

CORTE DI CASSAZIONE - Sentenza 16 gennaio 2008, n. 677

Lavoro pubblico - Trasferimento del personale A.T.A. - Norma di interpretazione autentica.

Svolgimento del processo

1. Gli attuali intimati, appartenenti alla categoria del personale Amministrativo- Tecnico - e Ausiliario (ed. A.T.A) già dipendenti di ente locale, sono stati trasferiti, a decorrere dal 1 gennaio 2000, in applicazione dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124, alle dipendenze del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Il Ministero ha riconosciuto loro l'anzianità equivalente al solo trattamento economico maturato presso l'ente di provenienza (ed. maturato economico).

Per ciò che qui rileva, essi lo hanno pertanto convenuto in giudizio unitamente agli istituti scolastici di appartenenza, ed hanno chiesto la condanna dei convenuti al pagamento delle differenze retributive derivanti dal riconoscimento integrale dell'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza, invocando l'applicazione dell'art. 8, comma 2, della legge n. 124 del 1999, sopra cit., che di tale anzianità garantisce il riconoscimento "ai fini giuridici ed economici".

2. Il primo giudice ha accolto la domanda dichiarando il diritto degli odierni ricorrenti al riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata alle dipendenze dell'ente di provenienza ai fini della progressione economica stipendiale del comparto scuola e condannando la parte convenuta al pagamento delle relative differenze a decorrere dal 1 gennaio 2000 oltre rivalutazione ed interessi.

3. La Corte d'Appello di Milano, rigettando il gravame dell'amministrazione, ha confermato la sentenza impugnata.

Nel pervenire a tale decisione la Corte di merito ha in sostanza ritenuto che il cit. comma 2, dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999, non potesse esser validamente derogato in senso peggiorativo, dall'Accordo 20 luglio 2000 fra l'ARAN e le OO. SS, poi recepito nel decreto interministeriale 5 aprile 2001, il quale, come era incontrovertito, riconosceva al personale già dipendente degli enti locali, transitato alle dipendenze dello Stato nel comparto scuola, il solo maturato economico, ossia l'anzianità equivalente al trattamento economico maturato presso l'ente di provenienza e non l'intera anzianità di servizio come invece stabilito dalla legge.

4. Il Ministero e gli istituti convenuti nei giudizi di merito, negli indicati in epigrafe, chiedono la cassazione di questa sentenza con ricorso fondato su un unico articolato motivo. Gli intimati resistono con controricorso.

Motivi della decisione

5. Con l'unico motivo di ricorso i ricorrenti denunziano violazione e falsa applicazione dell'art. 8 della legge 124/99 del decreto interministeriale 184 del 23 luglio 1999, del decreto 5 aprile 2001, dell'art. 2 del d.lgs 165/2001 e del d.lgs 80/98, unitamente a vizio di motivazione.

6. Il ricorso merita accoglimento.

7. La legge 3 maggio 1999, n.124 (recante "Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico") per ciò che rileva ha stabilito nell'art 8 (la cui rubrica è intitolata "Trasferimento di personale ATA degli enti locali alle dipendenze dello Stato") che:

"1.11 personale ATA degli istituti e scuole statali di ogni ordine e grado è a carico dello Stato. Sono abrogate le disposizioni che prevedono la fornitura di tale personale da parte dei comuni e delle province.

2. Il personale di ruolo di cui al comma 1, dipendente dagli enti locali, in servizio nelle istituzioni scolastiche statali alla data di entrata in vigore della presente legge, è trasferito nei ruoli del personale ATA statale ed è inquadrato nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali corrispondenti per lo svolgimento dei compiti propri dei predetti profili. Relativamente a qualifiche e profili che non trovino corrispondenza nei ruoli del personale ATA statale è consentita l'opzione per l'ente di appartenenza, da esercitare comunque entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. A detto personale vengono riconosciuti ai fini giuridici ed economici l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza nonché il mantenimento della sede in fase di prima applicazione in presenza della relativa disponibilità del posto."

3. Il personale di ruolo che riveste il profilo professionale di insegnante tecnico-pratico o di assistente di cattedra appartenente al VI livello nell'ordinamento degli enti locali, in servizio nelle istituzioni

scolastiche statali, è analogamente trasferito alle dipendenze dello Stato ed è inquadrato nel ruolo degli insegnanti tecnico-pratici.

4. Il trasferimento del personale di cui ai commi 2 e 3 avviene gradualmente, secondo tempi e modalità da stabilire con decreto del Ministro della pubblica istruzione, emanato di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la funzione pubblica, sentite l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), l'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCEM) e l'Unione delle province d'Italia (UPI), tenendo conto delle eventuali disponibilità di personale statale conseguenti alla razionalizzazione della rete scolastica, nonché della revisione delle tabelle organiche del medesimo personale da effettuare ai sensi dell'articolo 31, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni; in relazione al graduale trasferimento nei ruoli statali sono stabiliti, ove non già previsti, i criteri per la determinazione degli organici delle categorie del personale trasferito".

5. A decorrere dall'anno in cui hanno effetto le disposizioni di cui ai commi 2, 3 e 4 si procede alla progressiva riduzione dei trasferimenti statali a favore degli enti locali in misura pari alle spese comunque sostenute dagli stessi enti nell'anno finanziario precedente a quello dell'effettivo trasferimento del personale; i criteri e le modalità per la determinazione degli oneri sostenuti dagli enti locali sono stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, emanato entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, della pubblica istruzione e per la funzione pubblica, sentite l'ANCI, l'UNCEM e l'UPI"

7. Questa Corte con numerose pronunzie (fra le quali, Cass. 17 febbraio 2005, n. 3224; 18 febbraio 2005, n. 3356; 4 marzo 2005, n. 4722; 23 settembre 2005, n.18652; 27 settembre 2005, n. 18829) sia pur con percorsi argomentativi diversi è pervenuta alla conclusione che la garanzia del riconoscimento ai fini giuridici, oltreché economici, dell'anzianità maturata presso gli enti locali, in favore dei dipendenti coinvolti nel passaggio dai ruoli di tali enti in quelli del personale statale, in quanto apprestata dalla legge non potesse essere ridotta, in forza di norme di rango inferiore, alla sola garanzia del riconoscimento economico dell'anzianità, e risolversi nell'attribuzione al dipendente del ed. maturato economico, così come disposto nel decreto interministeriale 5 aprile 2001 conformemente ai contenuti dell'Accordo 20 luglio 2000 fra l'ARAN e le OO. SS.

8. Il cit. comma 2 dell'art. 8 ha formato però oggetto, con l'art. 1, comma 218 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, di una disposizione, autoqualificantesi di interpretazione autentica, dal seguente contenuto:

"Il comma 2 dell'articolo 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124, si interpreta nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale è inquadrato, nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento, con l'attribuzione della posizione stipendiale di importo pari o immediatamente inferiore al trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999 costituito dallo stipendio, dalla retribuzione individuale di anzianità nonché da eventuali indennità, ove spettanti, previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto degli enti locali, vigenti alla data dell'inquadramento. L'eventuale differenza tra l'importo della posizione stipendiale di inquadramento e il trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999, come sopra indicato, viene corrisposta ad personam e considerata utile, previa temporizzazione, ai fini del conseguimento della successiva posizione stipendiale. È fatta salva l'esecuzione dei giudicati formatisi alla data di entrata in vigore della presente legge."

9. La norma espressa da detta disposizione, che, per il grado della fonte da cui promana, è abilitata a modificare la precedente disciplina, impone quindi di considerare l'anzianità acquisita nel precedente rapporto per i soli effetti da essa prodotti sul piano retributivo sino al passaggio nei ruoli statali.

D'altra parte, in relazione alla sua funzione di norma di interpretazione autentica (sulla quale si argomenterà in prosieguo) essa ha di per sé effetto retroattivo. In ogni caso, se si potesse dubitare di un siffatto carattere e la si volesse considerare norma innovativa si tratterebbe di norma con efficacia retroattiva.

Tali sono infatti gli approdi cui è pervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza 26 giugno 2007, n. 234, che investita, sotto numerosi profili, della questione di costituzionalità della disposizione in esame ne ha confermato il carattere interpretativo, ribadendo peraltro che, ad ogni modo, la verifica di tale carattere non sarebbe stata decisiva, una volta che il legislatore, con scelta sindacabile solo sotto il profilo della ragionevolezza, previa verifica della sua compatibilità con altri valori e interessi costituzionalmente protetti, aveva comunque disposto la retroattività della norma espressa dall'art. 1 comma 218 della legge 266/2005.

10. Le conclusioni del giudice delle leggi sul carattere interpretativo e sulla retroattività della norma in esame, in quanto espresse a sostegno di una sentenza di rigetto, richiedono tuttavia un ulteriore approfondimento. Spetta infatti a questa Corte - salvo il caso in cui l'interpretazione data dalla Corte cost. alla norma denunciata sia l'unica compatibile con il dettato costituzionale (v. in proposito, Cass. pen. Sez. un. 16 dicembre 1998, n. 25, Alagni) - di stabilire con i consueti criteri interpretativi se la norma abbia natura innovativa e sia inapplicabile alla fattispecie in esame o al contrario sia effettivamente norma di interpretazione autentica o comunque dotata di effetto retroattivo.

11. E' antico, ma non smentito, insegnamento giurisprudenziale che anche secondo la Costituzione vigente il legislatore possa, quando una legge abbia dato luogo ad incertezze interpretative, precisare in modo definitivo ed obbligatorio erga omnes il suo reale pensiero mediante l'emanazione di una apposita legge interpretativa, della quale il giudice, soggetto anche alle leggi di interpretazione autentica, deve prendere atto per applicarla (vedi, fra le pronunzie più lontane Cass. 22 gennaio 1957, n. 168; più recentemente, Cass. 23 giugno 1986, n. 4182; 23 agosto 1986, n. 5288).

Si tratta di una attività della quale è riconosciuto comunemente il carattere eccezionale, (il giudice delle leggi ammonisce a farvi "ricorso con attenta e responsabile moderazione: Corte Cost. sent. 155/90) onde, talvolta, si è puntualizzato che essa richiede espressioni esplicite e inequivocabili, e non ricorre in assenza di formule che abbiano significato di precisazione e chiarimento di testi anteriori (v. Corte dei conti, 24 settembre 1974, n. 135; nello stesso senso Cons. giust. amm. Sicilia 1 ottobre 1996, n. 269).

La norma di interpretazione autentica è di per se dotata di efficacia retroattiva, il che implica che un rapporto svoltosi anteriormente all'entrata in vigore della legge interpretativa dovrà essere disciplinato da quest'ultima, salvo che non si tratti di rapporti interamente esauriti, in particolare per effetto del giudicato (v. Cass. 6 maggio 1975, n. 1748; Cass, 12 marzo 1988, n. 2416). Per contro, l'esplicarsi di tale efficacia non trova ostacoli in atti e fasi di un rapporto privi di autonomia e rilevanza giuridica propria, per i quali possono vantarsi diritti acquisiti per decadenze e preclusioni solo a fronte di una legge autenticamente innovativa (così Cass. 4 giugno 1983, n. 3813).

Benché alle norme di interpretazione autentica si assegni, come loro funzione normale, la soluzione di dubbi e divergenze di opinioni sorte a proposito della portata di precedenti disposizioni, o la prevenzione di incertezze o perplessità nella esegesi della norma, è sostanzialmente pacifico che l'esistenza di siffatte divergenze non configuri un presupposto necessario di siffatte norme e che quindi esse non siano sospettabili di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 101 Cost. per la loro contrarietà all'unico indirizzo giurisprudenziale già formatosi al riguardo (Cass. 12 novembre 1994, n. 9501, nello stesso senso v. anche Cass. 24 novembre 1979, n. 6149; 20 maggio 1982, n. 3119; 12 luglio 1986, n. 4526; 8 agosto 1986, n. 4994; 25 ottobre 1986, n. 6260; Corte Cost. 2 febbraio 1988, n. 123) benché come precisato dalla sentenza costituzionale 123/88, appena cit., l'esistenza di contrastanti indirizzi giurisprudenziali possa costituire un indice per attribuire alla legge carattere di interpretazione autentica e quindi efficacia retroattiva.

Un ruolo fondamentale nella qualificazione di una legge come norma di interpretazione autentica svolge invece la particolare struttura della fattispecie normativa. E' necessario a tal fine che la legge, in quanto rivolta ad imporre una data interpretazione di una precedente norma con efficacia retroattiva, non sia suscettibile di applicazione autonoma ma si integri con la norma interpretata, nel senso che la disciplina da applicarsi ai singoli casi concreti debba esser desunta cumulativamente da quest'ultima e dalla norma interpretativa (Cass. 29 luglio 1974, n. 2289; 25 ottobre 1986, n. 6260, cit.).

Ma il carattere interpretativo o innovativo di una disposizione di legge dipende, secondo le indicazioni del giudice delle leggi, anche dalla verifica, con giudizio riflesso retrospettivamente e tenendo conto del contesto normativo di riferimento, diretta a stabilire se la disposizione interpretata poteva, tra i vari significati plausibili secondo gli ordinari criteri ermeneutici, esprimere anche il dato precettivo successivamente meglio esplicitato dalla disposizione di interpretazione (Corte Cost. 17 marzo 1995, n. 88). La norma di interpretazione autentica è tale, in altri termini, quando sia diretta a chiarire il senso di disposizioni preesistenti ovvero ad escludere o ad enucleare uno dei significati ragionevolmente ascrivibili alle statuizioni interpretate occorrendo comunque che la scelta assunta dal precetto interpretativo rientri fra le varianti di senso compatibili con il tenore letterale del testo interpretato (Corte Cost. 5 novembre 1996, n. 386).

In ogni caso, il legislatore resta nei limiti delle sue funzioni quando, dettando norme dalla applicazione delle quali possono derivare effetti nei riguardi dei procedimenti giudiziari in corso, agisce sul piano astratto delle fonti normative e determina una indiretta incidenza generale su tutti i giudizi presenti e futuri senza far venir meno la potestas judicandi bensì semplicemente ridefinendo il modello di decisione cui l'esercizio di detta potestà deve attenersi. Supera invece tali limiti quando risulti l'intenzione della

legge interpretativa di vincolare il giudice ad assumere una determinata decisione in controversie specifiche ed individuate, perché la funzione legislativa perde così la propria natura ed assume contenuto meramente provvedi mentale, come nel caso in cui il legislatore usando della sua prerogativa di interprete d'autorità del diritto precluda al giudice la decisione di merito imponendogli di dichiarare l'estinzione dei giudizi pendenti (Corte Cost. 23 novembre 1994, n. 397).

12. Ad avviso di questa Corte nella norma di cui all'art. 1 comma 218 della legge 266/2005 sono presenti tutti i requisiti di una norma di interpretazione autentica.

Il testo della disposizione in commento ("Il comma 2 dell'articolo 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124, si interpreta nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale è inquadrato etc") manifesta anzitutto nella sua formulazione un espresso intento di precisazione e chiarimento della portata della norma precedente e soddisfa quindi alla condizione che l'intervento interpretativo risulti palese ed esplicito.

La presenza di dubbi e divergenze di opinioni sulla portata della disposizione precedente, non indispensabile per attribuire alla legge carattere di interpretazione autentica ma- come detto- indizio comunque di tale carattere, non può esser messa in discussione sia per la diversità degli orientamenti dei giudici di merito sulla questione sia per la stessa già segnalata varietà dei percorsi argomentativi seguiti da questa Corte nell'applicazione della legge oggetto di interpretazione.

La fattispecie normativa è palesemente strutturata come intervento limitato a quella sola parte del comma 2 dell'art. 8 della legge 124/99 che aveva dato luogo ai problemi applicativi sopra ricordati.

In essa il riferimento al personale "trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale" trova ragion d'essere nella circostanza che la legge è intervenuta quando il trasferimento si è già realizzato, ma la norma riguarda esattamente lo stesso personale preso in considerazione dal comma 2 della legge anteriore.

L'omissione del richiamo allo svolgimento dei compiti propri dei profili di inquadramento dipende dall'estraneità del tema rispetto agli obiettivi dell'intervento legislativo.

Ancor più significativo sotto tale profilo è il mancato richiamo alla corrispondenza di qualifiche e profili nel vecchio e nel nuovo sistema e alla correlata opzione per l'ente di appartenenza nel caso in cui tale corrispondenza manchi. Anche in tal caso infatti la disposizione non riprodotta non entra in gioco, quantomeno direttamente, ai fini del profilo economico dell'inquadramento in relazione alla pregressa anzianità di servizio, e quindi, coerentemente, non viene toccata dall'intervento legislativo.

Le precisazioni circa la base di computo del trattamento annuo in relazione al quale operare l'inquadramento rientrano "de plano" nella area del riconoscimento a fini economici e giuridici dell'anzianità maturata e sono oggettivamente idonee proprio a risolvere ogni dubbio su quale debba essere la base economica dell'inquadramento.

Non meno rilevante è poi che il cit. comma 218 non contenga riferimento alcuno alla categoria del personale di ruolo che riveste il profilo professionale di insegnante tecnico-pratico o di assistente di cattedra, cui invece si riferisce il comma 3 dell'art. 8 della legge 124/99. Per tale personale il comma appena cit. dispone infatti che esso è "analogamente trasferito alle dipendenze dello Stato ed è inquadrato nel ruolo degli insegnanti tecnico-pratici", vale a dire che al suo trasferimento si deve provvedere nello stesso modo che per il personale cui si riferisce il comma 2 della legge.

Anche tale mancata inclusione si spiega con la considerazione che, ritenendo di dover intervenire sulla norma del 1999 solo in relazione allo specifico problema delle modalità di riconoscimento del periodo trascorso dai lavoratori alle dipendenze dell'ente locale, il legislatore ha limitato il suo intervento a tale profilo lasciando alla disposizione precedente di operare nella parte non incisa dall'intervento, e quindi, nel caso di specie, mantenendo il parallelismo stabilito dal comma 3 dell'art. 8 della legge 124/99 in relazione però alle modalità di inquadramento fissate dalla norma interpretativa.

In definitiva, nel caso in esame, il contenuto precettivo della fattispecie va ricostruito in base tanto alla norma interpretata quanto alla norma di interpretazione, confermandosi anche sotto tale profilo l'effettivo carattere di intervento di interpretazione autentica proprio della disposizione in esame.

Deve esser rimarcato, del resto, che la lettura del cit. comma 218 come norma interpretativa si lascia preferire anche sul piano sistematico, comportando una diversa ricostruzione della stessa disposizione in termini di norma innovativa lacune di disciplina e irragionevole rottura del principio dell'uniformità di trattamento del personale trasferito nei ruoli statali, in contrasto con uno dei criteri fondamentali dell'intervento legislativo in materia.

Né una tale lettura trova serio ostacolo nell'esplicito riferimento contenuto nell'ultima parte della norma all'esecuzione dei giudicati formati alla data della sua entrata in vigore, considerato che la superfluità dell'indicazione di un limite intrinseco all'operatività di norme retroattive non somministra di

per se argomenti contrari al riconoscimento della retroattività e va semmai interpretato come un sintomo dell'intenzione legislativa di eliminare ogni incertezza sulla portata dell'intervento normativo.

Infine, non può esser seriamente revocato in dubbio che il contenuto normativo dell'art. 1 comma 218 della legge 266/2005 corrisponda ad uno dei possibili significati del comma 2 dell'art. 8 della legge 124/99.

Vale anzitutto richiamare in proposito le considerazioni della sentenza costituzionale 234/07, laddove essa esattamente sottolinea come l'interpretazione poi adottata dal legislatore corrisponda da un lato alla concorde opinione delle parti collettive e dall'altro riproduca, con il criterio del ed maturato economico, un principio di portata generale introdotto nell'ordinamento fin dalla legge 11 luglio 1980 n. 312 in sede di riassetto retributivo-funzionale dei dipendenti pubblici.

Non va inoltre trascurata la funzione di armonizzazione che, come messo in luce anche nella sentenza cost. cit., sta a fondamento della disciplina dettata dall'art. 1 comma 218 della legge 266/2005. Il problema normativo posto dal trasferimento del personale ATA dipendente dall'ente locale nei ruoli statali va infatti identificato nell'applicazione a tale personale di un diverso regime retributivo con salvaguardia per il passato dei livelli economici già acquisiti ma con attribuzione, a partire dalla data di inquadramento presso il nuovo datore, dei medesimi diritti dei dipendenti del comparto di destinazione. Cornice fondamentale di riferimento di tale operazione è la riduzione ad unitarietà del sistema retributivo per tutti i dipendenti, indipendentemente dalla rispettiva provenienza ed alla condizione, mantenuta anche dalla legge interpretativa (come già osservato e come confermato anche dalla Corte costituzionale) che l'inquadramento precedente trovi corrispondenza anche nel nuovo sistema di qualifiche e profili. In tale contesto, di fronte ad una lettura del sintagma "anzianità giuridica ed economica" utilizzato nel comma 2 dell'art. 8 della legge 124/99 coestensiva rispetto al significato letterale dei termini ivi utilizzati, il legislatore ha optato per una lettura nella quale, essenzialmente, gli effetti dell'anzianità giuridica sono limitati a quelli che essa abbia eventualmente già prodotto nel precedente rapporto. Si tratta quindi di una interpretazione restrittiva, come tale rientrante di pieno diritto negli strumenti ermeneutici, e in nessun modo impedita dal testo legislativo, che pure consentiva altre opzioni. Si tratta anche, come sottolineato dal giudice delle leggi, di una soluzione più coerente con le disposizioni dell'art. 5 della cit. legge 124/99, in materia di invarianza della spesa nella operazione di trasferimento, disposizioni la cui presenza, unitamente al già rimarcato atteggiamento delle parti collettive, induce ad escludere, anche qui in sintonia con le condivisibili indicazioni della sentenza costituzionale 234/07 sul punto, che con riferimento al trattamento retributivo derivante dalla valutazione integrale a fini giuridici ed economici dell'anzianità maturata nel comparto di provenienza si sia determinata negli interessati una situazione di legittimo affidamento impeditiva dell'intervento del legislatore.

Sulla base degli elementi fin qui messi in rilievo può dunque escludersi che la disposizione del comma 218 dell'art. 1 della legge 266/2005 esprima la mera intenzione legislativa di determinare l'esito di una o più controversie specifiche ed individuate, trattandosi invece della riscrittura di una regola di giudizio destinata ad operare in termini generali per le controversie già avviate come per quelle future, rispetto alle quali si profila anche un evidente scopo preventivo.

13. A questo punto dell'indagine, una volta verificata dal giudice delle leggi la conformità a Costituzione della norma in esame quale norma con effetti retroattivi, con riguardo ai vari parametri richiamati dai giudici rimettenti, ed una volta confermata la sua natura interpretativa si dovrebbe ritenere che essa sia idonea a regolare la fattispecie ora in esame e che la sua applicazione comporti pertanto l'accoglimento del ricorso la cassazione della sentenza impugnata ed il rigetto nel merito della domanda, non essendovi necessità di ulteriori accertamenti di fatto.

14. Peraltro, nell'esercizio di poteri ufficiosi di questa Corte, va accertato se sussistano eventuali dubbi di compatibilità fra la soluzione adottata dal legislatore e i principi propri del diritto comunitario, in particolare se si profili un contrasto fra la norma interpretativa e la direttiva CE del Consiglio n. 77/187 e successive modifiche in tema di mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese e se ricorrano quindi le condizioni per disapplicare la norma nazionale in favore di quella comunitaria o per rivolgersi alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 234 comma 3 del Trattato UE.

A tal fine si deve allora accertare in primo luogo se la fattispecie in esame, in base alle norme dell'ordinamento giuridico italiano la cui interpretazione spetta al giudice nazionale - ricada nell'ambito di applicazione del diritto comunitario Solo in caso di risposta positiva si dovrà poi effettuare un confronto fra quest'ultimo e il diritto interno onde verificare se emerga un serio dubbio di difformità, non superabile mediante la tecnica dell'interpretazione conforme.

15. La direttiva 77/187/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti è stata modificata dalla direttiva 98/50/CE del Consiglio del 29 giugno 1998. Successivamente, con la Direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001- come si legge nel n. 1 dei suoi " considerando", a seguito delle modificazioni sostanziali intervenute, è stato ritenuto opportuno procedere alla codificazione della direttiva 77/187/CEE.

16. In relazione alla data del 1 gennaio 2000, che è quella rilevante ai fini del decidere, rappresentando il momento del passaggio dei dipendenti dall'ente locale all'amministrazione statale, la direttiva comunitaria 77/187/CEE, a seguito delle modifiche introdotte dalla direttiva 98/50/CE, disponeva, per ciò che rileva, quanto segue:

"SEZIONE I

Ambito di applicazione e definizioni Articolo 1

1. a) La presente direttiva si applica ai trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti ad un nuovo imprenditore in seguito a cessione contrattuale o a fusione.

b) Fatta salva la lettera a) e le disposizioni seguenti del presente articolo, è considerato come trasferimento ai sensi della presente direttiva quello di un'entità economica che conserva la propria identità, intesa come insieme di mezzi organizzati al fine di svolgere un'attività economica, sia essa essenziale o accessoria.

c) La presente direttiva si applica alle imprese pubbliche o private che esercitano un'attività economica, che perseguano o meno uno scopo di lucro. Una riorganizzazione amministrativa di enti amministrativi pubblici o il trasferimento di funzioni amministrative tra enti amministrativi pubblici, non costituisce trasferimento ai sensi della presente direttiva.

2. La presente direttiva si applica se e nella misura in cui l'impresa, lo stabilimento o la parte di impresa o di stabilimento da trasferire si trovi nell'ambito d'applicazione territoriale del trattato.

3. La presente direttiva non si applica alle navi marittime."

17. Alla data sopraindicata, nell'ordinamento interno era in vigore il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, con le modifiche successivamente apportate, il cui art. 34, come sostituito dall'art. 19, comma e. 1, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, così recitava

Art. 34 - Passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività

"1. Fatte salve le disposizioni speciali, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applica l'articolo 2112 del codice civile e si osservano le procedure di informazione e di consultazione di cui all'art. 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428".

18. A sua volta l'art. 2112 ce, nel testo allora vigente- prima delle modifiche apportate dal d.lgs 2 febbraio 2001, n. 18, D.Lgs. 02-02-2001, n. 18. al precipuo scopo di attuazione la direttiva 98/50/CE- aveva il seguente contenuto:

Art. 2112 - Trasferimento dell'azienda.

"In caso di trasferimento d'azienda, il rapporto di lavoro continua con l'acquirente ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano.

L'alienante e l'acquirente sono obbligati, in solido per tutti i crediti che il lavoratore aveva al tempo del trasferimento. Con le procedure di cui agli articoli 410 e 411 del codice di procedura civile il lavoratore può consentire la liberazione dell'alienante dalle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro.

L'acquirente è tenuto ad applicare i trattamenti economici e normativi, previsti dai contratti collettivi anche aziendali vigenti alla data del trasferimento, fino alla loro scadenza, salvo che siano sostituiti da altri contratti collettivi applicabili all'impresa dell'acquirente

Le disposizioni di questo articolo si applicano anche in caso di usufrutto o di affitto dell'azienda."

19. La giurisprudenza di questa Corte ha peraltro precisato che di detto articolo anche anteriormente alle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 18 del 2001, va data una lettura, coerente con la giurisprudenza comunitaria formatasi in merito alla interpretazione della direttiva n. 187 del 1977 e con le esplicite indicazioni fornite dalla direttiva n. 50 del 1998, la quale permette di ricondurre, ai fini da esso considerati, alla cessione di azienda anche il trasferimento di un ramo della stessa, purché si tratti di un insieme di elementi produttivi organizzati dall'imprenditore per l'esercizio di un'attività, che si presentino prima del trasferimento come una entità dotata di autonoma ed unitaria organizzazione, idonea al perseguimento dei fini dell'impresa e che conservi nel trasferimento la propria identità (Cass. 10 gennaio 2004, n. 206).

20. Resta dunque da verificare se la vicenda considerata sia riconducibile ad un trasferimento ai sensi dell'art. 1. lett. b) della direttiva, ed a tal fine assume un ruolo decisivo l'interpretazione della giurisprudenza comunitaria, vincolante al pari della direttiva stessa (come costantemente ribadito da questa Corte: v. ora per tutte Cass. 8 novembre 2004, n. 21248).

21. Al riguardo e per quanto particolarmente rileva nella vicenda in esame, la Corte di Giustizia (sent. 26 settembre 2000 in causa 175- 99). nello stabilire che l'art. 1, n. 1, della direttiva 77/187 trova applicazione in caso di ripresa ad opera di un comune - persona giuridica di diritto pubblico operante nell'ambito delle specifiche norme del diritto amministrativo - delle attività di pubblicità e informazione sui servizi da questo offerti al pubblico, e fino a quel momento esercitate nell'interesse di questo comune, da un'associazione senza scopo di lucro - persona giuridica di diritto privato ha ricordato, richiamando la propria giurisprudenza in argomento (sentenze 18 marzo 1986, causa 24/85, e 2 dicembre 1999, causa C-234/98) che "la direttiva 77/187 mira a garantire la continuità dei rapporti di lavoro nell'ambito di un'entità economica, indipendentemente dal mutamento del titolare" e che " Il criterio decisivo per stabilire se si configuri un trasferimento ai sensi della direttiva 77/187 consiste nella circostanza che l'entità in questione conservi la propria identità, che risulta in particolare dal fatto che la sua gestione sia stata effettivamente proseguita o ripresa". Essa ha poi escluso che " la mera circostanza che l'attività esercitata dal precedente e dal nuovo imprenditore sia analoga autorizzi a concludere che si tratti di trasferimento di un'entità economica" puntualizzando che " un'entità non può essere ridotta all'attività che le è affidata. La sua identità emerge anche da altri elementi quali il personale, la dirigenza, l'organizzazione del lavoro, i metodi di gestione nonché, se del caso, i mezzi di gestione a sua disposizione "

22. Qualche oscillazione sembra manifestarsi sulla questione se ai fini del trasferimento sia o no necessario il passaggio di elementi materiali significativi fra il primo e il secondo datore di lavoro. La sentenza 25 gennaio 2001, in causa C-172/99, ha precisato che la direttiva, applicabile anche in assenza di vincolo contrattuale fra i due, non lo è però in assenza di una cessione di elementi significativi. La successiva sentenza 24 gennaio 2002 in causa C- 51/2000, (nel caso di un committente, che affidata per contratto la pulizia dei suoi locali a un primo imprenditore, il quale faceva a sua volta eseguire questi lavori da un subappaltatore, pone fine a questo contratto e conclude, al fine dell'esecuzione degli stessi lavori, un nuovo contratto con un secondo imprenditore) ha considerato applicabile la direttiva allorché l'operazione non è accompagnata da alcuna cessione di elementi patrimoniali, materiali o immateriali, tra il primo imprenditore o il subappaltatore e il nuovo imprenditore, ma il nuovo imprenditore riassume, in forza di un contratto collettivo di lavoro, una parte del personale del subappaltatore, a condizione però che la riassunzione del personale riguardi una parte essenziale, in termini di numero e di competenze, dei dipendenti che il subappaltatore destinava all'esecuzione dei lavori subappaltati. L'elemento personale, unitariamente considerato entra quindi in gioco, in tal caso, come precipuo fattore di individuazione della entità economica della quale, nell'avvicinarsi indipendente dei titolari, è ravvisabile l'identità.

23. Su tali linee si è mossa anche la giurisprudenza di questa Corte. In base ad essa può infatti configurarsi un trasferimento aziendale che abbia ad oggetto anche solo un gruppo di dipendenti stabilmente coordinati ed organizzati tra loro, la cui capacità operativa sia assicurata dal fatto di essere dotati di un particolare "know how" (o, comunque, dall'utilizzo di "copyright", brevetti, marchi etc), realizzandosi in tale ipotesi una successione legale di contratto non bisognevole del consenso del contraente ceduto, ex art. 1406 e seguenti cod. civ ma requisito indefettibile della fattispecie legale tipica delineata dal diritto comunitario e dall'art. 2112 cod. civ. resta comunque, anche in siffatte ipotesi, l'elemento della organizzazione, intesa come legame funzionale che rende le attività dei dipendenti appartenenti al gruppo interagenti tra di esse e capaci di tradursi in beni o servizi ben individuabili, configurandosi altrimenti la vicenda traslativa come cessione del contratto di lavoro, richiedente per il suo perfezionamento il consenso del contraente ceduto (Cass. 206/04 cit. in precedenza).

D'altra parte per "ramo d'azienda", ai sensi dell'art. 2112 cod. civ. (così come modificato dalla legge 2 febbraio 2001, n. 18, in applicazione della direttiva CE n.98/50), come tale suscettibile di autonomo trasferimento riconducibile alla disciplina dettata per la cessione di azienda, deve intendersi ogni entità economica organizzata in maniera stabile la quale, in occasione del trasferimento, conservi la sua identità, il che presuppone una preesistente realtà produttiva autonoma e funzionalmente esistente, e non anche una struttura produttiva creata "ad hoc" in occasione del trasferimento, o come tale identificata dalle parti del negozio traslativo; tale nozione di ramo d'azienda è utilizzabile anche quando i fatti di causa - come nella specie - sono precedenti rispetto alle modifiche legislative introdotte in attuazione della direttiva n.98/50, in quanto tale nozione costituiva già in precedenza espressione del

"diritto comunitario vivente", sviluppato da numerose sentenze interpretative della Corte di Giustizia CE, e come tale vincolante per il giudice nazionale, in virtù del principio di supremazia del diritto comunitario sul diritto nazionale, da cui deriva, per il giudice nazionale, l'obbligo di una interpretazione adeguatrice. (Cass. 30 dicembre 2003, n. 19842) Né rileva, ai fini in discorso, che tale principio sia stato affermato in relazione al testo dell'art. 2112 c.c. anteriore alla modifica apportatevi dall'art. 32 del d.lgs 10 settembre 2003 n. 276, il quale fa peraltro salvi i diritti dei prestatori d'opera in caso di trasferimento d'azienda di cui alla normativa di recepimento delle direttive europee in materia. Infatti ciò che qui interessa è ancora una volta la identificabilità di un elemento della compagine produttiva rispetto alla quale muta solo il profilo soggettivo del rapporto.

24. Le nozioni di trasferimento d'azienda risultano peraltro declinate in modo particolare nell'ambito del rapporto di lavoro pubblico e, come si desume dal testo l'art. 34 del d.lgs 29/93 sopra riportato ruotano intorno al concetto di conferimento o trasferimento di attività. Tuttavia anche tale concetto va reinterpretato alla luce delle fondamentali coordinate fornite dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale e dunque tenendo presente il criterio fondamentale della previa identificabilità di un elemento che pur presentando un rilevante grado di dematerializzazione rispetto al trasferimento di azienda (connotato presente tuttavia anche in quest'ultima come traspare dalla giurisprudenza sopramenzionata) non può mancare, e non può identificandosi senza residui nella solo vicenda del passaggio di un più o meno cospicuo gruppo di dipendenti. Occorre pertanto che questa vicenda sia effetto di altra vicenda, concettualmente, anche se non sempre temporalmente, distinta, costituita dall'assegnazione di una preesistente attività unitariamente considerata, di competenza di un determinato soggetto pubblico, ad un diverso soggetto. In tal caso l'assegnazione al nuovo soggetto dei rapporti di lavoro dei dipendenti impegnati nell'attività nasce quale effetto previsto e voluto dalla norma speciale tramite il richiamo dell'art. 2112 c.c.. Il solo trasferimento dei rapporti di lavoro da un soggetto ad un altro ha invece carattere neutro e non può integrare di per sé la fattispecie del trasferimento di attività, essendo configurato dalla norma di riferimento come effetto di quest'ultima.

25. Resta quindi da accertare se nella fattispecie in esame ci si trovi effettivamente alla presenza di un conferimento di attività ex art. 34 del d.lgs 29/93.

Al riguardo, dovrebbe esser chiaro, ma è opportuno ribadirlo, che l'indagine va condotta sul piano strettamente giuridico, in particolare in base alle disposizioni di legge che hanno regolato la materia e che, pertanto potrà affermarsi di esser alla presenza di un trasferimento di attività qualora ciò emergesse da dette norme. E' incontrovertito infatti che nel caso di specie l'ipotesi di un trasferimento di attività è riconducibile, in linea teorica, alle previsioni della legge 3 maggio 1999, n. 124, e non a fonti di rango inferiore. Non si vuol dire con ciò che l'applicazione dell'art. 2112 nel caso di conferimento o trasferimenti di attività a norma dell'art. 34 del d.lgs 29/93 (ora art. 31 del d.lgs 165/2001) presupponga sempre una normativa primaria essendo in linea generale, secondo gli ormai consolidati indirizzi in materia, irrilevante la natura giuridica dell'atto da cui il conferimento o trasferimento derivano. Si intende invece sottolineare che nello specifico caso in esame le disposizioni da cui deriverebbe l'eventuale trasferimento di attività sono quelle della cit. legge 124/99 che costituiscono, come meglio si vedrà il quadro di riferimento delle ulteriori regole fissate nelle vicende da fonti di rango inferiore, fonti tenute per esplicita previsione legislativa ad attuare il contenuto della norma primaria.

26. Ciò premesso, è agevole notare anzitutto come la legge 124/99 già dal suo titolo si presenta quale insieme di regole sulle vicende del personale scolastico, che sta al centro dell'intero corpus normativo. Senza che sia necessario ripercorrerne i dettagli può dirsi che essa è fondamentalmente diretta alla razionalizzazione dell'accesso nei ruoli del personale docente e non docente di vario ordine e qualifica (oltre a disposizioni che riguardano detto personale in genere, ve ne sono di specifiche ad es. per quello impiegato nei conservatori musicali, per gli insegnanti tecnico pratici, per gli insegnanti di sostegno, e la legge si conclude - v. art. 11 - con una pluralità di disposizioni neppure unificabili sotto una comune rubrica, dirette a regolare prevalentemente le assunzioni in ruolo in riferimento a disparate situazioni di provenienza).

27. In nessuna parte della legge in esame, per contro, è dato trovare disposizioni che si occupino di disciplinare le vicende del rapporto di lavoro come conseguenza di diversa vicenda estranea ad esso.

In particolare, per quanto attiene alla disposizione di riferimento nel caso in esame, il comma 1 dell'art. 8 della legge esordisce disponendo che il personale ATA (amministrativo, tecnico e ausiliario) degli istituti scolastici di ogni ordine e grado è a carico dello Stato e che sono abrogate le disposizioni che prevedono la fornitura di tale personale da parte dei comuni e delle province. Il secondo comma dispone il trasferimento del personale ATA dipendente dall'ente locale ma in servizio presso le istituzioni scolastiche statali nei ruoli del personale ATA statale. Anche in tal caso, come dovrebbe esser evidente,

la disciplina ha ad oggetto esclusivamente le vicende del rapporto e ben si inquadra nel segnalato obiettivo di razionalizzazione ove si consideri che il trasferimento concerne dipendenti dell'ente locale già impegnati a svolgere il loro servizio presso le istituzioni scolastiche statali.

Poiché le disposizioni appena citate sono le uniche sulla base delle quali potrebbe ipotizzarsi un trasferimento di attività, va tenuto conto che il carattere eterogeneo dei compiti assegnati al personale trasferito rende difficile ipotizzare quale premessa del trasferimento la assunzione da parte dell'amministrazione statale di una specifica attività, salvo a voler ipotizzare che il passaggio del personale trovi presupposto nel passaggio di tutte le specifiche attività che ciascuna delle categorie, raccolte sotto la denominazione riassuntiva di personale ATA, è chiamata a svolgere.

In definitiva, nel caso in esame non si potrebbe neppure far riferimento alle indicazioni giurisprudenziali sopra richiamate sulla configurabilità di un trasferimento avente ad oggetto gruppi limitati di dipendenti in possesso di particolari capacità operative conseguenti al possesso di conoscenze e abilità specificamente ritagliate rispetto alla residua compagine aziendale.

Va ancora notato che in base al comma 4 del cit. art. 8 il trasferimento del personale, disposto in linea di principio dal primo comma, deve avvenire gradualmente in relazione fra l'altro alle disponibilità derivanti dai processi di razionalizzazione riguardanti l'omologo personale ATA statale. Quindi se la vicenda fosse riconducibile ad un trasferimento di attività, quest'ultimo non sarebbe neppure collocabile in un preciso momento temporale a partire dal quale si determinerebbero poi gli effetti sul rapporto di lavoro ma in sostanza seguirebbe le vicende di quest'ultimo, il che è l'esatto contrario dello schema normativo somministrato dall'art. 2112 c.c.. E' utile, infine, il confronto con talune recenti vicende legislative, per misurare la distanza fra il dettato della legge 124/99 e quello proprio di casi nei quali è indiscusso che ricorra trasferimento di attività.

Così, per limitarsi a due ipotesi nelle quali il trasferimento ha coinvolto solo soggetti pubblici, l'art. 42 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 per realizzare, come si legge nella rubrica la "Confluenza dell'INPDAl nell'INPS" ha disposto nel primo comma, con effetto dalla data della sua entrata in vigore che "l'Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali (INPDAl), costituito con legge 27 dicembre 1953, n. 967, è soppresso e tutte le strutture e le funzioni sono trasferite all'INPS, che succede nei relativi rapporti attivi e passivi" e nel quinto comma che "Il personale in servizio presso l'INPDAl alla data di soppressione dello stesso è trasferito all'INPS e conserva il regime previdenziale vigente presso l'ente di provenienza, nonché il trattamento giuridico ed economico fruito, sino alla data di approvazione del nuovo contratto collettivo".

Ancora, con estrema chiarezza, l'art. 10 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito in legge dall'art. 1. comma 1. della legge 2 dicembre 2005, n. 248, ha stabilito nel primo comma per quanto rileva, che "1. L'Istituto nazionale della previdenza sociale (I.N.P.S.) subentra nell'esercizio delle funzioni residue allo Stato in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo, handicap e disabilità, già di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze" e nel comma secondo ha assegnato ad "uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto" il compito di stabilire "la data di effettivo esercizio da parte dell'I.N.P.S. delle funzioni trasferite" e di individuare "le risorse, umane, strumentali e finanziarie da trasferire" regolando infine, nel comma terzo, i profili contrattuali del rapporto di lavoro del personale trasferito.

28. In conclusione, poiché la vicenda del trasferimento del personale ATA disposto dalla legge 124/99 non è riconducibile al campo di applicazione della direttive comunitarie in materia di trasferimento di azienda, più precisamente indicate in precedenza, la richiesta di rimessione alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 234 del Trattato non può essere accolta.

29. La premessa di questa conclusione diverge dalle indicazioni che questa Corte ha fornito in talune sentenze (in particolare, fra le altre, nelle sentenze 3224, 3325, e 3356 /2005;) rispetto alle quali deve pertanto esprimersi dissenso sulla base alla ricostruzione operata nei numeri che precedono. Va tuttavia aggiunto che al di là della diversa interpretazione della vicenda in esame come trasferimento di attività o come trasferimento di personale, fra le indicate sentenze (e quelle di analogo contenuto) e le altre pure emesse da questa Corte, con diverso percorso argomentativo (v. Cass. 18652, 18657, 18829/2005 ed altre) vi è però una ratio decidendi comune, che, come bene ha messo in risalto la Corte Costituzionale nella cit. sentenza 234 del 2006 "si sostanzia in definitiva nell'affermazione che l'accordo del 20 luglio 2000- recepito nel successivo decreto del 5 aprile 2001 - non può derogare a quanto stabilito dalla legge n. 124 del 1999, in quanto atto privo di efficacia normativa".

Quindi rispetto al "contenuto fondamentale" di dette decisioni (Corte Cost. cit) la ricostruzione della vicenda in termini di trasferimento di attività o di trasferimento di personale può considerarsi, per così dire, questione di sfondo e non di primo piano.

Ai fini della decisione attuale, per contro, lo stabilire se si tratti dell'una o dell'altra ipotesi diventa problema centrale per dare soluzione al quesito, qui posto dalle parti ma il cui esame dovrebbe comunque compiersi d'ufficio, circa la riconducibilità della fattispecie nel campo di applicazione delle pertinenti direttive comunitarie e, nel caso di risposta positiva, per l'ulteriore eventuale indagine circa la serietà del dubbio di non conformità a tali direttive della soluzione legislativa adottata con l'art. 1 comma 218 della legge 266/2005: il che giustifica la specifica indagine sin qui compiuta.

30. In conclusione, manca la premessa per poter formulare, anche in via di ipotesi, un dubbio di inapplicabilità, per contrasto con il diritto comunitario, dell'art. 1, comma 218 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, trattandosi di norma regolatrice di vicenda estranea all'ambito di applicazione delle direttive europee sopra richiamate.

31. Vanno da ultimo esaminati i profili di costituzionalità della norma interpretativa, in relazione ai principi di cui all'art. 117, primo comma, Cost., a norma del quale la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto (anche) dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Secondo le recenti sentenze della Corte costituzionale n. 348 e 349 del 24 ottobre 2007, la norma costituzionale sopra cit. comporta infatti la possibile mediata incidenza, sulle valutazioni di costituzionalità delle leggi italiane, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (firmata a Roma il 4 novembre del 1950, ed alla quale è stata data esecuzione con la legge 4 agosto 1955, n. 848) e della relativa giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo.

In particolare, deve essere verificato, nel caso di specie, l'eventuale rilievo, ai fini anzidetti, dei principi enunciati da detta Corte con la sentenza della Grande Chambre 29 marzo 2006, *Affaire Scordino e Italie*, che ha ritenuto contrastante con l'art. 6, par. 1, della Convenzione - nella parte in cui prevede, nella materia civile, il diritto a un processo equo - gli effetti dell'applicazione, in un giudizio in corso, dell'art. 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, introdotto dalla legge di conversione n. 359/1992, il quale, con efficacia retroattiva, aveva modificato in senso riduttivo i criteri di liquidazione delle indennità dovute nelle espropriazioni per pubblica utilità. Anche nel caso qui in esame infatti la normativa introdotta con l'art. 1 comma 218 della legge 266/2005, ha determinato, sia pure come conseguenza del suo carattere interpretativo, una regolazione retroattiva dell'anzianità giuridica ed economica riconosciuta al personale coinvolto nel trasferimento, in termini meno favorevoli di quelli precedentemente stabiliti.

L'indagine deve muovere dall'osservazione che nella cit. sentenza la Corte europea ha anzitutto ribadito come in materia civile il legislatore, in linea generale, non incontri alcun divieto di disciplina retroattiva dei diritti anteriormente attribuiti. Tale principio soffre tuttavia una restrizione fondamentale nel senso che esso non consente al legislatore di esercitare un'ingerenza normativa finalizzata ad ottenere una determinata soluzione delle controversie in corso (come del resto ritiene anche la giurisprudenza italiana, costituzionale ed ordinaria). A sua volta tale restrizione non è priva di limiti, poiché essa non opera quando l'intervento retroattivo sia giustificato da motivi imperiosi di carattere generale.

Non sembra, per contro, desumibile dalla giurisprudenza della Corte un principio secondo cui la necessaria incidenza delle norme retroattive sui procedimenti in corso si porrebbe automaticamente in contrasto con la Convenzione, quasi che quest'ultima assicurasse, anche nella materia civile, l'immutabilità della regola di giudizio per tutti i procedimenti pendenti in sede giudiziaria.

Per quanto gravi fossero le ragioni della norma retroattiva, una siffatta garanzia renderebbe infatti insensibile ad essa qualsiasi situazione giuridica purché dedotta in giudizio e si risolverebbe quindi in una rilevante limitazione del potere del legislatore, in contraddizione con la riconosciuta legittimità di un siffatto intervento sia pure nei limiti sopraindicati. Ma è agevole immaginare che la restrizione potrebbe trasformarsi in un vero e proprio ostacolo insuperabile all'esercizio di tale potere, essendo verosimile un fiorire di iniziative giudiziarie volte a rendere immodificabile, secondo il principio ipotizzato, la situazione di favore accordata dalle norme vigenti. Quindi alla lesione in concreto di un potere che la Convenzione non disconosce ma limita si accompagnerebbe verosimilmente un vulnus indiretto a principi fondamentali sulla durata dei processi, per effetto della loro moltiplicazione in funzione di preventiva tutela contro possibili modifiche del quadro normativo.

Ciò precisato, vanno ora messe in luce le particolarità della fattispecie legislativa portata all'attenzione della Corte europea.

Nel caso da essa preso in esame, infatti, l'art. 5 bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, è stato censurato essendosi ritenuto che esso avesse manifestamente quale oggetto, ed abbia avuto ad ogni modo quale effetto, la modifica peggiorativa del regime indennitario nell'espropriazione, anche in casi nei quali una delle parti della controversia fosse lo Stato. Ma la Corte ha anche indiscutibilmente escluso

che l'applicazione della normativa sulla nuova misura degli indennizzi alle procedure in corso configuri di per se una violazione della convenzione, ribadendo che il legislatore, nella materia civile, è libero di intervenire per modificare il diritto vigente per mezzo di leggi immediatamente applicabili.

La Corte ha però constatato che la norma sopravvenuta aveva determinato la soppressione di una parte essenziale del credito indennitario, e che, per contro, l'indennità accordata, inferiore ai valori di mercato del bene espropriato, era inadeguata sotto il duplice profilo del suo scarso ammontare e dell'assenza di ragioni di pubblica utilità atte a giustificare l'intervento riduttivo. In proposito essa ha specificamente sottolineato che le considerazioni del Governo italiano sulle ragioni finanziarie dell'intervento normativo e sul disegno, ad esso sottostante, di rimodellare il sistema dell'espropriazione non erano state, nella specie, idonee a far emergere i profili di evidente e pressante interesse generale che in altri casi avevano condotto la stessa Corte ad avallare l'effetto retroattivo di nuove normative.

Dal confronto fra i principi espressi dalla Corte europea e le caratteristiche della norma introdotta con l'art. 1 comma 218 della legge 266/2005 emerge con chiarezza che il legislatore nazionale è restato entro i limiti consentitigli dalla Convenzione europea.

Come precedentemente illustrato non vi è infatti alcun elemento che induca a ritenere la disposizione nazionale come esclusivamente diretta ad influire sulla soluzione delle controversie in corso. Non si è trattato di una vicenda assimilabile a sostanziale diminuzione di una situazione patrimoniale già acquisita in precedenza, visto che la legge interpretativa garantisce in ogni caso i livelli retributivi già raggiunti. Traspare, per contro, nella norma, come pure s'è sottolineato, l'esigenza di armonizzare situazioni lavorative differenziate all'origine ma bisognose di regole unitarie, una volta determinatasi la confluenza dei lavoratori in un unico comparto, in conformità, del resto, al principio di parità di trattamento di situazioni analoghe nella disciplina dei rapporti di lavoro pubblico, dove tale principio ha un notevole rilievo teorico e pratico.

E', inoltre, notoriamente cospicua la quantità dei lavoratori coinvolti nel trasferimento e di quelli appartenenti al comparto nella cui direzione il passaggio è avvenuto ed è pacifica la diversità dei rispettivi regimi contrattuali (la quale, come già rilevato ha reso necessario persino prevedere contrattualmente una opzione in favore di chi non possa essere convenientemente inquadrato nel nuovo sistema delle qualifiche). In definitiva, deve ritenersi che il legislatore abbia dovuto governare una operazione di riassetto organizzativo di ampia portata, sicché sono palesemente ravvisabili, nel caso di specie, le pressanti ragioni di interesse generale che abilitano, secondo la Corte europea, anche interventi retroattivi, tanto più quando questi non comportino vanificazione pressoché totale di crediti già sorti ma implicino una rimodulazione del diritto in una delle direzioni in astratto plausibili anche secondo la legge precedente.

In conclusione, può affermarsi che la vicenda ora all'esame presenta elementi che la differenziano in maniera rilevante dalle situazioni rispetto a cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto la configurabilità della violazione del diritto ad un processo equo. Di conseguenza sono privi di fondamento i dubbi di costituzionalità dell'art. 1 comma 218 della legge 266/2005 per contrasto con l'art. 6 paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, quale norma integrativa del parametro costituzionale, ex art. 117, primo comma, Cost..

33. Il ricorso va pertanto accolto. La sentenza impugnata deve essere cassata e non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto la causa può esser decisa nel merito con rigetto della domanda proposta dalle parti intimato. La natura delle questioni trattate rende opportuna la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e decidendo nel merito rigetta la domanda, compensa le spese del giudizio.