

OGGI 16 GIU. 2008

IL CANCELLIERE C1
Giuliana Pivtora



TRIBUNALE CIVILE DI MILANO

Sezione Lavoro

(G.U. : Graziella Mascarello)

ORDINANZA di RINVIO PREGIUDIZIALE
alla CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA,
ai sensi dell'art. 234, lett. a), TRATTATO U.E.

emessa, previa loro sospensione ed a seguito dell'istanza *ad hoc* proposta dai difensori della ricorrente Campanella, nelle cause riunite nn. 6351 + 6400 + 6651 + 6554 + 6568/2005 R.G. Lavoro, rispettivamente *promosse da*:

1) Crocefissa Savia, ricorrente, con l'avv.to Amata, del foro di Milano;

contro: M.I.U.R.- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Direzione Didattica II Circolo di Limbiate, convenuti, entrambi con l'avv.to Vitelli dell'Avvocatura dello Stato;

2) Mariangela Campanella, ricorrente, con gli avv.ti Guariso, Martignoni e Polizzi, del foro di Milano;

contro: M.I.U.R.- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; Ufficio Scolastico Regionale della Lombardia e Direzione Didattica III Circolo di Rozzano; convenuti, tutti con l'avv.to Pluchino dell'Avvocatura dello Stato;

3) Monica Maria Porcu, ricorrente, con l'avv.to Amata, del foro di Milano;

contro: M.I.U.R.- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Direzione Didattica IV Circolo di Rho, convenuti, entrambi con l'avv.to Bellisario dell'Avvocatura dello Stato;

4) Ignazia Randazzo, ricorrente, con l'avv.to Amata, del foro di Milano;

contro: M.I.U.R.- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Istituto Comprensivo di Castano Primo, entrambi con l'avv.to Vitelli dell'Avvocatura dello Stato;

5) Daniela Genovese, ricorrente con l'avv.to Amata del foro di Milano;

contro: M.I.U.R.- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Istituto Comprensivo Manzoni di Rescaldina, entrambi con l'avv.to Vitelli dell'Avvocatura dello Stato.

- La presente richiesta di interpretazione pregiudiziale ha ad oggetto le disposizioni dell'art. 6, n. 2, del Trattato U.E., in relazione alle previsioni dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Essa è funzionale alla decisione delle domande proposte nelle cause riunite indicate nel riquadro, tese, in sintesi, ad ottenere il riconoscimento del diritto dei ricorrenti, per effetto dell'anzianità di servizio maturata come ATA presso l'ente locale di provenienza alla data del passaggio alle dipendenze dello Stato, all'inserimento nelle medesime classi stipendiali del personale ATA di pari anzianità e fin dall'origine statale, con le conseguenti differenze retributive.

La necessità di ottenere ulteriori chiarimenti rispetto alla portata - nelle sue diverse articolazioni di certezza del diritto; di tutela del legittimo affidamento; di uguaglianza delle armi nel processo - del diritto allo "equo processo" di cui al combinato disposto dell'art. 6, n. 2, TUE e dell'art. 6 CEDU nonché dei limiti tracciati all'estensione di tale diritto dall'art.1 del I° Protocollo addizionale alla stessa CEDU discende dalla emanazione, ad oltre sei anni di distanza dall'entrata in vigore della disposizione di legge (art. 8, secondo comma, della legge n. 124/1999) posta dai ricorrenti a fondamento delle loro domande, di una norma asseritamente interpretativa (comma 218 dell'art. 1 della legge n. 266/2005, finanziaria per il 2006), che attribuisce all'originario testo un significato non solo difforme rispetto a quello ad esso in precedenza e ripetutamente dato da questo Giudice, come dalla prevalente giurisprudenza di merito, ma anche e soprattutto difforme da quello ad esso costantemente dato in precedenza dalla Corte di Cassazione.

2 - Ai fini della valutazione della rilevanza dei quesiti che verranno formulati, si espongono le coordinate normative e giurisprudenziali entro cui si iscrive la decisione che dovrà essere assunta da questo Giudice nel procedimento indicato in premessa e sospeso in data odierna, in attesa dell'esito del presente rinvio pregiudiziale.

L'art. 8 della legge 3 maggio 1999 n. 124 ha disposto il trasferimento del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), dipendente dagli enti locali e in servizio nelle istituzioni scolastiche statali alla data di entrata in vigore della legge, nei ruoli del personale ATA statale, prevedendo il suo inquadramento "*nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali corrispondenti per lo svolgimento dei compiti propri dei predetti profili*" e stabilendo (ultimo periodo del secondo comma) che "*a detto personale vengono riconosciuti ai fini giuridici ed economici l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza nonché il mantenimento della sede ..*".

Il sistema retributivo previsto dal CCNL del Comparto Scuola, applicabile agli ATA statali, è caratterizzato da sette crescenti classi stipendiali, collegate a sette progressivi scaglioni di anzianità (0-2; 3-8; 9-14; 15-20; 21-27; 28-34; da 35).

in tale sistema, l'anzianità di servizio, determinando al raggiungimento delle soglie massime di ciascun scaglione il passaggio da una classe stipendiale a quella immediatamente superiore, ha, pertanto, conseguenze diverse e maggiori rispetto alle usuali (e già proprie anche del sistema retributivo applicato agli ATA presso gli enti locali), talché la conservazione al momento del trasferimento alle dipendenze dello Stato dell'anzianità di servizio conseguita presso l'ente locale di provenienza era in grado di produrre, eccezion fatta solo per gli ATA di recente assunzione, effetti più favorevoli di quelli della mera conservazione del livello retributivo già raggiunto presso l'ente locale (c.d. maturato economico).

L'accordo, sottoscritto in data 20/7/2000 "in applicazione dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999 n. 124" tra l'ARAN e le OO.SS. dei lavoratori e recepito nel D.M. 5/4/2001, tuttavia, anziché fare riferimento ai fini della individuazione della classe stipendiale spettante agli ATA passati dagli enti locali alle dipendenze dello Stato alla anzianità di servizio acquisita alla data del trasferimento, ha disposto il loro inserimento nella classe stipendiale di livello pari o immediatamente inferiore al trattamento retributivo conseguito presso l'ente locale di provenienza, prevedendo nel secondo caso la corresponsione della differenza tramite un assegno "ad personam" e tenendone conto (c.d. temporizzazione) in termini di anzianità ai soli fini del conseguimento, in aggiunta al servizio effettuato alle dirette dipendenze dello Stato, della posizione stipendiale immediatamente successiva a quella inizialmente attribuita.

L'applicazione dei criteri stabiliti dall'accordo del luglio 2000 e dal D.M. 5/4/2001 ha dato origine ad un corposo contenzioso giudiziario, teso al riconoscimento della classe stipendiale effettivamente corrispondente all'anzianità conseguita presso gli enti locali di provenienza al momento del passaggio alle dipendenze dello Stato. Contenzioso che, già prima del risolutivo intervento della Corte di Cassazione, ha visto la quasi totalità dei Giudici di merito, sia di primo che di secondo grado, escludere la possibilità - a fronte del chiaro riferimento operato dal secondo comma dell'art. 8 della legge n. 124/1999 alla "anzianità" di servizio anche ai fini economici - di avvalersi, per la individuazione della classe stipendiale spettante agli ATA trasferiti allo Stato, del diverso dato del 'maturato economico'.

In tal senso si è pronunciata, fin dalla prima sentenza emessa in materia (n. 3224/2005), la Sezione Lavoro della Corte di Cassazione, consolidando poi tale orientamento - ed, anzi, arricchendolo, con ulteriori e viepiù articolate argomentazioni - nelle numerose pronunce successive (nn. 3325; 3356; 4722; 7747; 18652; 18657; 18829; tutte del 2005).

In tale panorama, ormai caratterizzato da una assoluta uniformità della interpretazione giurisprudenziale ancorata al dato della pregressa anzianità di servizio, sono sopravvenute le disposizioni del comma 218 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2006 che hanno, di contro, avallato una lettura di fatto

corrispondente, anche con riferimento al meccanismo della 'temporizzazione', a quella già recepita nel D.M. 5/4/2001, stabilendo che *"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"*. Fatta *"salva l'esecuzione dei giudicati formati alla data di entrata in vigore della ...legge"*.

Anche dopo l'entrata in vigore del comma 218 dell'art. 1 della finanziaria per il 2006, alcuni Giudici di primo e secondo grado hanno ribadito la interpretazione già in precedenza data al secondo comma dell'art. 8 della legge n. 124/1999, ritenendo che non si fosse in presenza di un'interpretazione *autentica*, bensì di una nuova e diversa disposizione, come tale inidonea a produrre effetti retroattivi.

La resistenza, però, di pronunce confermatrici della precedente interpretazione del secondo comma dell'art. 8 della legge n. 124/1999 è, in radice, pregiudicata dalla diversa posizione assunta, dopo l'emanazione della norma di sua asserita interpretazione autentica e dopo la sentenza n. 234/2007 della Corte Costituzionale, dalla Corte di Cassazione.

La Corte Costituzionale, in particolare, chiamata da numerosissimi Giudici, tanto di primo che di secondo grado, a pronunciarsi sulla compatibilità del comma 218 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 con molteplici norme e principi della Carta Costituzionale (artt.3; 24; 36; 42; 97; 101; 102; 103; 104 e 113), ha dichiarato non fondate tutte le questioni sottoposte al suo vaglio, ritenendo – per quanto qui interessa – *"non decisivo ..verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia novativa con efficacia retroattiva"*, dal momento che *"il divieto di retroattività 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 Costituzione"*, con la conseguenza che *"il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare sia disposizioni di 'interpretazione autentica', che determinano – chiarendola – la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con*

efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti” e che è “proprio sotto l’aspetto del controllo di ragionevolezza che rilevano, simmetricamente, la funzione di interpretazione autentica, che una disposizione sia in ipotesi chiamata a svolgere, ovvero l’idoneità di una disposizione innovativa a disciplinare con efficacia retroattiva anche situazioni pregresse in deroga al principio per cui una legge non dispone che per l’avvenire”.

A propria volta, la Corte di Cassazione (sent. nn. 511; 618; 677 e 11922/2008) ha abbandonato il precedente e pur consolidato orientamento, sostenendo – con ulteriori argomentazioni ed, anzi, maggior convinzione di quelle della stessa Corte Costituzionale – il carattere effettivamente interpretativo delle previsioni del comma 218 dell’art. 1 della legge n. 266/2005 e ritenendole non solo pienamente compatibili con la normativa comunitaria in tema di trasferimento di azienda, ma anche esenti da ogni ombra di incostituzionalità *“per contrasto con l’art. 6, p.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 Cost., comma 1”.*

Si possono tralasciare le argomentazioni svolte dalla Corte di Cassazione a favore della natura genuinamente interpretativa, piuttosto che innovativa con effetti retroattivi, delle previsioni del comma 218 dell’art. 1 della legge n. 266/2005, essendo precipuo compito del Giudice dello Stato membro valutare il significato e la portata della normativa nazionale applicabile al caso sottoposto alla sua decisione. E si possono, altresì, tralasciare, benché anch’esse oggetto della prima e più ampia istanza di rinvio pregiudiziale avanzata dai difensori dei ricorrenti e benché nettamente in contrasto, per stessa ammissione della Corte, con la tesi da essa sostenuta in sue precedenti sentenze (nn. 3224; 3325 e 3356/2005), le argomentazioni da ultimo svolte per escludere che nel caso di specie si sia in presenza di un trasferimento di ramo d’azienda, dal momento che, anche diversamente opinando, l’applicabilità della pertinente normativa tanto Comunitaria, quanto Italiana, potrebbe garantire agli ATA trasferiti allo Stato la conservazione del precedente trattamento e non il miglioramento economico conseguente all’inserimento in classi stipendiali corrispondenti alla loro pregressa anzianità di servizio.

Opportuno è, invece, al fine di dare conto della ragione dei quesiti che verranno formulati e sottoposti a codesta Corte di Giustizia, richiamare i principali (ed identici) passaggi della parte della motivazione in cui, nelle sent. nn. 618; 677 e 11922/2008, la Sezione Lavoro della Corte di Cassazione affronta il problema dell’eventuale conflitto della norma di interpretazione licenziata dalla legge finanziaria per il 2006 con le previsioni del primo comma dell’art. 117 Cost., che, stante il rilievo in esso dato ai vincoli derivanti alla potestà legislativa nazionale, statale e regionale, dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, *“comporta ...la possibile mediata incidenza, sulle valutazioni di costituzionalità delle leggi italiane,*

ella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (...) e della relativa giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo".

Dopo aver richiamato i principi enunciati dalla Corte EDU *"con la sentenza della Grande Chambre 29/3/2006, Affaire Scordino c. Italia, che ha ritenuto contrastante con l'art. 6, par. 1, della Convenzione – nella parte in cui prevede, nella materia civile, il diritto ad un processo equo – gli effetti dell'applicazione, in un giudizio in corso, del D.L..., il quale, con efficacia retroattiva, aveva modificato in senso riduttivo i criteri di liquidazione delle indennità dovute nelle espropriazioni per pubblica utilità"*, la Corte di Cassazione sottolinea che anche in tale sentenza è stato in ogni caso ribadito come *"in materia civile il legislatore, in linea generale, non incontri alcun divieto di disciplina retroattiva dei diritti anteriormente attribuiti"*, salvo solo il divieto *"di esercitare un'ingerenza normativa finalizzata ad ottenere una determinata soluzione delle controversie in corso"*, il quale non è, tuttavia, operante *"quando l'intervento retroattivo sia giustificato da motivi imperiosi di carattere generale"*.

Esclude, comunque, che dalla giurisprudenza europea possa desumersi *"un principio secondo cui la necessaria incidenza delle norme retroattive sui processi in corso si porrebbe automaticamente in contrasto con la Convenzione"*, in quanto *"una siffatta garanzia renderebbe ...insensibile"* alla norma retroattiva *"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 sopra indicati"*, essendo di contro evidente che ciò che ha decisamente orientato la soluzione adottata nell'Affaire Scordino c. Italia è stata la constatazione della soppressione, ad opera della norma sopravvenuta, di una parte essenziale del credito indennitario e dell'inadeguatezza, comunque, dell'indennità accordata rispetto ai valori di mercato, in assenza di ragioni di pubblica utilità atte a giustificare l'intervento riduttivo.

Afferma che il legislatore nazionale è, viceversa, restato nel caso di specie *"entro i limiti consentitigli dalla Convenzione europea"*, non essendovi – da un lato - alcun elemento *"che induca a ritenere la disposizione nazionale come esclusivamente diretta ad influire sulla soluzione delle controversie in corso"* e non avendo – dall'altro lato – le disposizioni del comma 218 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 determinato una *"sostanziale diminuzione di una situazione patrimoniale già acquisita in precedenza, visto che la legge interpretativa garantisce in ogni caso i livelli retributivi già raggiunti"*.

Ravvisa, infine, la finalità della norma di interpretazione nella *"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*



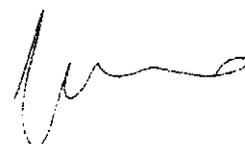
lievo teorico e pratico” e, dunque, nella necessità di “*governare una operazione di riassetto organizzativo di ampia portata*”, individuando in tali presupposti “*le pressanti ragioni di interesse generale che abilitano, secondo la Corte europea, anche interventi retroattivi, tanto più quando questi 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 altra parte della motivazione si dà, peraltro, atto sia della “*notoriamente cospicua ..quantità dei lavoratori coinvolti nel trasferimento e di quelli appartenenti al comparto nella cui direzione il passaggio è avvenuto*”, che della “*pacifica .. diversità dei rispettivi regimi contrattuali*”, vale a dire di dati che ben evidenziano che - mentre una reale uniformità di trattamento sarebbe stata garantita da un riassetto conformato alla consolidata interpretazione già data dalla stessa Corte di Cassazione alle previsioni del secondo comma, ultima parte, dell’art. 8 della legge n. 124/1999, che equiparava appunto, a parità di complessiva anzianità di servizio, il trattamento economico riservato agli ATA già dipendenti di enti locali al trattamento economico degli ATA da sempre statali - la mera conservazione del ‘maturato economico’ perpetua, invece, sia le originarie diversità esistenti all’interno degli ATA provenienti da differenti enti locali, sia le diversità del loro trattamento rispetto a quello degli ATA *ab origine* statali, aggiungendovi per di più, stante la prevista salvezza dell’esecuzione dei giudicati anteriori alla data di entrata in vigore della legge finanziaria per il 2006, la ulteriore diversità di trattamento tra gli ATA trasferiti allo Stato che già a tale data avevano o non avevano ottenuto il definitivo riconoscimento della loro equiparazione, anche sotto il profilo economico, agli ATA statali.

3 - Alla luce di quanto innanzi esposto ed al fine di meglio valutare se le disposizioni del comma 218 dell’art. 1 della legge n. 266/2005 debbano essere o meno disapplicate da questo Giudice Nazionale, si chiede:

a) se sia consentito al legislatore di uno Stato della U.E. emanare una norma di asserita interpretazione autentica, ma in realtà innovativa per contenuti e tale - in particolare - da attribuire, retroattivamente, alla norma in tesi interpretata effetti diversi da quelli ad essa in precedenza attribuiti dalla prevalente giurisprudenza di merito e dalla consolidata giurisprudenza di legittimità;

b) se la risposta al precedente quesito possa essere influenzata dalla possibilità di qualificare la norma sopravvenuta, anziché come innovativa con effetti retroattivi, come norma genuinamente interpretativa, per quanto qualificazione sol dedotta dalla sua conformità alla lettura data al testo originario da una minoritaria giurisprudenza di merito, benché già ripetutamente contraddetta in sede di legittimità;



), se ed, in caso positivo, quale incidenza abbia, nell'uno e/o nell'altro caso, nella valutazione della compatibilità di una simile norma con il diritto Comunitario ed, in particolare, con i principi che concorrono alla qualificazione del processo come 'equo', il fatto che lo stesso Stato sia parte in causa e che l'applicazione della norma sopravvenuta di fatto imponga al Giudice il rigetto delle domande svolte nei suoi confronti;

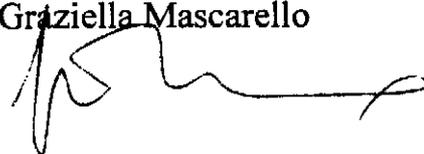
d) quali siano, in via indicativa, i "*motivi imperiosi di carattere generale*" idonei a giustificare, eventualmente anche in deroga alla risposta che per norma dovrebbe essere data ai quesiti di cui ai precedenti punti a), b) e c), il riconoscimento di effetti retroattivi ad una disposizione di legge riferita alla materia civile ed ai rapporti di diritto privato, benché intercorrenti con un ente pubblico;

e) se tra tali motivi possano essere annoverate ragioni organizzative analoghe a quelle cui ha fatto riferimento la Corte di Cassazione Italiana nelle sentenze nn. 618, 677 e 11922/2008, per giustificare, in particolare, con la necessità di "*governare una operazione di riassetto organizzativo di ampia portata*", l'emanazione della norma destinata a regolamentare il trasferimento degli ATA dagli enti locali allo Stato a quasi sei anni di distanza dal trasferimento stesso;

f) se, in ogni caso, sia compito del giudice nazionale individuare, nel silenzio della legge interna, i "*motivi imperiosi di carattere generale*" che - a processo pendente ed in deroga al principio di 'uguaglianza delle armi nel processo' - potrebbero giustificare l'emanazione di una norma ad effetti retroattivi idonea a capovolgerne l'esito o se, viceversa, il giudice nazionale debba limitarsi a valutare la compatibilità con il diritto comunitario dei soli motivi posti espressamente a base delle proprie scelte dal legislatore del proprio Stato.

Manda alla Cancelleria per la trasmissione alla Corte di Giustizia Europea della presente ordinanza, insieme agli allegati elencati in calce.

Il Giudice Unico del Tribunale Civile di Milano, Sezione Lavoro
Graziella Mascarello



Milano, 16 giugno 2008

Depositato nella Cancelleria della Sez. Lavoro
del Tribunale Ordinario di Milano

OGGI 16 GIU. 2008

IL CANCELLIERE C1
Giuliana Privitera

ALLEGATI

- da n. 1 a n. 5 : ricorsi introduttivi;
- da n. 6 a n. 10 : memorie di costituzione;
- n. 11 : testo dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124;
- n. 12 : testo del D.M. 5/4/2001 (e del precedente D.M. 23/7/1999);
- n. 13 : CCNL del Comparto Scuola 1998-2001,
(tabelle stipendiali per scaglioni di anzianità);
- n. 14 : testo del comma 218 dell'art. 1 della legge n. 266/2005;
- n. 15 : prima istanza di rinvio pregiudiziale, depositata il 26/3/2008;
- n. 16 : seconda istanza di rinvio pregiudiziale, depositata il 19/5/2008;
- da n. 17 a n. 20 : sentenze della Corte di Cassazione (a campione) precedenti alla
emanazione della finanziaria per il 2006 (legge n. 266/2005);
- n. 21 : sent. n. 234/2007 della Corte Costituzionale;
- da n. 22 a n. 23 : sent. nn. 618 e 11922/2008, Corte di Cassazione, Sezione Lavoro.

