

**Corte di Cassazione, Sez. lavoro,
Sentenza 9 novembre 2010, n. 22751**

Svolgimento del processo

1.- Con ricorso al giudice del lavoro di Terni, B.L., facente parte del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (denominato ATA), fino al 31.12.99 dipendente di ente locale e passato dall'1.1.00 alle dipendenze del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR), lamentava che, in violazione della *L. 3 maggio 1999, n. 124, art. 8* in occasione di tale passaggio aveva ottenuto il riconoscimento non dell'intera anzianità di servizio acquisita presso l'ente di provenienza, ma solamente di quella corrispondente al trattamento economico in godimento al momento del trasferimento (cd. maturato economico). Chiedeva, pertanto, che fosse dichiarato il suo diritto all'inquadramento nei ruoli ministeriali con una anzianità giuridica ed economica pari a quella maturata nell'ente di provenienza e che il Ministero e l'Istituto di destinazione fossero condannati all'adozione di tutti i provvedimenti consequenziali ed al pagamento delle relative differenze retributive.

2.- Rigettata la domanda e proposto appello dalla parte soccombente, la Corte di appello di Perugia con sentenza 13.5.04-28.7.04 riteneva fondata l'impugnazione e, di conseguenza, accoglieva la domanda di parte ricorrente.

La Corte territoriale ricostruiva la vicenda applicativa della norma della *L. n. 124 del 1999, art. 8*, riassumendo i provvedimenti attuativi delle modalità di trasferimento del personale (D.I. 23 luglio 1999 e successiva contrattazione collettiva costituita dall'accordo sindacale 20.7.00, a sua volta recepito dal D.I. 5 aprile 2001) in forza dei quali al personale in questione veniva riconosciuto il solo maturato economico. Tale disciplina attuativa si poneva, tuttavia, in contrasto con la detta norma di legge, la quale riconosceva al personale ATA transitato nei ruoli statali l'intera anzianità di servizio maturata presso l'ente di provenienza a fini sia giuridici che economici; l'accordo 20.7.00 non aveva natura contrattuale, ma meramente consultiva, e, dunque, illegittimamente avrebbe potuto farsene derivare una disciplina del trasferimento del personale contraria alla norma stessa della legge.

3.- Avverso questa sentenza propongono ricorso per cassazione il Ministero e l'Ufficio Scolastico Regionale - Centro Servizi amministrativi per la Provincia di Terni.

La dipendente pubblica non ha svolto attività difensiva.

L'Amministrazione ha depositato memoria.

Motivi della decisione

4.- Parte ricorrente deduce violazione della *L. n. 124 del 1999, art. 8*, del *D.Lgs. n. 165 del 2001, artt. 31 e 63* e della direttiva CEE n. 187 del 1977, come sostituita dalla direttiva n. 50 del 1998, nonché l'inapplicabilità dell'*art. 2112 c.c.* e della *L. n. 429 del 1990, art. 47*,

unitamente a carenza di motivazione. Mentre nell'ordinamento del personale degli enti locali l'anzianità di servizio non comporta alcuna progressione di carriera, nell'ordinamento del personale della scuola tale progressione è possibile, con l'attribuzione di scatti di retribuzione di anzianità e conseguente aumento stipendiale.

La *L. n. 124* ha voluto assicurare unicamente il mantenimento delle posizioni giuridiche spettanti al personale nel precedente organico degli enti locali, assicurando il trasferimento secondo i tempi e le modalità previste dall'art. 8, comma 4. Le fonti secondarie previste da tale norma (D.M. 23 luglio 1999, n. 184 e accordo ARAN-Oo.ss.

20.7.00, recepito dal D.I. 5 aprile 2001), in forza di un rinvio ricettizio costituiscono parte integrante dell'art. 8, comma 2.

Riconoscendo il D.I. 5 aprile 2001 il nuovo inquadramento secondo il solo maturato economico, la statuizione era da ritenere errata.

5.- Il ricorso è meritevole di accoglimento, seppure per motivi diversi da quelli appena indicati.

Preliminarmente e opportuno procedere ad una ricognizione dell'evoluzione del quadro normativo ed interpretativo intervenuta successivamente alla pronunzia impugnata.

6.- La *L. 3 maggio 1999, n. 124*, recante disposizioni urgenti in materia di personale scolastico, per quanto qui rileva, all'art. 8, sotto la rubrica "trasferimento di personale ATA degli enti locali alle dipendenze dello Stato", ha stabilito quanto segue: "1.- Il 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 degli 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 nonchè 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 6° 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 (UNCCEM) 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 del *D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 31, comma 1, lett. c)*, 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'UNCCEM e l'UPI." 7.- Questa Corte con varie pronunzie (tra le quali le sentenze 17.2.05 n. 3224, 4.3.05 n. 4722 e 27.9.05 n. 18829), sia pure con percorsi argomentativi diversi è pervenuta alla conclusione che la garanzia del riconoscimento dell'anzianità maturata presso gli enti locali ai fini giuridici (oltreché economici) 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 cd. maturato economico, così come disposto nel D.I. 5 aprile 2001, conformemente ai contenuti dell'accordo 20.7.00 tra Aran ed Oo.ss.

8.- Il citato art. 8, comma 2, è stato però oggetto della disposizione della *L. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218*, (finanziaria 2006), autoqualificantesi di interpretazione autentica, dal seguente contenuto:

"218.- La *L. 3 maggio 1999, n. 124, art. 8, comma 2*, 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. Li fatta salva l'esecuzione dei giudicati formati alla data di entrata in vigore della presente legge".

Tale 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.

La disposizione in questione, d'altra parte, in relazione alla sua funzione di norma di interpretazione autentica, ha di per sè effetto retroattivo. In ogni caso, se si potesse dubitare di un siffatto carattere e la si volesse considerare norma innovativa si tratterebbe comunque di norma con efficacia retroattiva, l'ali sono infatti gli approdi cui è giunta la Corte costituzionale con la sentenza 26 giugno 2007 n. 234, che, investita sotto molteplici profili della questione di costituzionalità della disposizione in esame ne ha confermato il carattere interpretativo, ribadendo peraltro che in ogni caso la verifica di tale carattere non sarebbe stata decisiva, una volta stabilita comunque la retroattività, con scelta legislativa sindacabile solo sotto il profilo della ragionevolezza, previa verifica della sua compatibilità con altri valori e interessi costituzionalmente protetti.

La stessa disposizione, inoltre, non si pone in contrasto con *l'art. 117 Cost.*, comma 1, - per il quale la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto (anche) dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali - per violazione dell'obbligo internazionale assunto dall'Italia con la sottoscrizione e ratifica della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), il cui art. 6, comma 1, nel prescrivere il diritto di ogni persona ad un giusto processo, imporrebbe al potere legislativo di non intromettersi nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla singola causa o su una determinata categoria di controversie, atteso che la Corte costituzionale con la sentenza 26.11.09 n. 311 ha escluso l'esistenza di un principio secondo cui la necessaria incidenza delle norme retroattive sui procedimenti in corso si porrebbe automaticamente in contrasto con la Convenzione europea.

9.- Per completezza, giova qui rilevare - anche perchè la questione, pur non trattata dal giudice di appello, è comunque sollevata dall'Amministrazione ricorrente - che la fattispecie concreta non è riconducibile alla disciplina del D.Lgs. n. 135 del 2001, art. 31 (contrariamente a quanto affermato da alcune non vicine pronunzie di questa Corte, v. la già citata 17.2.05 n. 3224 e le successive n. 3325 e 3356 del 2005).

Secondo la più recente giurisprudenza (v. Cass. 14.1.08 n. 618 e 16.1.08 n. 677) la vicenda del trasferimento del personale ATA disposto dalla *L. n. 124 del 1999* non è riconducibile al campo di applicazione del *D.Lgs. n. 31 del 2001, art. 31*. Infatti, l'unica norma da cui potrebbe derivarsi l'eventuale trasferimento di attività sono quelle della citata *L. n. 124*, che costituiscono 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.

La *L. n. 124 del 1999* è fondamentalmente diretta alla razionalizzazione dell'accesso nei ruoli del personale docente e non docente di vario ordine e qualifica. In nessuna sua parte è dato trovare disposizioni che si occupino di disciplinare le sorti del rapporto di lavoro come conseguenza di vicenda estranea ad esso. In particolare, l'art. 8 dispone che il personale ATA 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 (comma 1), prevedendo, altresì, il trasferimento di tale personale dipendente dall'ente locale (ma in servizio presso le istituzioni scolastiche statali) nei ruoli del personale ATA statale. La disciplina ha, dunque, ad oggetto esclusivamente le vicende del rapporto e 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.

Poichè 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 con figurabilità 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.

Tale rilievo comporta anche l'esclusione della vicenda del personale ATA dal campo di applicazione della disciplina del trasferimento di azienda contenuta nelle direttive comunitarie 77/187/Cee, modificata dalla *direttiva 98/50/Ce*, giacchè la norma della *L. n. 124 del 1999, art. 8, comma 2*, regola una fattispecie ad essa estranea (v. la già citata sentenza Cass. n. 677 del 2008, nonchè l'ordinanza Cass. 4.9.08 n. 22260, con cui questa Corte ha rimesso alla Corte costituzionale la questione poi risolta dalla menzionata sentenza n. 311 del 2009).

10. (Ciò rende non necessario riesaminare la questione alla luce delle modifiche apportate al Trattato sull'unione europea ed al Trattato che istituisce la comunità europea dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato con *L. 2 agosto 2008, n. 130*).

Infatti sè è vero che alla stregua dell'art. 6, comma 1 del trattato così modificato l'Unione "riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati" è anche vero che, come subito precisato nello stesso art., "Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati". Più avanti, poi, nel comma 2, dell'art. si legge che "l'Unione aderisce alla (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", ma anche in tal caso viene detto che "tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati". Del resto la Carta, come stabilito dal suo art. 51, comma 2, "non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, nè introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, nè modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati".

Quindi, una volta che, come sopra chiarito, la materia oggetto di controversia sfugge all'ambito del diritto comunitario gli ulteriori principi in esso ora recepiti non possono avere un autonomo e diretto rilievo, tanto che non esiste spazio per devolvere agli organi di giustizia comunitari le questioni attinenti il rispetto dei principi CEDU. In ogni caso al riguardo non può che essere ancora sottolineato come, sulla base delle indicazioni delle sentenze costituzionali n. 234 del 2007 e n. 311 del 2009 debba comunque escludersi qualsiasi contrasto con gli stessi principi in quanto contenuti nella (Carta costituzionale e nella (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

11.- Pertanto, il ricorso deve essere accolto e, cassata l'impugnata sentenza, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, in ossequio *all'art. 384 c.p.c.*, comma 1, la domanda deve essere rigettata.

In ragione della rilevata evoluzione del quadro normativo, pare opportuno compensare tra le parti le spese dell'intero giudizio.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa l'impugnata sentenza e, decidendo nel merito, rigetta la domanda, con compensazione delle spese dell'intero giudizio.