

## **Nota a sentenze della Corte d'Appello di Palermo n.7 dell'11.1.2007, n.198 e n.200 del 15.2.2007**

### **Vertenza dei dipendenti degli enti locali transitati nei ruoli dello Stato dall'1.1.2000**

( a cura di Carmelo Rollini – Agrigento, 12 aprile 2007)

Le sentenze in esame riguardano l'annosa vertenza dei dipendenti degli enti locali trasferiti nei ruoli del personale statale ai sensi dell'art. 8 della legge n.124/1999.

Riassumo i termini della questione.

L'art. 8 legge n.124/99 ha abrogato le disposizioni che prevedevano la fornitura, da parte di comuni e province, di personale ATA (amministrativo, tecnico ed ausiliario) in alcune tipologie di istituzioni scolastiche;conseguentemente, il personale di ruolo dipendente dagli enti locali, in servizio nelle medesime istituzioni scolastiche, è stato trasferito nei ruoli del personale ATA statale. Analogamente è stato disposto per gli insegnanti tecnico-pratici e per gli assistenti di cattedra.

Il decreto interministeriale 5 aprile 2001, nel recepire l'Accordo del 20 luglio 2000 tra l' Aran e le Organizzazioni sindacali, ha definito le modalità di inquadramento del suddetto personale nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali; in particolare, ha previsto il criterio del c.d. "maturato economico",cioè dell'invariabilità del trattamento economico in godimento al 31.12.1999 presso l'ente locale.

Il criterio del "maturato economico"appariva coerente con la *ratio* della norma in questione: infatti, ai sensi dell'art.8, 5°comma, *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.* In sostanza, la norma lasciava intendere che il trasferimento dovesse avvenire senza aggravii di spesa di personale per lo Stato e ciò era possibile assicurando ai dipendenti trasferiti un trattamento economico non superiore a quello in godimento presso l'ente locale; deponeva in tal senso anche il fatto che la legge 124/99 non recava alcuna disposizione a copertura di maggiori oneri finanziari ( art. 81 Cost.).

D'altra parte, al secondo comma del medesimo art. 8, era previsto il riconoscimento, ai fini giuridici ed economici, dell'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza ; ciò comportava aumenti retributivi e maggiori oneri per lo Stato, per la diversa incidenza dell'anzianità nel sistema retributivo del personale del comparto Scuola, rispetto a quello degli enti locali

Il criterio del maturato economico, adottato dall'Amministrazione conformemente al predetto Accordo, ha dato luogo ad un imponente contenzioso, definito con sentenze di segno opposto innanzi ai giudici di merito (giudici del lavoro e corti d'appello), ma sfavorevoli all'Amministrazione innanzi alla Corte di cassazione (cfr., fra tutte, sentenza n. 3224/2005). Ciò ha indotto il legislatore ad intervenire con norma di interpretazione autentica - l' art.1, comma 218, della legge n.266/2005- per ribadire la correttezza del suddetto criterio .

La vertenza sembrava conclusa, ma è stata riaperta dalle ordinanze di alcuni Tribunali (si segnalano Venezia, Roma, L'Aquila, Milano ed Oristano) che hanno rimesso al Giudice delle leggi la questione di costituzionalità di tale norma sotto vari profili; in particolare:

- violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), poiché introduce trattamenti differenziati tra pubblici dipendenti che hanno pari anzianità di servizio e svolgono identiche mansioni;
- violazione del principio di ragionevolezza, in quanto sottrae, con effetto retroattivo e senza adeguata giustificazione, il godimento di un beneficio (il riconoscimento dell'anzianità giuridica ed economica) che costituiva già, ai sensi dell'art. 8 legge n.124/99, un diritto acquisito per i destinatari di quest'ultima disposizione;
- violazione degli artt. 101, 102 e 104 Cost., ravvisabile nella lesione delle prerogative della magistratura; in base al principio per cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge, non sembrerebbe giustificato l'intervento del legislatore sui giudizi in corso (la norma fa salva solo l'esecuzione dei giudicati formati alla data di entrata in vigore della norma medesima). In sostanza, sarebbe palese

l'intenzione della legge interpretativa di vincolare il giudice ad assumere una determinata decisione nelle specifiche controversie riguardanti il personale già dipendente degli enti locali e la funzione legislativa perderebbe la propria natura per assumere contenuto meramente provvedimentale.

Le recenti sentenze dalla Corte d'Appello di Palermo si collocano nell'ampia casistica giurisprudenziale sulla vertenza in questione ed affermano i seguenti principi.

1) Sentenza n.7 dell'11 gennaio 2007.

Alla luce dell'art.1, comma 218, della legge n.266/2005, l'anzianità di servizio posseduta dal personale ATA prima del trasferimento viene mantenuta, ma i dipendenti transitati non vengono inquadrati in base a tale anzianità, e cioè nella classe stipendiale dei dipendenti statali di pari anzianità, ma nella classe stipendiale corrispondente al loro "maturato economico". Come è fatto palese dal suo tenore, la norma di interpretazione autentica mira a dare attuazione alla *ratio* della disposizione di cui all'art.8 della legge n.124 del 1999, che è quella, da un lato, di garantire la conservazione dell'anzianità di servizio acquisita dai dipendenti transitati e, dall'altro, di escludere l'assunzione di oneri economici maggiori di quelli gravanti sugli enti locali.

In proposito si deve comunque osservare che la Cassazione (cfr. citata sentenza n.3224/2005) non aveva dato rilievo alla tesi dell'Amministrazione secondo cui, in coerenza con l'art. 81 Cost., il riconoscimento dell'anzianità previsto dall'art. 8 legge n.124/99 doveva intendersi limitato alla garanzia dei livelli retributivi raggiunti e senza possibilità di incrementi della retribuzione per i dipendenti trasferiti.

2) Sentenze n. 198 e n.200 del 15 febbraio 2007

E' manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 218 legge n.266/2005, né è censurabile, sul piano della ragionevolezza, la retroattività della norma.

Queste altre due sentenze affrontano le questioni su cui dovrà pronunciarsi la Corte costituzionale, a seguito delle anzidette ordinanze dei Tribunali di Venezia, Roma, ecc....

In particolare, la Corte d'Appello di Palermo, richiamando l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale con sentenza n.274/2006, afferma che.....*non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con effetto retroattivo. Infatti, il divieto di irretroattività della legge - pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve in principio attenersi - non è stato elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 della Costituzione. Quindi, il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare sia disposizioni di interpretazione autentica che determinino, chiarendola, la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva, purchè la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. ....In particolare, la norma che derivi dalla legge di interpretazione autentica, non può ritenersi irragionevole ove si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle plausibili letture del testo originario.*

Nella fattispecie, osserva la Corte d'Appello, era condizione imprescindibile che il trasferimento del personale non comportasse aggravio al bilancio dello Stato (art. 81 Cost.) ed era ragionevole evitare che, per effetto del solo trasferimento, si determinasse un automatico ed ingiustificato aumento stipendiale; ne consegue che l'art. 1, comma 218, legge n.266/2005 non è censurabile sul piano della ragionevolezza, essendo certamente una delle possibili opzioni interpretative della norma originaria (cioè, dell'art. 8 legge 124/99).

Alle condivisibili argomentazioni dei giudici della Corte d'Appello si possono aggiungere le seguenti considerazioni, anche sulla scorta di alcune sentenze della Corte costituzionale - n.6/1994,

n.402/1993, n.440/1992 e n.432/1997- riguardanti il principio di ragionevolezza, che deve necessariamente sorreggere le norme retroattive (sia di interpretazione autentica che innovative).

1) Non vi è dubbio che l'elemento in comune fra la norma originaria ( art. 8 legge 124/99), l'Accordo Aran-Organizzazioni sindacali e la norma di interpretazione autentica sia costituito dall'intento di non arrecare, per effetto del trasferimento del personale degli enti locali, ulteriori aggravii di spesa sul bilancio dello Stato. Infatti, mentre la legge 124/99 non prevede maggiori oneri per il bilancio dello Stato né copertura finanziaria *ex* art. 81 Cost., l'Accordo e la norma di interpretazione autentica hanno definito le modalità di inquadramento in base al criterio del "maturato economico", cioè mantenendo invariato il trattamento economico in godimento presso l'ente locale. La norma di interpretazione autentica rappresenta, pertanto, "una delle plausibili letture del testo originario", secondo il richiamato "principio di ragionevolezza".

2) Quanto alla presunta interferenza dell'art.1, comma 218, con l'esercizio della giurisdizione, si può obiettare che, secondo l'orientamento della Corte costituzionale, una legge interpretativa non viola di per sé gli art. 101, 102 e 104 Cost., a meno che non leda un giudicato già formatosi ovvero sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso (cfr., fra tutte, Corte cost. n. 397 del 23.11.1994 e sentenze ivi citate).

Nella specie, il legislatore ha espressamente fatta salva l'esecuzione dei giudicati e, imponendo con la legge di interpretazione autentica una scelta ermeneutica ragionevolmente (come sopra precisato) ascrivibile alla legge anteriore (art. 8), ha ricostruito sul piano generale ed astratto delle fonti il modello normativo cui le future decisioni giudiziali dovrebbero riferirsi: non può quindi affermarsi che l'intervento del legislatore fosse inteso direttamente ad incidere sui giudizi in corso.

3) Ma si deve soprattutto richiamare, per l'evidente analogia con il caso in esame, la questione di legittimità costituzionale decisa con sentenza n. 229 dell'11 giugno 1999 .

In quel caso, la norma di interpretazione autentica – art.28 legge 27 dicembre 1997,n.449 - era stata oggetto di censura innanzi alla Corte costituzionale perchè aveva attribuito, con efficacia retroattiva, carattere di ordinarietà ad un termine, quello di cui all'art. 36 *bis* D.P.R. n. 600/1973 che la giurisprudenza della Commissione tributaria centrale e la Corte di cassazione aveva invece qualificato come perentorio; evidentemente il legislatore era intervenuto, sempre con norma di interpretazione autentica anch'essa inserita in una legge finanziaria, per le "devastanti" conseguenze che sarebbero potute derivare all'erario applicando la norma originaria così come era stata interpretata dalla Corte di cassazione.

I giudici della Consulta hanno dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 legge 27.12.1997, n. 449, in riferimento agli artt. 3,101,102 e 108 secondo comma, ritenendo che:

a) non è affatto decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo ovvero sia una norma innovativa con effetto retroattivo, a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti.

b) La sussistenza di un obiettivo contrasto interpretativo in sede giurisdizionale induce ad escludere la violazione del principio di affidamento: nessun pacifico affidamento può infatti sorgere sulla base di un'interpretazione della norma tutt'altro che pacifica e consolidata e, anzi, fortemente contrastata nella giurisprudenza di merito (si è già detto che nel caso della vertenza del personale ATA il contrasto interpretativo era insorto più volte innanzi ai giudici di merito).

c) Riguardo alla censura di lesione delle attribuzioni del potere giudiziario, (artt 101,102 e 108) la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che l'attività del legislatore, pur se diretta a stabilire il significato di una norma preesistente, opera su un piano diverso dall'interpretazione in senso proprio del giudice, in quanto mentre la prima interviene sul piano generale ed astratto del significato delle fonti normative, quella del giudice opera sul piano particolare, come premessa per

l'applicazione concreta della norma alla singola fattispecie sottoposta al suo esame (sentenze n. 432 del 1997, n.311 del 19945, n.397 del 1994, n.402 del 1993). L'efficacia retroattiva della norma non viene ad incidere dunque sulla *potestas iudicandi*, bensì sul modello di decisione cui l'esercizio della suddetta potestà deve attenersi.

d) In merito alla lesione del principio di uguaglianza, per la diversità di trattamento che si realizzerebbe tra quei contribuenti, i cui ricorsi - fondati sull'eccezione di decadenza dell'amministrazione finanziaria per i decorso del termine di cui all'art 36 *bis* D.P.R. n. 60071973 - sono stati accolti con sentenza a passata in giudicato e gli altri, le cui controversie sono ancora pendenti o che saranno oggetto in futuro di pretesa fondata su controllo formale delle dichiarazioni, è sufficiente rilevare che la denunciata diversità non è determinata dalla legge interpretativa, ma deriva dal necessario rispetto del giudicato (ordinanza n.167/196 del 1996)

Al riguardo, non sfugge l'analogia con la vertenza degli ATA, atteso che i più "fortunati" hanno beneficiato di sentenze favorevoli passate in giudicato, mentre per molti altri, che hanno ancora ricorsi pendenti, si profilano sentenze sfavorevoli (qualora i giudici applichino direttamente l'art. 1 comma 218) o la sospensione dei giudizi, in attesa che il Giudice delle leggi si pronunci sui denunciati vizi di illegittimità costituzionale.

In conclusione, sulla scorta dei precedenti giurisprudenziali sopra richiamati, è assai improbabile che il giudizio di costituzionalità possa concludersi con esito favorevole per gli *ex* dipendenti degli enti locali.