

N. 61 Reg. ordinanze 2018. Ordinanza del 12 gennaio 2018 del Tribunale di Venezia nel procedimento civile promosso da Fagotto Francesco c/Azienda Regionale per i settori Agricolo, Forestale e Agro Alimentare - Veneto Agricoltura in liquidazione e Agenzia Veneta per l'Innovazione nel Settore primario.

R.G. 547/2017

TRIBUNALE DI VENEZIA

SEZIONE PER LE CONTROVERSIE DI LAVORO

Il Giudice del Lavoro dott.ssa Anna Menegazzo, nella causa 547/17 R.G.,

promossa da

FRANCESCO FAGOTTO

nei confronti di

AZIENDA REGIONALE PER I SETTORI AGRICOLO FORESTALE E AGRO ALIMENTARE VENETO AGRICOLTURA in liquidazione ed AGENZIA VENETA PER L'INNOVAZIONE NEL SETTORE PRIMARIO

a scioglimento della riserva che precede, letti gli atti ed i documenti di causa, osserva:

Francesco Fagotto agiva in giudizio nei confronti dell'Azienda Regionale per i settori agricolo forestale e agro alimentare Veneto Agricoltura (di seguito: Veneto Agricoltura), ora in liquidazione, alla quale era subentrata, con effetto dall'1.1.2017, Agenzia Veneta per l'Innovazione nel Settore Primario (di seguito: ASVIP), entrambe enti pubblici economici strumentali della Regione. Deduciva di avere prestato attività lavorativa alle dipendenze della prima fin dal 2007, e di essere poi stato trasferito alla seconda nell'ambito del trasferimento di personale e funzioni previsto dalla Legge Regionale istitutiva di ASPIV (L.R.V. 37/2014), precisando che il proprio contratto di lavoro (originariamente stipulato con Veneto Agricoltura, e mai modificato), accedente a rapporto di lavoro privatistico, richiama il CCNL Federambiente (ora Utilitalia), applicabile al personale di Veneto Agricoltura e di ASVIP anche in base alle leggi regionali di regolamentazione di detti enti nonché in ragione della diretta affiliazione all'organizzazione datoriale Federambiente-Utilitalia.

Premesso che anche il personale di Veneto Agricoltura, quale ente economico strumentale della Regione inserito nell'indice ISTAT di cui alla L. 196/09, aveva subito il blocco della retribuzione dal 2010 a tutto il 2014 imposto dall'art. 9, co. 1, del DL 78/10 e poi prorogato dalla L. 147/13, lamentava che una volta venuto meno il blocco non si fosse dato corso al riconoscimento nei suoi confronti di: incrementi della retribuzione tabellare e dell'indennità integrativa, scatti di anzianità e progressioni parametriche maturate nel periodo 2010-2014, e successivamente, operanti invece per effetto delle previsioni del CCNL Federambiente 2008 (ante blocco) e dei CCNL Federambiente 2011 e 2016. Sosteneva che la normativa regionale istitutiva della ASPIV (L.R.V. 37/14, come modificata con L.R.V. 6/2015), laddove prescrive che "Ai dirigenti e dipendenti dell'Agenzia si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende municipalizzate di igiene ambientale, nel rispetto dei vincoli e delle limitazioni contenute nell'articolo 13" (art. 12, co. 3) e che "Ferma restando l'attuale consistenza organica, il personale in servizio nella soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura mantiene il contratto di lavoro in essere e, per quanto riguarda le dinamiche contrattuali, segue il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali" (art. 13, co.1)", sulla cui base gli enti convenuti non avevano aggiornato gli importi retributivi (in considerazione della persistenza del blocco stipendiale e del blocco della negoziazione collettiva nel settore del pubblico impiego), dovesse essere intesa solo come norma programmatica anche in ragione della sua scarsa chiarezza, e comunque non potesse essere interpretata nel senso di limitare l'applicazione, nei confronti del personale di ASVIP, della normativa contrattuale posta dai CCNL Federambiente, pena la violazione di norme di rango costituzionale, in particolare degli artt. 39 e 117 Cost..

Concludeva per la condanna in solido delle Agenzie convenute al pagamento degli arretrati fino all'1.1.2017, e della sola ASPIV per il periodo successivo.

Costituendosi in giudizio gli enti convenuti negavano fondatezza alle pretese di cui al ricorso, sostenendo che la disciplina regionale di cui agli artt. 12 e 13 della L.R.V. 37/14, come modificata dalla L.R.V. 6/15, impediva il riconoscimento a favore del ricorrente degli incrementi stipendiali (per retribuzione tabellare ed indennità integrativa) previsti dai CCNL Federambiente successivi al 2010 nonché le progressioni previste dal CCNL Federambiente (per scatti di anzianità e per raggiungimento di parametro superiore), e che si trattava di normativa del tutto coerente con le previsioni delle norme statali che a loro volta obbligavano le Regioni ad operare riduzioni di spesa contenendo le spese del personale anche con specifico riferimento agli enti strumentali, disciplina vincolante in quanto diretta a dettare principi fondamentali nella materia del "coordinamento della finanza pubblica", rientrante nella legislazione concorrente Stato-Regione.

In ogni caso sostenevano che la contrattazione collettiva Federambiente intervenuta tra il 2010 ed il 2014 non potesse essere valorizzata nei suoi aspetti economici per effetto della previsione di cui all'art. 1 lett. c) del DPR 122/13, che impediva il riconoscimento degli incrementi contrattuali eventualmente previsti a decorrere dal 2011 - senza possibilità di recupero - né applicazione dei contratti collettivi stipulati nel 2013/2014 se non per la parte normativa e senza recupero della parte economica.

La causa non necessitando di istruzione perveniva in decisione, previo deposito di note conclusive, all'udienza dell'11.10.2017, ove le parti davano concordemente atto che nell'agosto 2017 ASPIV aveva riconosciuto il passaggio parametrico di cui al CCNL Federambiente a tutti i dipendenti aventi diritto e con effetti economici dall'1.1.2015, con riferimento alle previsioni ed agli importi previsti dal CCNL 2008. In ultimo, su sollecitazione del giudicante, le parti concordavano nel senso che le disposizioni di cui alla L.R.V. 6/15 abbiano modificato retroattivamente quanto previsto in origine per il personale della ASPIV dalla L.R.V. 37/14, che prevedeva l'applicabilità al personale della neocostituita ASPIV dei contratti collettivi di lavoro del comparto regioni-autonomie locali e relativi contratti decentrati regionali, stabilendo che "Il personale in servizio nella soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura, che risulti in possesso dei requisiti richiesti dalla vigente normativa, è inquadrato nella qualifica funzionale del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali corrispondente a quella occupata. Il restante personale in servizio, non in possesso dei requisiti di cui al comma 1, sino alla data di cessazione, mantiene il contratto di lavoro in essere e, per quanto attiene al trattamento economico si avrà riguardo al contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni - autonomie locali" (art. 13), modificata nelle more del giudizio di costituzionalità attivato in via principale del Presidente del Consiglio dei Ministri poi conclusosi con l'ordinanza n. 80/16 (di estinzione del giudizio per rinuncia ed accettazione della stessa).

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel giudizio odierno

Va innanzitutto escluso che le pretese azionate dal ricorrente siano confliggenti con la normativa statale di rango primario, la quale per i dipendenti degli enti che, pur non essendo pubbliche amministrazioni, sono - come quelli qui convenuti - inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione e di cui all'elenco individuato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) di cui alla L. 196/09, prevedeva unicamente il blocco delle retribuzioni dal 2011 al 2014, senza limitare il "recupero" successivo del diritto all'incremento stipendiale connesso sia al passaggio del tempo che all'introduzione di nuovi CCNL: non dispone in questo senso il DL 78/10, né la L. 147/13, che prevedono tale tipologia di misure solo in relazione al "personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni".

Quanto alla previsione di cui al DPR 122/13 (art. 1, co. 1 lett. c), secondo cui "In attuazione a quanto previsto dall'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111: a); b); c) si dà luogo, alle procedure contrattuali e negoziali ricadenti negli anni 2013-2014 del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche così come individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, per la sola parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica. Per il medesimo personale non si dà luogo, senza possibilità di recupero, al riconoscimento degli incrementi contrattuali eventualmente previsti a decorrere dall'anno 2011;...", reputa il giudicante che ne debba essere ritenuta l'illegittimità per eccesso di delega, in relazione alla sua operatività nei confronti del personale non dipendente da pubbliche amministrazioni ex art. 1, co. 2, D.Lgs. 165/01, considerato che con atto regolamentare si è introdotta una norma che non trova presupposto nella delega conferita dalla legge. Infatti l'art. 16, co. 1, del DL 98/11 - espressiva della delega regolamentare - assegnava al regolamento ministeriale solo la facoltà di prorogare le misure limitative dei trattamenti economici in essere, non di estenderne la portata (cfr. art. 16 co. 1 lett. b)). Di ciò pare si sia avveduto lo stesso legislatore, che nella L. 147/13 ha introdotto una specifica previsione limitativa della possibilità di recupero del maturato nel periodo di blocco, riferendola peraltro al solo personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 2, co. 1, D.Lgs. 165/01 (l'art. 1, co. 453, così dispone: "all'articolo 9, comma 17, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «Si dà luogo alle procedure contrattuali e negoziali ricadenti negli anni 2013 e 2014 del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, per la sola parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica.»"), con esclusione dunque del personale dipendente da enti pubblici economici. Stante la sua ritenuta illegittimità, l'art. 1, co. 1 lett. c), del DPR 122/13 andrebbe disapplicato nel giudizio odierno.

In ogni caso, per effetto di quanto statuito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 178/15, il disposto di cui all'art. 1, co. I, lett. c) del DPR 122/13 è inapplicabile, avendo la Corte Costituzionale dichiarato l'illegittimità costituzionale sopravvenuta, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nei termini indicati in motivazione, del regime di sospensione della contrattazione collettiva, risultante dall'art. 16, co. I, lett. b), del DL 98/11, come specificato dall'art. I, co. I, lett. e), primo periodo, del DPR 122/13.

Dunque, in assenza di specifica disciplina regionale difforme il ricorrente, a far data dall'1.1.2015, avrebbe avuto diritto a percepire quanto rivendicato in ricorso, ovvero gli incrementi retributivi derivanti dalle previsioni del CCNL Federambiente 2008 e dal CCNL Federambiente 2011 - ed in seguito quelli di cui al CCNL Federambiente 2016 - ed in particolare: la retribuzione base e l'indennità integrativa speciale prevista ex CCNL 2011, con decorrenza 1.1.2015, rapportata al parametro retributivo ed agli scatti di anzianità maturati nelle more. Invece, e solo nelle more del giudizio, ASPIV ha riconosciuto a favore del ricorrente la maturazione della progressione parametrica prevista dal CCNL 2008 incrementandogli con effetto all'1.1.2015 la retribuzione, desumendola peraltro da quanto previsto dal CCNL 2008.

Senza l'intervento della L.R.V. 37/14, invece, la normativa codicistica - applicabile al rapporto di lavoro per cui è causa, che è pacificamente di carattere privatistico - avrebbe imposto dall'1.1.2015 a Veneto Agricoltura ed in seguito (dall' 1.1.2017) ad ASPIV di applicare nei confronti del personale ivi trasferito da Veneto Agricoltura la disciplina sia normativa che economica di cui al CCNL Federambiente. Veneto Agricoltura vi sarebbe stata tenuta in forza delle previsioni di cui al contratto individuale, nonché per la sua affiliazione all'organizzazione datoriale Federambiente-Utilitalia - firmataria del CCNL -, ed ASPIV avrebbe dovuto continuare a corrispondere al ricorrente la medesima retribuzione in precedenza percepita in forza del disposto di cui all'art. 2112 c.c., posto il subentro di ASPIV nelle funzioni di Veneto Agricoltura e l'acquisizione diretta del suo personale, ed anche tenuto conto delle previsioni statuarie per cui essa applica nei confronti del proprio personale il CCNL Federambiente (cfr. art. 12 L.R.V. 6/2015).

A ciò peraltro osta la previsione di cui all'art. 13, co. 1, L.R. 37/2014 (come modificata retroattivamente dalla L.R.V. 6/15), secondo cui "Ferma restando l'attuale consistenza organica, il personale in servizio nella soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura mantiene il contratto di lavoro in essere e, per quanto riguarda le dinamiche contrattuali, segue il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali" norma di evidente valenza precettiva.

Invero, a prescindere dalle difficoltà interpretative della previsione - le quali rendono non manifestamente infondata la q.l.c. anche sotto il profilo dell'art. 97, co. 2, Cost. - la norma in questione preclude al ricorrente l'applicabilità integrale a suo favore, quantomeno, delle previsioni contenute nei CCNL Federambiente e 2011 e successivi; ove intesa nel significato che le attribuiscono gli enti convenuti, essa impedisce addirittura l'operatività di incrementi retributivi previsti dal CCNL 2008 se ed in quanto non applicati (in forza di corrispondenti istituti normativi) a favore dei dipendenti pubblici, cui si applica il CCNL Regioni-Autonomie locali.

La questione di legittimità costituzionale della norma in questione - in uno con la previsione di cui all'art. 12, co. 3, L.R.V. medesima - è dunque rilevante nella fattispecie di causa.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Parte ricorrente reputa che la normativa in questione, ove le si attribuisca valenza precettiva, sia in contrasto con alcune previsioni costituzionali, ed in particolare con quanto previsto agli artt. 39 e 117 Cost..

In effetti la questione di legittimità costituzionale non è, ad avviso del giudicante, manifestamente infondata in relazione al disposto:

- Dell'art. 39 Cost., secondo cui "l'organizzazione sindacale è libera". Sul punto si condividono le ampie argomentazioni di parte ricorrente come svolte in ricorso, secondo cui "In forza del combinato disposto dall'art. 12, 3° comma e dal 1° comma dell'art. 13 [n.d.r.: della L.R.V. 37/14], parte datoriale pretenderebbe, a quanto è dato di capire, di applicare ai singoli rapporti di lavoro due contratti collettivi diversi e precisamente, da un lato, di continuare ad applicare il C.c.n.l. Federambiente (come via via rinnovato), ma con l'esclusione di quelle delle sue previsioni che, dopo il 2010, determinano l'entità della retribuzione tabellare e dell'indennità integrativa, di quelle che disciplinano l'acquisizione degli scatti di anzianità e la loro entità e di quelle che disciplinano la progressione di carriera dal parametro B al parametro A e le relative conseguenze economiche; dall'altro, di applicare per gli ora menzionati aspetti alcune norme del diverso contratto collettivo degli Enti Locali, che disciplina un altro settore (quello pubblico) e un'altra categoria di lavoratori (quella appunto del comparto Regioni ed Autonomie Locali) ed è stipulato da altre OO.SS. (Aran e organizzazioni sindacali rappresentative del comparto in questione)....", con ciò violando - con effetti non già temporanei ma, sottolinea il remittente, permanenti - la "clausola di inscindibilità contrattuale prevista, come in tutti i contratti collettivi, anche dal C.c.n.l. Federambiente, ovvero del C.c.n.l. che l'Ente è obbligato ad applicare ed applica ai rapporti di lavoro in questione (art. 74, immutato in occasione dei rinnovi del 2011 e del 2016). La clausola in questione nel prevedere che

"Le disposizioni del presente contratto, nell'ambito dei singoli istituti e nel loro insieme, sono correlative e inscindibili e, pertanto i soggetti che osservino, anche in termini parziali, tali previsioni sono da considerarsi, per fatti concludenti, a tutti gli effetti vincolati all'insieme delle norme in esso contenute", sancisce il diritto soggettivo del lavoratore all'applicazione dell'intera disciplina collettiva prevista dal contratto collettivo, diritto che sarebbe dunque violato dalla legge regionale (C.c.n.l 2008 doc 17)", e ledendo la libertà di organizzazione sindacale se si considera che "Nella contrattazione collettiva, che costituisce una delle più importanti espressioni della organizzazione e dell'attività sindacale, tale libertà di concreta nella libera determinazione, ad opera delle rispettive parti sindacali, sottoscrittrici dell'accordo, delle condizioni di lavoro (prestazione in rapporto alla retribuzione) da applicarsi ad un certo gruppo di lavoratori (la cosiddetta categoria) dalle stesse parti sindacali liberamente individuato e concordato";

- Dell'art. 117 Cost., il quale - al comma 2, lettera l) - riserva allo Stato la legislazione esclusiva in materia di "ordinamento civile", ivi compresa la disciplina del contratto di lavoro, esclusi solo i profili relativi alla "tutela e sicurezza del lavoro" e alla "formazione professionale" (nel caso di specie evidentemente non pertinenti), che appartengono invece alla competenza concorrente/esclusiva delle Regioni (cfr. sentenze della Corte Cost. 50/05, 17/14; 175/16; 81/17; 234/17). Riscontrato, per quanto sopra argomentato, che la normativa regionale qui in discussione introduce per il personale della soppressa Agenzia Veneto Agricoltura una deroga alla normativa statale in tema di rapporto di lavoro, essa pare proprio intervenire in una materia che esula dalla competenza legislativa regionale. La normativa statale citata in atti dagli enti convenuti, che impone agli enti territoriali di porre in essere azioni volte al contenimento della spesa anche in relazione alle spese di personale, pure con riferimento agli enti strumentali, non incrementa né potrebbe incrementare le potestà legislative delle Regioni, che rimangono costrette nei limiti di cui all'art. 117 Cost.. Né le finalità di risparmio di spesa cui è volta la normativa in questione consentono di affermare che essa attenga alla materia del "coordinamento della finanza pubblica" piuttosto che a quella del rapporto di lavoro, afferente allo "ordinamento civile", considerato che quel che rileva ai fini della verifica del rispetto delle competenze stabilite ex art. 117 Cost. è l'oggetto della disciplina e non la sua ratio;
- Dell'art. 97, co. 2, Cost., considerato che la scarsa chiarezza della norma assegna all'ASPIV - ente pubblico, sia pure economico - un ambito di discrezionalità irragionevole nel determinare il trattamento economico-retributivo spettante al personale acquisito da Veneto Agricoltura. Invero, il rinvio alle "dinamiche contrattuali del CCNL comparto regioni-autonomie locali" (di cui all'art. 13, co. 2, L.R.V. 6/2015) può essere inteso nel senso che si debbano valorizzare rinnovi contrattuali del CCNL Federambiente seguendo peraltro le tempistiche dei rinnovi del CCNL regioni-autonomie locali, ciò che consentirebbe comunque al ricorrente di ottenere il riconoscimento di tutti gli incrementi stipendiali previsti dal CCNL 2008, sia pure con effetto dall'1.1.2015 (ovvero una volta cessato il blocco stipendiale di cui alla legislazione statale); ASPIV, nel suo comportamento complessivo, dimostra invece di ritenere che la norma impedisca anche la piena operatività - pur dopo l'1.1.2015 - del CCNL Federambiente 2008, avendo riconosciuto a favore del ricorrente (ed agli altri dipendenti transitati in ASPIV da Veneto Agricoltura) le sole progressioni stipendiali maturate dal 2000 a tutto il 2004, con esclusione degli scatti di anzianità e degli incrementi stipendiali pure previsti dal medesimo CCNL, sul presupposto che il CCNL regioni-enti locali non prevede tali progressioni o comunque che nei confronti del personale dipendente dalla Regione non sono stati operati analoghi incrementi. In effetti, la nozione di "dinamiche contrattuali" è atecnica e troppo generica per consentire di individuare un significato normativo specifico della previsione in questione, anche in considerazione della mancanza di coincidenza degli istituti contrattuali e della loro concreta operatività nell'ambito del CCNL Federambiente e nel CCNL Regioni-autonomie locali. A fronte di questa ambiguità del testo normativo regionale, risulta dunque pregiudicato il principio di buon andamento degli uffici di cui all'art. 97 Cost.;

per questi motivi

il Giudice del Lavoro, visti gli artt. 134 Cost. e 23 L. 11.03.1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 39, 117, co. 1, e 97, co. 2, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, co. 1, L.R. Veneto 6/2015, in uno con la previsione di cui all'art. 12, co. 3, Legge Regionale medesima, nella parte in cui dispongono che il personale in servizio nella soppressa Azienda Regionale Veneto Agricoltura mantenga il contratto di lavoro in essere "e, per quanto riguarda le dinamiche contrattuali, segue il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali" (art. 13, co. 1)", e che ai dirigenti e dipendenti della Agenzia Veneta per l'innovazione nel settore primario (ASPIV) si applichi il contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende municipalizzate di igiene ambientale, ma "nel rispetto dei vincoli e delle limitazioni contenute nell'articolo 13" (art. 12, co. 3);

per l'effetto:

- dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;
- dispone la sospensione del presente giudizio;
- dispone la sospensione del presente giudizio;

- ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio ed al Presidente della Giunta Regionale della Regione Veneto;
- ordina, altresì, che l'ordinanza sia comunicata, a cura della Cancelleria, al Presidente del Consiglio Regionale della Regione Veneto.

Venezia, 12/01/2018

Il Giudice del Lavoro
Dott. Anna Menegazzo