

ORD. n°	
R. G. n°	1297/05
CRON. n°	



REPUBBLICA ITALIANA  
TRIBUNALE DI ORISTANO

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL GIUDICE DEL LAVORO

Dr.ssa MADDALENA DELLA CASA

Ha pronunciato all'udienza del 5 maggio 2005 a seguito di eccezione sollevata dai ricorrenti la seguente ordinanza ex art. 23 L. 11.03.1953 n. 87 nella cause, non riunite, promosse dalla Sig.ra Anna Maria ...

Premesso che

- 1) I procedimenti calendati in epigrafe hanno ad oggetto, l'accertamento del diritto dei ricorrenti, per effetto del passaggio dagli EE.LL nei ruoli del personale ATA dello Stato e previa declaratoria dell'illegittimità dell'art. 3 Accordo ARAN - Sindacati del 20.07.2000, dell'art. 3 D.M. 5.04.2001, nonché dell'art. 8 L. 124/99, all'integrale riconoscimento dell'anzianità maturata, ai fini giuridici ed economici, nei ruoli dell'ente locale di provenienza e pertanto ad essere inquadrati nella classe di anzianità corrispondente prevista dal CCNL comparto scuola;
- 2) La giurisprudenza della Suprema Corte in diverse pronunce, condividendo l'indirizzo giurisprudenziale della gran parte dei Tribunali di merito, ha riconosciuto che "al dipendente ATA, già in servizio presso gli enti locali, vanno applicati i trattamenti normativi ed economici stabiliti dal C.C.N.L. del comparto scuola, considerandolo come appartenente a detto comparto fin dalla costituzione del rapporto di lavoro con l'ente locale di provenienza" (Cass. civ. sez. lav.15.04.05 n. 7849; Cass. civ. sez. lav. 4.03.05 n. 4722; Cass. civ. sez. lav. 3.03.05 n. 4576; Cass. civ. sez. lav.21.02.05 n. 3478; Cass. civ. sez. lav. 21.02.05 n. 3477; Cass. civ. sez. lav. 18.02.05 n. 3361; Cass. civ. sez. lav. 3357; Cass. civ. sez. lav. 18.02.05 n. 3356; Cass. civ. sez. lav. 17.02.05 n.3225; Cass. civ. sez. lav. 17.02.05 n. 3224; Cass. civ. sez. lav. 17.02.05 n. 3223);

- 3) Tuttavia, l'attuale Governo nell'elaborare il disegno di legge finanziaria 2006 ha introdotto un emendamento, comma 149 quater, con cui ha disposto che il secondo comma dell'art. 8 della legge 1234/1999 deve essere interpretato nel senso che l'inquadramento del personale ATA transitato dagli Enti Locali allo Stato deve essere effettuato con il principio della temporizzazione anziché mediante il riconoscimento integrale del servizio prestato nel ruolo di provenienza, fatti salvi i diritti di chi ha già impugnato il proprio inquadramento, maturati a seguito di sentenze passate in giudicato ;
- 4) La predetta disposizione è stata trasfusa nel comma, 218 della Legge finanziaria 23.12.2005;

Tutto ciò premesso questo Giudice, lette le note autorizzate depositate dalle parti, ritiene di accogliere l'eccezione di non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità costituzionale del comma 218 della legge 23/12/2005 n. 266, di cui in premessa, per i seguenti

#### MOTIVI

1) **Contenuto della norma di interpretazione autentica:**

L'art. 1, comma 218, della legge finanziaria 2006 "*interpreta*" l'art. 8, comma 2, della legge n. 124/1999.

Preliminarmente, occorre precisare che la necessità di effettuare l'interpretazione autentica di una norma di legge sorge solamente quando la norma in questione, a causa della ambigua formulazione, si presta ad essere interpretata diversamente, ingenerando confusione tra gli operatori del diritto. Invero, nel caso di specie dall'esame dell'art. 8 della l. n. 124 del 1999 si evince inequivocabilmente la chiarezza del disposto normativo. Il tenore letterale della norma, non lascia adito ad alcun dubbio interpretativo: dispone infatti, che nei passaggi dagli EE.LL. allo Stato, al personale ATA devono essere riconosciuti, ai fini giuridici ed economici, l'anzianità maturata presso l'Ente locale di

25/2

provenienza, risultando inequivoca la volontà del legislatore. La stessa giurisprudenza di legittimità (V. sentenze citate in premessa), intervenuta in merito, ha suffragato ogni dubbio in merito alla portata precettiva della predetta norma.

Pertanto, già alla luce di tali profili risulta piuttosto dubbia la valenza di norma di interpretazione autentica attribuita al comma 218 in commento.

In ogni caso, dall'esame del contenuto della stessa si evince che oggetto dell'interpretazione è il criterio di riconoscimento dei diritti quesiti da utilizzare ai fini dell'inquadramento del personale ATA, prima dipendente degli enti locali e poi trasferito nei ruoli dello Stato.

In realtà, dal confronto fra il tenore letterale delle due norme, quella del 1999 e quella del 2005, risulta evidente che più di un'interpretazione si tratta di una sostituzione del criterio di riconoscimento. Infatti, mentre nella norma del 1999, tale riconoscimento era correlato, all'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza, nella norma del 2006 viene invece, riferito, al trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento. Il criterio dell'anzianità viene, quindi, sostituito con il criterio c.d. del "maturato economico", risultandone una *reformatio in pejus* nella situazione degli ATA (almeno per coloro che non abbiano ottenuto il riconoscimento dell'anzianità maturata con sentenze già passate in giudicato, la cui esecuzione è fatta espressamente salva dalla legge).

Sia il contenuto della norma, sia i suoi effetti sui giudizi in corso e più in generale, sulle situazioni di diritto e di affidamento degli ATA, si prestano al dubbio di costituzionalità per i profili di seguito esaminati:

2) *I limiti delle norme di interpretazione autentica secondo la giurisprudenza costituzionale.*

La giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo al legislatore una significativa latitudine nella capacità di ricorrere all'interpretazione

autentica, pone alcuni limiti, che nel caso in esame, non sono stati correttamente rispettati.

Rileva innanzi tutto, il rapporto che deve intercorrere fra la norma interpretata e la norma di interpretazione. Una norma di interpretazione autentica, per fermo e consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, *deve limitarsi a chiarire il significato di una norma precedente*, con la conseguenza che la norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata e non la sostituisce (Corte Cost., sentenza n. 233/1988). Indipendentemente dalla qualificazione fornita dal legislatore, secondo la Corte Costituzionale *“va riconosciuto carattere interpretativo soltanto alla legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo, ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente”* (Corte Cost., sentenza n. 155/1990).

Secondo l'orientamento della Corte Costituzionale deve essere, invece, reputata illegittima una norma (sedicente) di interpretazione autentica che integra, con nuovi precetti, il contenuto della legge antecedente, di modo che *“lo scrutinio di costituzionalità della norma impugnata si sostanzia dunque nella valutazione riguardo alla sua compatibilità con il tenore della norma interpretata”* (Corte Cost., 25 febbraio 2002, n. 29; Corte Cost., 23 novembre 1994, n. 397; Corte Cost., 4 aprile 1990, n. 155) e che la natura di legge interpretativa *“va desunta da un rapporto fra norme- e non fra disposizioni- tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario”* (Corte Cost. n. 94/1995, n.

397/94; n. 424/1993, n. 455/1992, n. 155/1990, n. 233/1988).

Già sotto questo primo profilo, dunque, si palesa una prima ragione di fondatezza del dubbio di legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge finanziaria del 2006, in quanto appaiono violati i limiti che la giurisprudenza costituzionale, per fermo e consolidato orientamento, pone alle operazioni di interpretazione autentica.

Nel caso in esame non abbiamo, infatti, due norme - l'una preesistente e l'altra sopravvenuta - che si saldano fra loro dando luogo ad un precetto normativo unitario, ma piuttosto una norma che dichiara di interpretare la norma preesistente, ma in effetti la sostituisce interamente, sostituendo al criterio di riconoscimento dell'anzianità quello del trattamento economico complessivo.

Invero, dalla mancanza di coerenza fra il contenuto della norma preesistente e il contenuto della norma di interpretazione, ne consegue che la norma di interpretazione si rivela come un espediente per aggirare il principio di irretroattività della legge.

Se pure è vero che tale principio ha dignità costituzionale solo per quanto riguarda le leggi penali, è altresì vero che la giurisprudenza costituzionale pone condizioni rigorose perché la norma interpretativa possa avere effetti retroattivi e fra queste condizioni ricorrono il rispetto del principio di ragionevolezza ( Corte Cost., n. 6/1994; n. 283 e 424/1993; n. 440/1992; n. 429/1991), la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto ( Corte Cost., n. 525/2000; n. 39 e 424/1993, 349/1985), la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico ( Corte Cost., n. 6/1994, n. 429/1993, n. 822/1988).

Come è stato affermato, infatti, nella sentenza n. 525/2000: *"In proposito questa Corte ha individuato, oltre alla materia penale, altri limiti, che attengono alla salvaguardia di norme costituzionali (V., ex plurimis, le*

citare sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994), tra i quali i principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, quello della tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico, e quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (ciò che vieta di intervenire per annullare gli effetti del giudicato o di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie sub iudice)".

Nel caso di specie tali condizioni non sono state rispettate, verificandosi infatti, la violazione di alcuni parametri di legittimità costituzionale, in quanto la norma interpretativa non si limita affatto ad interpretare, ma piuttosto introduce una nuova disciplina sostanziale, illegittima perché irrazionale, incoerente e ingiustamente discriminatoria, con effetti retroattivi.

### 3) I parametri di legittimità violati:

3a) Violazione dei parametri di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Nel caso di specie, risulta violato, infatti, il parametro di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione, dal quale è desumibile, altresì il parametro di uguaglianza. È evidente, che la norma, intervenendo a ben sei anni di distanza dalla norma di riferimento, modifica i criteri di riconoscimento di una pretesa giuridica, in capo a ciascun ATA, compiutamente definita dalla legge, come emerge con chiarezza anche dalle pronunce della Corte di Cassazione in materia. Si crea, così, una situazione di disparità fra soggetti che la norma precedente aveva trattato unitariamente e uniformemente e tale disparità non trova alcuna ragione giustificatrice. Al contrario, la ratio della norma del 1999 era sicuramente individuabile anche nella definizione di un regime unitario e uniforme per tutti gli ATA sottoposti al trasferimento, di modo che la norma di interpretazione si pone in contrasto con la finalità della norma interpretata e anche sotto questo profilo rileva la violazione dell'art. 3 Cost.

Anche l'effetto evidentemente retroattivo della norma in esame palesa la fondatezza del dubbio di costituzionalità, in quanto la modifica retroattiva di situazioni giuridiche in senso peggiorativo può essere ammessa solo ove la retroattività non finisca per *"trasmodare in regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti"* (Corte Cost., sentenze 822/1988, 283/1993, 6/1994). Giova rilevare, peraltro, che persino quando la giurisprudenza costituzionale riconosce la possibilità di modificare sfavorevolmente per i beneficiari - sempre purché in modo non irrazionale o arbitrario - *"la disciplina di determinati trattamenti economici in precedenza garantiti"*, tale riconoscimento si riferisce a trattamenti, come quelli previdenziali, che vengono modificati dal legislatore per i futuri beneficiari e non certo per soggetti che hanno già usufruito del beneficio o ai quali il beneficio è stato specificamente riconosciuto in relazione ad una condizione imposta dalla legge, e cioè il trasferimento da un datore di lavoro ad un altro;

**3b) Violazione della tutela del legittimo affidamento e della certezza dei rapporti preteriti.**

L'effetto retroattivo e peggiorativo della norma in questione rileva anche quale elemento di violazione del parametro costituzionale del legittimo affidamento, da ricondurre anch'esso al principio di ragionevolezza ed all'articolo 3 della Costituzione. La Corte Costituzionale ha infatti affermato che *"l'irretroattività costituisce un principio generale del nostro ordinamento (art 11 preleggi) e, se pur non elevato, fuori della materia penale, a dignità costituzionale (art.25, secondo comma, Cost.), rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini"* (Corte cost., sentenza n.

155/1990; v. anche sentenza 424/1993).

Nel caso di specie, proprio la tutela dell'affidamento e la certezza dei rapporti verrebbe meno, in quanto vi sarebbero soggetti il cui trasferimento dagli enti locali allo Stato avverrebbe secondo il criterio dell'anzianità maturata, secondo il disposto della norma del 1999 e soggetti il cui trasferimento avverrebbe, invece secondo il criterio del "maturato economico", secondo la norma del 2005, senza che sia individuabile una ragionevole causa giustificatrice. Né tale causa potrebbe individuarsi nelle ragioni di finanza pubblica - che se pur implicitamente sembrano essere alla base dell'ultimo intervento del legislatore - posto che occorrerebbe, comunque, giustificare il fatto che tali ragioni finiscono per incidere solo sugli ATA e non sulla fiscalità generale e, in secondo luogo e sotto altro profilo, perché tali ragioni inciderebbero in misura discriminatoriamente differenziata sugli stessi ATA, concentrandosi il peso della *reformatio in pejus* solo su coloro che ancora non hanno intentato un giudizio o che, più restrittivamente, non hanno ottenuto una sentenza passata in giudicato.

Il parametro di uguaglianza vale anche, quindi, per il caso di sacrificio di situazioni soggettive determinato da ragioni connesse alla finanza pubblica: come ha affermato la Corte costituzionale "*anche a voler considerare che la norma in questione sia stata dettata dall'esigenza della contrazione della spesa pubblica, tale esigenza non potrebbe porsi a carico di determinati soggetti, piuttosto che sulla generalità degli interessati*" (sentenza n. 311/95).

È da rilevare peraltro come le ragioni di tutela della finanza pubblica siano solo ipotizzabili, in quanto nel convulso procedimento di approvazione della legge finanziaria non è dato rintracciare le ragioni ispiratrici della norma in esame;

3c) Violazione degli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione per invasione



della sfera riservata al potere giudiziario.

La norma in questione si palesa altresì illegittima in quanto essa, pur facendo salva l'esecuzione dei giudicati già formati, è comunque diretta ad incidere su giudizi ancora in corso e tale circostanza è riconosciuta dalla Corte costituzionale come una ragione di illegittimità (sentenza n. 155/90: viola gli articoli 101, 102, e 104 della Costituzione una norma che "sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso"; V. anche sentenza n. 525/2000 e 397/94). L'interpretazione autentica incontra, infatti, un ulteriore limite nel rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario e la Corte "ha in precedenti occasioni affermato che il legislatore vulnera le funzioni giurisdizionali: a) quando intervenga per annullare gli effetti del giudicato (sentenza n. 155 del 1990); b) quando la legge sia intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie sub iudice" (sentenze n. 6/1994; 480/1992; 91/1988; 123/1987; 118/1957).

È evidente nel caso in esame la volontà del legislatore di incidere concretamente e direttamente sui giudizi in corso per determinarne l'esito, con conseguente invasione della sfera riservata al potere giudiziario, oltre che con violazione dei già menzionati parametri di ragionevolezza, di uguaglianza e di legittimo affidamento.

Al contrario, la possibilità per il legislatore di emanare norme che abbiano incidenza diretta sui giudizi in corso è da riconoscersi nel caso in cui l'intervento sia finalizzato risolvere situazioni di disparità di trattamento e non certo a crearle *ex novo* (sentenza n. 29/2002).

Sotto questo profilo, la norma della legge finanziaria 2006 produce un ulteriore causa di discriminazione contro gli ATA in quanto si pone in diretto contrasto con l'art. 2112 del codice civile, che regola in via generale il mantenimento dei diritti dei lavoratori- e in particolare dell'anzianità maturata- nel passaggio da impresa cedente ad impresa cessionaria. Tale

articolo, richiamato dall'art. 31 del d.lgs. n. 165/2001 per quanto riguarda i rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, può essere derogato solo con specifica abilitazione legislativa (Cass., sez. lavoro, 4052/2004); e certo tale qualificazione non può essere attribuita ad una norma interpretativa sopravvenuta. Anche sotto questo profilo si palesa dunque l'illegittimità costituzionale della norma per irragionevolezza, violazione del legittimo affidamento e del principio di stabilità e coerenza nella disciplina generale dei rapporti di lavoro.

- 5) Altresì, risulta evidente la rilevanza della norma de quo ai fini della decisione dei singoli giudizi in corso, posto che le pretese avanzate nel corso del giudizio dai ricorrenti, non possono essere valutate se non alla luce della norma sopravvenuta in commento.
- 6) Dall'insieme delle su esposte circostanze si evince la sussistenza delle ragioni di rilevanza e di fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art.1, comma 218, della legge finanziaria 2006.

Alla luce di quanto sopra esposto, questo Giudice

DICHIARA

la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità del comma 218, della legge 23.12.2005 n. 266, sollevata con da parte ricorrente e, per l'effetto, sospende i giudizi in corso e dispone mediante la presente ordinanza, l'immediata rimessione degli atti alla Corte Costituzionale.

IL GIUDICE

- Dr.ssa Maddalena Della Casa