 -

Quanto al motivo di appello relativo all'attualità della denunciata condotta antisindacale, giova in termini generali ricordare:

- che, come autorevolmente sostenuto nella dottrina giuslavoristica, con l'art. 28 st.lav. *“il legislatore – al fine di evitare il pericolo che il datore di lavoro, abusando del potere derivantegli dalla posizione predominante da lui assunta nella organizzazione produttiva, potesse frapporre ostacoli al libero esercizio dei diritti, costituzionalmente garantiti attinenti alla attività sindacale e allo sciopero – ha inteso fornire ai sindacati dei lavoratori un particolare strumento giudiziario a tutela di tali diritti, sanzionando la condotta illegittima del datore di lavoro lesiva di questi, lasciando peraltro volutamente imprecisata la descrizione dei comportamenti non consentiti, ricorrendo a una definizione non analitica ma “teleologica”, che consente di ritenere vietate tutte quelle condotte che si rivelino idonee ad arrecare offesa ai beni protetti”*, tra le quali *“deve farsi rientrare qualsiasi comportamento, che sia idoneo ad arrecare pregiudizio, tra l'altro, alla piena e libera esplicazione, nell'ambito aziendale, dei compiti che l'ordinamento attribuisce alle rappresentanze dei lavoratori per assicurare gli interessi individuali e collettivi di questi ultimi”* (così, per tutte, Cass. civ., sez. lav., sentenza n. 13383 dell'1.12.1999);
- che requisito essenziale dell'azione di repressione della condotta antisindacale, di cui all'art. 28 della legge n. 300 del 1970, è l'attualità di tale condotta o il perdurare dei suoi effetti;
- che tale requisito – sulla base dell'interpretazione letterale e sistematica della suddetta norma, anche alla luce di quanto previsto in ordine alla legittimazione attiva in capo agli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali, riconosciuta nell'interesse al ripristino nell'azienda dei diritti sindacali, nella completa autonomia rispetto alle azioni proponibili dai singoli lavoratori, e restando invece irrilevante la tendenza del procedimento all'emanazione di pronunce costitutive o di mero accertamento (così Cass. civ., sez. lav., sentenza n. 11741 del 6.6.2005) – deve intendersi nel senso che, da un lato, il mero ritardo della proposizione del ricorso non ne determina di per sé l'inammissibilità in presenza della permanenza degli effetti lesivi (sul punto di veda Cass. civ., sez. lav., sentenza n. 1600 del 16.2.1998), e che, dall'altro – per quanto qui interessa – *“il solo esaurirsi della singola azione lesiva del datore di lavoro non può precludere l'ordine del giudice di cessazione del comportamento illegittimo ove questo, alla stregua di una valutazione globale non limitata ai singoli episodi, risulti tuttora persistente ed idoneo a produrre effetti durevoli nel tempo, sia per la sua portata intimidatoria, sia per la situazione di incertezza che ne consegue, suscettibile di determinare in qualche misura una restrizione o un ostacolo al libero esercizio dell'attività sindacale”* (così, da ultimo, Cass. civ., sez. lav., ordinanza n. 13860 del 22.5.2019; in senso conforme si vedano anche Id. n. 3837/2016, n. 23038/2010, n. 11741/2005, n. 1684/2003, n. 9991/1998 e n. 5422/1998).



In applicazione di tale principio, con l'ordinanza n. 13860/2019 la S.C. ha in particolare evidenziato:

- che, *“nel caso in esame, la Corte d'appello ha ritenuto dimostrata, in base ad elementi presuntivi, la perdita di immagine sofferta dal sindacato in quanto non coinvolto, in violazione delle norme del c.c.n.l., rispetto al problema delle eccedenze di personale, definito “cruciale” nella sentenza impugnata perché tale da mettere a rischio la conservazione del posto di lavoro”*;
- che *“la lesione dell'immagine e del ruolo dell'associazione sindacale, quale soggetto rappresentativo degli interessi dei lavoratori e in grado di tutelare gli stessi, non è certamente destinata ad esaurirsi in modo istantaneo o in correlazione con i licenziamenti per esubero di personale, avendo invece idoneità a produrre effetti duraturi e a rendere quindi attuale la condotta antisindacale come accertata”*.

Orbene, alla luce di tale consolidato principio di diritto, non può condividersi la conclusione cui è pervenuto il giudice di prime cure in merito all'insussistenza dell'attualità della denunciata condotta antisindacale per esaurimento degli effetti della stessa, essendo essa idonea a produrre effetti duraturi in considerazione del fatto che il nuovo CCNI è ovviamente destinato a produrre i propri effetti fino alla data del suo rinnovo (pacificamente non ancora avvenuto), con conseguente attualità e permanenza della lesione delle prerogative sindacali e, in particolare, dell'immagine del sindacato che dalle trattative per il relativo rinnovo – e, nella specie, dalla discussione dei criteri di ripartizione delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa decentrata per l'anno 2016 ex art. 7, comma 8, del predetto CCNL, ossia da una questione afferente il trattamento economico dei dipendenti, che rientra pacificamente tra gli interessi propri ed esclusivi delle associazioni sindacali (cd. diritti sindacali in senso stretto) – sia stato in ipotesi indebitamente escluso, trattandosi di circostanza in grado di screditarlo e di porne in dubbio le effettive capacità negoziali agli occhi dei lavoratori ad esso affiliati.

- 4 -

Passando adesso a esaminare le doglianze di parte appellante in merito al mancato riconoscimento della natura antisindacale della condotta di parte datoriale, giova riportare la previsione dell'art. 7 del CCNL di comparto 2016-2018, dedicato per l'appunto alla *“contrattazione collettiva integrativa”*:

“1. La contrattazione integrativa è finalizzata alla stipulazione di contratti che obbligano reciprocamente le parti. (...)

5. L'amministrazione convoca la delegazione sindacale, per l'avvio del negoziato ... non prima di aver costituito ... la propria delegazione. (...)

7. Qualora non si raggiunga l'accordo sulle materie indicate nelle specifiche sezioni ed il protrarsi delle trattative determini un oggettivo pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi di comportamento di cui all'art. 8, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione e prosegue le trattative al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell'accordo. ...

8. Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e la relativa certificazione degli oneri sono effettuati dall'organo di controllo competente ai sensi dell'art. 40-bis, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001. A tal fine,



l'Ipotesi di contratto collettivo integrativo definita dalle parti, corredata dalla relazione illustrativa e da quella tecnica, è inviata a tale organo entro dieci giorni dalla sottoscrizione. In caso di rilievi da parte del predetto organo, la trattativa deve essere ripresa entro cinque giorni. Trascorsi quindici giorni senza rilievi, l'organo competente dell'amministrazione può autorizzare il presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione del contratto.

9. *Ai sensi dell'art. 40-bis, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, le amministrazioni ivi previste, conclusa la procedura di controllo interno di cui al comma 8, trasmettono entro dieci giorni l'Ipotesi di contratto collettivo integrativo, corredata da una apposita relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa certificate dai competenti organi di controllo previsti dal comma 8, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ne accertano, congiuntamente, entro trenta giorni dalla data di ricevimento, la compatibilità economico-finanziaria. Decorso tale termine ... la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo. Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti riprendono le trattative”.*

Come correttamente ricordato anche dalla sentenza impugnata, per la validità di un accordo raggiunto in sede di contrattazione integrativa – a differenza di quanto avviene per la contrattazione collettiva nazionale (art. 43, comma 3, d.lgs. n. 165/2001) – non sono previste regole che impongano un numero minimo di sottoscrizioni o di percentuali di rappresentatività da parte dei sindacati legittimati alla trattativa. In sede locale, infatti, vale il principio generale del raggiungimento del maggior consenso possibile, la cui valutazione rientra però nella discrezionalità dell'amministrazione. Pertanto, una volta accertato che tutti i soggetti aventi diritto di partecipare alle trattative siano stati formalmente invitati a partecipare e abbiano avuto le medesime opportunità per esprimere le proprie rivendicazioni, non è sindacabile in sede giudiziale la decisione dell'amministrazione di ritenere valido (e di conseguenza applicare) un contratto integrativo sottoscritto da una minoranza sindacale.

Tanto premesso in termini generali, è pacifico tra le parti (oltre che comprovato dalla documentazione in atti) che:

- in data 27 aprile 2017 si è svolto presso l'ISS l'incontro tra la delegazione di parte pubblica e le delegazioni delle organizzazioni sindacali di categoria (ANPRI, FIR CISL, FLC CGL, FEDERAZIONE UIL SCUOLA RUA e USI RDB Ricerca) finalizzato alla firma di un'ipotesi di contratto collettivo nazionale integrativo relativo al trattamento economico accessorio del personale dipendente per l'anno 2016;
- al termine della riunione, solo il sindacato USI RDB ha sottoscritto l'ipotesi di contratto integrativo, mentre le altre OO.SS. hanno apposto note a verbale per contestarne il contenuto;
- 2017 - in data 26 luglio 2016 l'ISS ha trasmesso l'ipotesi di contratto integrativo in questione al Collegio dei revisori ai fini del controllo della compatibilità dei costi della predetta contrattazione con “*i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge*” (conformemente a quanto previsto dall'art. 40-bis d.lgs. n. 165/2001): tale ipotesi recava tuttavia delle modifiche rispetto al testo sottoscritto in data 27 aprile 2017;



- in data 22 settembre 2017 il Collegio dei revisori ha espresso parere favorevole sul testo inviato;
- con nota del 21 novembre 2017 il Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, ha espresso il proprio assenso all'*ulteriore corso all'ipotesi di accordo*;
- con nota del 23 novembre 2017 anche il Dipartimento della funzione pubblica si è espresso in senso analogo;
- a questo punto l'amministrazione, in data 5 giugno 2018, ha inviato a tutte le OO.SS. una convocazione per il giorno 14 giugno 2018 "*per la sottoscrizione definitiva del contratto decentrato integrativo concernente il trattamento economico accessorio anno 2016*";
- in quella sede le OO.SS. hanno chiesto all'ISS di riconvocare il tavolo della trattativa di contrattazione per la relativa revisione del CCNI in oggetto;
- l'ISS, in data 22 giugno 2018, ha comunicato alle OO.SS. che, "*A seguito della riunione del 14 giugno u.s., ... il testo definitivo del contratto integrativo per l'anno 2016 è disponibile per la sottoscrizione, a far data dalle ore 15 del 26 giugno 2018...*";
- in data 26 giugno 2018 le OO.SS. USI RDB e ANPRI (quest'ultima con nota a verbale) hanno sottoscritto con l'amministrazione l'accordo definitivo, mentre le altre sigle sindacali non l'hanno sottoscritto e hanno apposto una nota a verbale unitaria.

Tuttavia, risulta del pari documentalmente che il testo finale sottoscritto in data 26 giugno 2018 era diverso rispetto all'ipotesi sottoscritta in data 27 aprile 2017, essendo state apportate alcune modifiche incidenti, in particolare, sull'ammontare del fondo e sulla sua ripartizione. In particolare – come già ricordato – parte appellante ha evidenziato: **che** le modifiche avevano riguardato le voci retributive dell'indennità di rischio (pari ad euro 30.000,00), dell'indennità di turno (pari a euro 95.109,00), dell'indennità di reperibilità (pari a euro 2.480,00) e dell'indennità per specifiche responsabilità (pari a euro 4.794,82), con la conseguenza che, complessivamente, il fondo per il trattamento accessorio del personale per l'anno 2016 era diventato di euro 132.383,82 e il fondo accessorio per i ricercatori/tecnologi (liv. I-III) era stato modificato da euro 2.680.869,00 a euro 2.665.319,00; **che** le modifiche avevano riguardato il fondo del personale dei livelli IV-VIII (decurtato di 147.357,82 euro) e il fondo del personale dei livelli I-III (decurtato di euro 15.549,04 euro).

Parte appellata, al riguardo, ha evidenziato che la rideterminazione del fondo operata nel testo contrattuale del 26 giugno 2018 rispetto a quello del 27 aprile 2017 era conseguenza di un obbligo di legge e, comunque, era di importo minimo (in quanto pari a euro 132.000 su un ammontare complessivo di euro 11.031.985).

Tale osservazione non muta tuttavia i termini della questione: trattandosi di un accordo di natura contrattuale, il testo dell'accordo finale sottoscritto all'esito dei controlli di legge non può che essere lo stesso sottoscritto quale "ipotesi" all'esito della fase di contrattazione. In presenza, invece, di modifiche del testo (e quali che ne siano le ragioni), deve essere necessariamente riaperta la fase di contrattazione per consentire alle parti sociali di interloquire al riguardo in prospettiva costruttiva, ossia al fine di raggiungere quel maggior consenso possibile sull'ipotesi di accordo che costituisce, come già evidenziato, il principio



generale vigente nell'ambito della contrattazione integrativa.

Né a diversa conclusione potrebbe pervenirsi valorizzando la circostanza – dedotta da parte appellata – per cui la seduta del 14.6.2018, *“ancorché convocata per la firma, si era risolta in una ulteriore seduta di contrattazione in cui le OO.SS. opponenti esprimono pienamente e senza limitazione alcuna le loro prerogative formulando richieste e osservazioni”*, non essendo stata essa preceduta dalla prescritta convocazione per l'avvio del necessario nuovo negoziato (art. 7, comma 5, CCNL) bensì – come risulta documentalmente dall'esame della nota del 5 giugno 2018 – dal semplice invito a sottoscrivere il testo finale. Lo stesso dicasi, a maggior ragione, per la convocazione per il successivo 26 giugno 2018, recando la nota del 22 giugno 2018 la comunicazione che *“il testo definitivo del contratto integrativo per l'anno 2016 è disponibile per la sottoscrizione, a far data dalle ore 15 del 26 giugno 2018...”*.

Lo stesso dicasi, infine, in merito all'affermazione di parte appellata secondo cui, prevedendo il CCNL che la contrattazione integrativa si svolga sui *“criteri di ripartizione delle somme disponibili”*, non sarebbe stato necessario contrattare nuovamente tali criteri nel caso in cui, come nella specie, non erano mutati i criteri ma solo, e in minima parte, le somme disponibili: al riguardo, premesso che anche la realizzazione concreta delle necessarie decurtazioni sulle singole voci retributive (operata dall'amministrazione nei termini sopra indicati) rientra tra le materie di sicuro interesse sindacale, basti osservare che, come la stessa era stata oggetto di confronto nella precedente fase di contrattazione, conclusasi con la sottoscrizione dell'ipotesi del 27 aprile 2017, lo stesso avrebbe dovuto ovviamente avvenire prima di addivenire alla richiesta di sottoscrizione dell'accordo finale.

Pertanto, avendo l'ISS sottoposto alla sottoscrizione delle OO.SS. un testo di accordo diverso da quello sottoscritto quale *“ipotesi”* all'esito della fase di contrattazione, deve dirsi sussistente la violazione della normativa legale e contrattuale di riferimento denunciata dall'organizzazione sindacale odierna appellante.

Tale condotta, risultando senza dubbio lesiva delle prerogative del sindacato (alla tutela delle quali la disposizione del citato art. 7, comma 8, del predetto CCNL è indubbiamente rivolta), deve essere dichiarata oggettivamente antisindacale ai sensi dell'art. 28 st.lav. (e dunque anche a prescindere dall'accertamento di qualsivoglia finalità di parte datoriale di pregiudicare le prerogative sindacali: *circostanza neppure allegata da parte appellante ma evocata da parte appellata a propria difesa*), con conseguente ordine all'amministrazione di appellata di rimuoverne gli effetti (riconvocando il tavolo delle trattative per la discussione dei criteri di ripartizione delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa per l'anno 2016) e di astenersi dal ripeterla in futuro.

Inoltre, ai fini della rimozione dei residui effetti della condotta in questa sede censurata, deve ordinarsi a parte appellata di pubblicare copia della sentenza sulla *home page* del proprio sito internet in forma leggibile e per una durata non inferiore a 30 giorni.

In considerazione della natura della violazione accertata, strettamente connessa alla procedura di rinnovo della contrattazione integrativa nazionale, non pare opportuno ordinare la pubblicazione della sentenza stessa anche su uno o più quotidiani locali e nazionali, potendo il pregiudizio all'immagine e alle prerogative del sindacato essere efficacemente rimosso con la disposta pubblicazione sul sito internet dell'amministrazione.



- 5 -

In applicazione del principio stabilito dall'art. 91 c.p.c. e non potendosi nella specie ravvisare alcuna delle circostanze eccezionali di cui al riformato art. 92, comma 2, c.p.c., parte appellata va infine condannata al rimborso delle spese processuali sostenute dalla controparte nel doppio grado del giudizio che, tenuto conto 1) delle caratteristiche, dell'urgenza e del pregio dell'attività prestata, 2) dell'importanza, della natura, delle difficoltà e del valore dell'affare (nella specie pari *indeterminabile*), 3) delle condizioni soggettive della parte, 4) dei risultati conseguiti, 5) del numero e della complessità delle questioni giuridiche e di fatto trattate, nonché delle previsioni delle tabelle allegate al decreto del Ministro della giustizia n. 55 del 10.3.2014 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale – Serie Generale – n. 77 del 2.4.2014, in vigore dal successivo 3.4.2014 e da applicarsi a tutte le liquidazioni successive a tale momento: art. 28 del d.m.), si liquidano in complessivi **euro 6.000,00** quanto al giudizio di primo grado (ivi compresa la fase a cognizione sommaria) e in complessivi **euro 4.000,00** quanto al giudizio di secondo grado, oltre al rimborso forfetario delle spese generali al 15%, IVA e CPA, nonché oltre al rimborso del contributo unificato versato nel presente grado di giudizio.

P.Q.M.

La Corte, visto l'art. 437 c.p.c., in riforma della sentenza appellata, così provvede:

- dichiara antisindacale la condotta tenuta dall'Istituto superiore di sanità censurata nel giudizio di primo grado e, per l'effetto, ordina a quest'ultimo di rimuoverne gli effetti riconvocando il tavolo delle trattative per la discussione dei criteri di ripartizione delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa per l'anno 2016 ex art. 7, comma 8, del CCNL 2016/2018 relativo al personale del comparto istruzione e ricerca;
- dispone che copia della sentenza venga pubblicata da parte appellata sulla *home page* del proprio sito internet in forma leggibile e per una durata non inferiore a 30 giorni;
- condanna parte appellata al pagamento delle spese del doppio grado del giudizio, liquidate in complessivi **euro 6.000,00** quanto al giudizio di primo grado (ivi compresa la fase a cognizione sommaria) e in complessivi **euro 4.000,00** quanto al giudizio di secondo grado, oltre al rimborso forfetario delle spese generali al 15%, IVA e CPA, nonché oltre al rimborso del contributo unificato versato.

Roma, li 15 febbraio 2022

Il consigliere estensore

Michele Forziati

Il presidente
Alessandro Nunziata



SENT. 659\2022 R.G 2483/2020

CORTE DI APPELLO DI ROMA

Sezione Lavoro e Previdenza

Copia conforme all' originale che si rilascia in forma esecutiva a

richiesta dall'avv.to

ZAZA CLAUDIO

nell'interesse della parte

FLC CGIL,

ROMA EST VALLE DELL'ANIENE

**REPUBBLICA ITALIANA – IN NOME DELLA LEGGE
COMANDIAMO a tutti gli Ufficiali Giudiziari che ne siano richiesti ed
a chiunque spetti di mettere in esecuzione il presente titolo, al Pubblico
Ministero di darvi assistenza, ed a tutti gli Ufficiali della Forza
Pubblica di concorrervi quando ne siano legalmente richiesti.**

**IL FUNZIONARIO
D.ssa MAURA MARINO**

Roma, li 15/03\2022

**RELAZIONE DI NOTIFICA
CON ATTESTAZIONE DI CONFORMITÀ**

Io sottoscritto avv. Claudio Zaza (ZZACLD62H02H501K) iscritto all'albo degli Avvocati presso l'Ordine degli Avvocati di Roma, con studio in Roma, via Sabotino 2 (fax 06/83600241; pec: claudiozaza@ordineavvocatiroma.it) in ragione del disposto della L. 53/94 e ss. mm., nonché in virtù dell'autorizzazione rilasciata ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 della stessa legge del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, quale difensore di **FLC CGIL di Rieti, Roma Est Valle dell'Aniene** (c.f. 97854390586), in persona del Segretario Generale, legale rappresentante, Claudio Musicò (c.f. MSCCLD66A10L063V), per la quale si procede alla presente notifica in virtù della procura rilasciata in calce al ricorso ex art. 28 s.l. introduttivo della prima fase (ricorso ex art. 28 L. 300/70, NRG 26939/2018) nonché in forza di quella rilasciata in fase di opposizione a decreto emesso ex art. 28 L. 300/70 (NRG 30274/2018) avanti al Tribunale del Lavoro di Roma, unitamente agli avv.ti Filippo Aiello (c.f. LLAFPP60C10B790L, pec: filippoaiello@ordineavvocatiroma.org, fax 0696708512) e Francesco Americo (c.f. MRCFNC77C14D643F, pec: francescoamerico@ordineavvocatiroma.org, fax 0632600261)

NOTIFICO

ad ogni effetto di legge i seguenti file:

- 1) File denominato «*FLC c. ISS Cal Forziati Sentenza ESECUTIVA n. 652 del 15-28.02.2022 (art. 28).pdf*» contenente Sentenza emessa dalla Corte d'Appello di Roma in data 15-28.02.2022, n. 659/2022, esecutiva e munita della relativa formula in data 15.03.2022 e trasmessa telematicamente in pari data

a

ISS - Istituto Superiore di Sanità, in persona del legale rappresentante pro tempore in carica, con sede in Roma, Viale Regina Elena n. 299 (c.f. 80211730587; Pec: protocollo.centrale@pec.iss.it), rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (pec: asg.rm@mailcert.avvocaturastato.it; roma@mailcert.avvocaturastato.it) le cui pec è stata estratta dal registro Reginde e dal sito dell'ISS aggiornato al 17.03.2022

ATTESTO

Ai sensi e per gli effetti del combinato disposto degli artt. 3-bis comma 2 e 6 comma 1 della L53/94 così come modificata dalla lettera d) del comma 1 dell'art. 16 quater, D.L. 18 ottobre 2012, n.179, aggiunto dal comma 19 dell'art. 1, L. 24 dicembre 2012, n.228 e dell'art. 22 comma 2 del D. Lgs. 7 marzo 2005, n.82 e ss. mm. che gli atti notificati

1) File denominato «*FLC c. ISS Cal Forziati Sentenza ESECUTIVA n. 652 del 15-28.02.2022 (art. 28).pdf*» contenente Sentenza emessa dalla Corte d'Appello di Roma in data 15-28.02.2022, n. 659/2022, esecutiva e munita della relativa formula in data 15.03.2022 sono copia digitale conforme a quella estratta dal fascicolo telematico della Corte d'Appello di Roma, **NRG 2483/2020**

DICHIARO

sotto la mia responsabilità, che la presente è LA SOLA copia spedita in forma esecutiva che intendo azionare, ex art. 476, comma 1, cpc

Roma, 17 marzo 2022

avv. Claudio Zaza