

09941/09



ESENTE REGISTRAZIONE - ESENTE BOLLI - ESENTE DIRITTI  
Oggè

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Impiego  
pubblico,  
emolumenti,  
giurisdizione

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

R.G.N. 8928/2007

Dott. VINCENZO CARBONE - Primo Presidente -

R.G.N. 12580/2007

Dott. SALVATORE SENESE - Presidente di sezione -

Cron. 9941

Dott. ROBERTO PREDEN - Presidente di sezione -

Rep.

Dott. MASSIMO ODDO - Consigliere -

Ud. 17/02/2009

Dott. MARIO FINOCCHIARO - Consigliere -

PU

Dott. LUCIO MAZZIOTTI DI CELSO - Consigliere -

Dott. GIUSEPPE SALME' - Consigliere -

Dott. RENATO RORDORF - Consigliere -

Dott. FILIPPO CURCURUTO - Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso 8928-2007 proposto da:

AGENZIA DELLE DOGANE, in persona del Direttore pro-  
tempore, domiciliata in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12,  
presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che la  
rappresenta e difende, ope legis;

- **ricorrente** -

**contro**

TOPI WALTER, TRAPANESE SALVATORE, COLOMBO MARIA, PAPAGNO

2009

216

MARIO, PAPAGNO LUANA (QUESTI ULTIMI TRE NELLA QUALITA'  
DI EREDI DI PAPAGNO PASQUALE), TODINO VINCENZINA, SALVIO  
GIUSEPPE, SALVIO DANIELA (QUESTI ULTIMI TRE NELLA  
QUALITA' DI EREDI DI SALVIO VITTORIO), ZACCARELLA  
TERESA, VARONE CARMEN, VARONE GIAMBATTISTA, VARONE  
BARBARA (QUESTI ULTIMI QUATTRO NELLA QUALITA' DI EREDI  
DI VARONE MARIO), ALBANESE ANGELA, AMATO GIUSEPPE,  
AMENDOLA PIETRO, ANGELINI PAOLINA, BARBARO LEONARDO,  
BELLO RAFFAELE, BONIFACIO GIUSEPPE, BONOMO ROSALBA,  
BOSCIA EDGARDO, BROGGI EMMA, CACCESE GIOVANNI, CANIELLO  
GENNARO, CAPIZZI FILIPPO, CARBONE RICCARDO, CASCAVILLA  
PAOLO, CESARACCIU COSTANZA, CIANFLONE MOTTOLA FRANCO,  
CICERO FERDINANDO, D'ELIA GAETANO, DE MARCO MATTIA, DI  
DOMENICO ANDREA, DONATI INNOCENTE, ESPOSITO VINCENZO,  
FERLITO ANTONINO, FIGUNDIO GIAMPIERO, FONSDITURI NICOLA,  
GULINO BIAGIO, INCHES SABATINO, LAMBIASE ANTONIO,  
LEONARDI ARTURO, MALIZIA ALBERTO, MASSETTI FRANCESCO,  
MATARRELLI AURORA, MAZZELLA CIRO, MERCURI GIUSEPPE,  
NOCITO MARIO ROMANO, PORCELLA FILOMENA, RICCIARDI LUIGI,  
SBAFFI FRANCO, SERICA ANGELO, TENUTA ANNA MARIA;

- **intimati** -

sul ricorso 12580-2007 proposto da:

BONOMO ROSALBA, BOSCIA EDGARDO, BROGGI EMMA, CACCESE  
GIOVANNI, CANIELLO GENNARO, CAPIZZI FILIPPO, CARBONE  
RICCARDO, CASCAVILLA PAOLO, CESARACCIU COSTANZA,  
CIANFLONE MOTTOLA FRANCO, CICERO FERDINANDO, DE MARCO  
MATTIA, DI DOMENICO ANDREA, DONATI INNOCENTE, ESPOSITO

VINCENZO, FERLITO ANTONINO, FIGUNDIO GIAMPIERO,  
FONSDITURI NICOLA, GULINO BIAGIO, INCHES SABATINO,  
LAMBIASE ANTONIO, LEONARDI ARTURO, MALIZIA ALBERTO,  
MASSETTI FRANCESCO, MATARRELLI AURORA, MAZZELLA CIRO,  
MERCURI GIUSEPPE, NOCITO MARIO ROMANO, PORCELLA  
FILOMENA, RICCIARDI LUIGI, SBAFFI FRANCO, SERICA ANGELO,  
TENUTA ANNA MARIA, TOPI WALTER, TRAPANESE SALVATORE,  
COLOMBO MARIA, PAPAGNO MARIO, PAPAGNO LUANA (QUESTI  
ULTIMI TRE NELLA QUALITA' DI EREDI DI PAPAGNO PASQUALE),  
ALBANESE ANGELA, AMATO GIUSEPPE, AMENDOLA PIETRO,  
ANGELINI PAOLINA, BARBARO LEONARDO, BELLO RAFFAELE,  
BONIFACIO GIUSEPPE, TODINO VINCENZINA, SALVIO GIUSEPPE,  
SALVIO DANIELA (gli ULTIMI TRE NELLA QUALITA' DI EREDI  
DI SALVIO VITTORIO), ZACCARELLA TERESA, VARONE BARBARA,  
VARONE GIAMBATTISTA, VARONE CARMEN (gli ULTIMI QUATTRO  
NELLA QUALITA' DI EREDI DI VARONE MARIO), elettivamente  
domiciliati in ROMA, VIA A. GRAMSCI 14, presso lo studio  
dell'avvocato GIGLIO ANTONELLA, che li rappresenta e  
difende unitamente all'avvocato CARAVITA BENIAMINO,  
giuste deleghe in calce al controricorso e ricorso  
incidentale;

**- controricorrenti e ricorrenti incidentali -**

**contro**

AGENZIA DELLE DOGANE;

**- intimata -**

avverso la sentenza n. 279/2006 della CORTE D'APPELLO di  
MILANO, depositata il 05/04/2006;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica  
udienza del 17/02/2009 dal Consigliere Dott. FILIPPO  
CURCURUTO;

uditi gli avvocati Beniamino CARAVITA DI TORITTO,  
Antonella GIGLIO;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore  
Generale Dott. ANTONIO MARTONE per l'accoglimento del  
ricorso per quanto di ragione.

## Svolgimento del processo

La Corte d'Appello di Milano, riformando in parte la sentenza di primo grado, ha accolto, limitatamente ai crediti sorti dopo il 30 giugno 1998, la domanda di Angela Albanese e di altri consorti, dipendenti dell'Agenzia delle Dogane, residenti permanentemente per ragioni di servizio in territorio elvetico, volta ad accertare il loro diritto alla corresponsione fin dal 1993 della rivalutazione monetaria dell'assegno di confine previsto dalla legge 28 dicembre 1989, n. 425, sulla base degli incrementi del costo della vita in Svizzera.

La Corte territoriale ha invece declinato la propria giurisdizione per il periodo anteriore applicando il principio secondo cui nel caso di pretese retributive del dipendente di una pubblica amministrazione riferite ad un periodo in parte anteriore ed in parte successivo al 30 giugno 1998 la giurisdizione va ripartita fra il giudice amministrativo in sede esclusiva ed il giudice ordinario, in relazione alle due fasi temporali.

In proposito il giudice di merito ha messo in rilievo che il fatto costitutivo del diritto azionato era l'esborso di somme per lo svolgimento della prestazione lavorativa; che tale diritto sorgeva periodicamente con riferimento all'unità di tempo assunta a base di detta periodicità; che, pertanto, ogni questione sull'entità dell'assegno doveva essere riferita alla fase del rapporto di lavoro in cui si collocava l'unità temporale considerata. La lesione del diritto azionato risaliva al 1993, data dalla quale avrebbero dovuto essere corrisposti gli emolumenti controversi, tanto che alcuni dipendenti avevano, senza successo, presentato istanze per la corresponsione dell'adeguamento ed avevano agito in giudizio dinanzi al giudice amministrativo. Né, per radicare la giurisdizione presso il giudice ordinario, aveva rilievo il provvedimento ministeriale del 23 gennaio 2004, emesso in esecuzione della sentenza del Tar Lombardia, con riferimento ai soli dipendenti ivi risultati vittoriosi.

Quanto al merito, la Corte territoriale ha osservato che l'assegno di confine, previsto dalla legge 425/89 aveva natura non retributiva e presentava quindi differenze rilevanti rispetto alle indennità ed agli emolumenti, comunque rivalutabili in relazione al costo della vita, cui si era riferito l'articolo 7, comma 5, del decreto-legge 384 / 92, convertito con la legge 438/92, nell'introdurre il divieto di aggiornarli.

Per la natura non retributiva dell'assegno deponevano, secondo la Corte, oltre l'esplicita indicazione dell'art. 2 della cit. legge 425/89, il fatto che esso fosse destinato a sopperire alle spese incontrate dai dipendenti abitando per motivi di servizio nello Stato estero confinante; che fosse escluso dal computo della base pensionistica; che fosse aggiornato non automaticamente per legge ma con decreto ministeriale ed in relazione a variazioni del costo della vita rilevate nello Stato estero, e quindi del tutto indipendenti da quelle verificatesi in Italia.

Sulla base di queste premesse il giudice del merito ha argomentato che l'articolo 3, comma 73, della legge 350/2003 (legge finanziaria 2004) nel disporre che il divieto di aggiornamento stabilito fin dal citato decreto-legge 384/92 e poi costantemente prorogato si applica anche alle misure dell'assegno di confine, deve considerarsi norma innovativa, come tale applicabile solo alle fattispecie verificatesi dopo l'entrata in vigore della legge, non essendo sufficiente la sola autoqualificazione della norma come di interpretazione autentica.

L'Agenzia delle Dogane chiede la cassazione di questa sentenza con ricorso per due motivi.

Le parti intimare hanno proposto controricorso, contenente ricorso incidentale anch'esso articolato su due motivi.

#### Motivi della decisione

Preliminarmente occorre riunire i ricorsi, proposti contro la stessa sentenza ( art. 335 c.p.c).

Con il primo motivo del ricorso principale è denunciata violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 2 della legge 425/89, dell'art. 3, comma 73, della legge 350/2003, dell'art. 36 della legge 289/2002, dell'art. 7, comma 5, del D.L. n. 384/92, dell'art. 12 delle disposizioni preliminari al cod.civ.

Si addebita alla sentenza impugnata di non aver considerato che l'ampissima formulazione della norma di riferimento rendeva evidente l'intenzione del legislatore di non escludere dal divieto di aggiornamento alcuno dei proventi collegati al rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, e di non aver tenuto conto, quindi, che l'aver ricompreso in tale divieto, con la norma interpretativa, anche l'assegno di confine, costituente pur sempre reddito o emolumento, al di là dallo scopo assistenziale o indennitario per cui era attribuito, rappresentava una scelta contenuta nell'ambito delle possibili varianti di senso della norma interpretata.

Il motivo si conclude con un quesito nel quale si chiede alla Corte di dire : "se l'articolo 3, comma 73, della legge 350/03 abbia effettiva natura interpretativa con conseguente efficacia retroattiva e quindi-fatti salvi giudicati formati-se le norme direttamente ed indirettamente considerate dall'anzidetta disposizione debbano ritenersi applicabili sin dalla loro emanazione anche all'assegno di confine"

Con il secondo motivo di ricorso è denunciata violazione e falsa applicazione dell'articolo 3, comma 73, della legge 350/03, dell'articolo 36 della legge 289/02, dell'articolo 7, comma 5, del D.L. 384 / 92, dell'articolo 1 e 2 della legge 425 / 89, degli articoli 11 e 12 delle disposizioni preliminari al cod.civ. e dell'articolo 23 della legge 87/53.

Si addebita alla sentenza impugnata di non aver considerato che, con il dichiarare esplicitamente la propria finalità interpretativa, il legislatore aveva manifestato la chiara volontà di conferire alla

disposizione in esame effetto retroattivo, in una materia dove la retroattività non incontrava ostacoli di natura costituzionale, e che l'eventuale presenza di tali ostacoli avrebbe semmai imposto al giudice di merito di sollevare l'incidente di costituzionalità anziché decidere, come aveva fatto, senza tener conto del senso palesemente manifestato dalle parole della legge, secondo la loro connessione.

Il motivo si conclude con un quesito nel quale si chiede alla Corte di dire di " se l'articolo 3, comma 73, della legge 350/03 debba interpretarsi nel senso di attribuire comunque ad esso efficacia retroattiva e quindi-fatti salvi giudicati formati-se le norme direttamente ed indirettamente considerate dall'anzidetta disposizione debbano ritenersi applicabili sin dalla loro emanazione anche all'assegno di confine" e "se, inoltre, in caso di risposta positiva al precedente quesito, ove si dubiti della legittimità costituzionale di tale efficacia retroattiva non sia possibile escluderla in sede applicativa ma debba sollevarsi questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'articolo 23 della legge 87/53"

Con il ricorso incidentale è denunciata in via principale violazione e falsa applicazione dell'articolo 69, comma 7, del decreto legislativo 165/2001 e dell'articolo 112 c.p.c.; omessa motivazione su un fatto controverso e decisivo della controversia

Si addebita alla sentenza impugnata di aver negato la giurisdizione del giudice ordinario per il periodo anteriore al 30 giugno 1998, sul rilievo che il diritto azionato sarebbe sorto periodicamente con riferimento all'unità di tempo assunta a base della periodicità della prestazione, così trascurando che, essendo oggetto della domanda non l'assegno di confine ma il suo incremento, la lesione del diritto rilevante ai fini della giurisdizione si era prodotta per effetto del decreto ministeriale previsto dall'articolo 2 della legge 425/89, illegittimamente emanato, nel 2004, a beneficio dei soli lavoratori che avevano ottenuto la sentenza del Tar Lombardia, e del quale, perciò, era stata chiesta espressamente la parziale disapplicazione, senza peraltro ottenere alcuna risposta dalla sentenza.

Il motivo si conclude con quesito nel quale si chiede alla Corte di dire: " se alla luce dell'articolo 69 TU n. 165 / 2001, l'AGO abbia piena giurisdizione sulla cognizione in via incidentale della legittimità del DM 23 gennaio 2004, secondo l'articolo 5 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo, in relazione alla domanda svolta dai lavoratori ricorrenti e, in caso affermativo se sia stato violato il disposto di cui all'articolo 112 c.p.c. in relazione alla corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato".

Con il ricorso incidentale è poi denunciata, in subordine, violazione e falsa applicazione degli articoli 37 e 50 c.p.c. e del principio della *translatio iudicii*.

Si addebita alla Corte d'appello di non avere rimesso le parti dinanzi al giudice amministrativo, una volta ritenuto il proprio difetto di giurisdizione per le domande relative al periodo anteriore al 1 luglio 1998, e di aver così violato le norme richiamate in epigrafe, nella lettura datane dalla sentenza 4109/77 di queste Sezioni Unite, e la pronuncia di illegittimità costituzionale 77/07.

Il motivo si conclude con un quesito nel quale si chiede alla Corte di dire se "alla luce della riconosciuta introduzione nel nostro ordinamento processuale del principio della *translatio iudicii* le parti avrebbero dovuto essere rimesse davanti al giudice ritenuto competente".

Il ricorso incidentale deve essere esaminato con priorità, data la natura della questione ivi proposta.

Il primo motivo del ricorso va rigettato.

La natura di atti meramente amministrativi dei decreti ministeriali rende loro inapplicabile il principio "*iura novit curia*" di cui all'art. 113 cod. proc. civ., da coordinarsi, sul piano ermeneutico, con il disposto dell'art. 1 delle preleggi (che non comprende, appunto, i detti decreti tra le fonti del diritto), con la conseguenza che, in assenza di qualsivoglia loro produzione nel corso del giudizio di merito, deve ritenersene inammissibile l'esibizione, ex art. 372 cod. proc. civ., in sede di giudizio di legittimità, ed altresì inammissibile il ricorso per cassazione fondato, in punto di diritto, sulla loro pretesa applicazione (Cass. 12476/2002; analogamente, Cass. 8742/2001).

D'altra parte, in base al nuovo testo dell'art. 366 cod. proc. civ. è richiesta la "specificata" indicazione degli atti e documenti posti a fondamento del ricorso, al fine di realizzare l'assoluta precisa delimitazione del "*thema decidendum*", attraverso la preclusione per il giudice di legittimità di esorbitare dall'ambito dei quesiti che gli vengono sottoposti e di porre a fondamento della sua decisione risultanze diverse da quelle emergenti dagli atti e dai documenti specificamente indicati dal ricorrente, e non può ritenersi sufficiente la generica indicazione degli atti e documenti posti a fondamento del ricorso nella narrativa che precede la formulazione dei motivi. (Cass. Sez. Un.23019/20075).

Nel caso di specie il DM 23 gennaio 2004 viene più volte evocato nel testo del ricorso ma non ne viene mai riprodotto lo specifico contenuto, rinviandosi in proposito ( p. 5 del controricorso) al fascicolo di primo grado. Né tale lacuna può dirsi colmata in sede di produzione documentale a norma dell'art. 369 c.p.c. giacché a seguito della riforma ad opera del d.lgs. n. 40 del 2006, il novellato art. 366, sesto comma cod. proc. civ., oltre a richiedere la "specificata" indicazione degli atti e documenti posti a fondamento del ricorso, esige che sia specificato in quale sede processuale il documento, pur individuato in ricorso, risulti prodotto, e tale specifica indicazione, quando riguardi un documento prodotto in giudizio, postula che si individui dove sia stato prodotto nelle



fasi di merito, e, in ragione dell'art. 369, secondo comma, n. 4 cod. proc. civ., anche che esso sia prodotto in sede di legittimità (Cass. Sez.un. 28547/2008).

Il motivo in esame va quindi rigettato per l'inammissibilità della censura che esso propone.

Il secondo motivo è fondato.

Con la sentenza 4109/2007, in esso richiamata, queste Sezioni Unite, dopo aver affermato che tanto nel caso di ricorso ordinario ex art. 360, comma primo, n. 1), cod. proc. civ. quanto nel regolamento preventivo di giurisdizione opera la "translatio iudicii", così consentendosi al processo, iniziato erroneamente davanti ad un giudice che non ha la giurisdizione indicata, di poter continuare davanti al giudice effettivamente dotato di giurisdizione, hanno chiarito che tale principio è estensibile alle pronunce declinatorie della giurisdizione emesse dai giudici di merito.

La rimessione dinanzi al giudice amministrativo, con gli effetti della "translatio iudicii" predicati dalla cit. sentenza di queste Sezioni Unite e da Corte cost. n.77 del 2007, avrebbe dovuto esser disposta dalla Corte d'appello, e va ora disposta in questa sede.

Può quindi essere esaminato il ricorso principale.

La Corte ne giudica fondato il secondo motivo, nei termini che seguono.

L'assegno oggetto della controversia venne previsto originariamente dall'art. 1 della legge 20 dicembre 1977, n. 966 [Nuove competenze al personale delle amministrazioni dello Stato in servizio in territorio estero di confine con l'Italia (Francia, Svizzera ed Austria) nonché presso le rappresentanze commerciali delle ferrovie dello Stato all'estero] il quale dal 1 gennaio 1977 attribui al personale delle amministrazioni dello Stato permanentemente residente per ragioni di servizio in territorio estero di confine con l'Italia (Francia, Svizzera e Austria), oltre allo stipendio e agli assegni o indennità di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, in sostituzione del beneficio della conversione in valuta locale del 50 per cento dell'ammontare mensile netto dello stipendio (o paga) e delle quote di aggiunta di famiglia, accordato dalla precedente legge 28 luglio 1961, n. 722, un assegno base di confine, maggiorato del 100%, secondo le misure mensili in valuta estera locale indicate, per ciascuno dei Paesi interessati e per gruppi di parametri, nelle tabelle allegate alla stessa legge.

Nell'art. 2 della legge in esame venne statuito che l'assegno di confine non aveva natura retributiva "essendo destinato a sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero" e che esso poteva esser "maggiorato o ridotto, all'inizio di ciascun anno, con decreto del Ministro per il tesoro in relazione alle variazioni del costo della vita del Paese sede di servizio che abbiano determinato uno scarto non inferiore al 10 per cento".

La legge 28 dicembre 1989, n. 425, nell'intento di adeguare tale assegno alle nuove norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale statale, né confermò, con l'art. 1,

l'erogazione dal 1 gennaio 1989 secondo le misure mensili in valuta estera locale, da maggiorare del 100 per cento, per fasce di livelli o categorie e per carriera dirigenziale, nonché per anzianità in detti livelli, o categorie o carriera dirigenziale, secondo tabelle allegate alla legge.

La stessa legge confermò inoltre, con l'art. 2, la natura non retributiva dell'assegno e il sistema di variazione biennale con decreto del Ministro del tesoro, in relazione alle variazioni del costo della vita della località di confine dello Stato estero sede di servizio.

Dopo qualche anno dalla sua entrata in vigore, nell'ambito di un ampio intervento diretto a contenere la spesa pubblica, venne emanato il D.L. 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992 n. 438, il cui art. 7, comma 5, stabiliva testualmente che " Tutte le indennità, compensi, gratifiche ed emolumenti di qualsiasi genere, comprensivi, per disposizioni di legge o atto amministrativo previsto dalla legge o per disposizione contrattuale, di una quota di indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni, o dell'indennità di contingenza prevista per il settore privato o che siano, comunque, rivalutabili in relazione alla variazione del costo della vita, sono corrisposti per l'anno 1993 nella stessa misura dell'anno 1992"

Successivi interventi legislativi hanno reso applicabili tali disposizioni in modo ininterrotto sino al triennio 2003-2005 ed anche successivamente ( vedi , per il triennio 1994-1996 l'art. 3, comma 36, della legge 24 dicembre 1993, n. 537; per il triennio 1997-1999 l'art. 1, commi 66 e 67, della legge 23 dicembre 1996, n. 662; per il triennio 2000-2002 l'art. 22, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488)

Per il triennio 2003-2005, in particolare, l'art. 36, comma 1 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, ha statuito, per quanto rileva, che " Le disposizioni dell'articolo 7, comma 5, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, come confermate e modificate dall'articolo 1, commi 66 e 67, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e da ultimo dall'articolo 22 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, per le amministrazioni di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, contenenti il divieto di procedere all'aggiornamento delle indennità, dei compensi, delle gratifiche, degli emolumenti e dei rimborsi spesa soggetti ad incremento in relazione alla variazione del costo della vita, continuano ad applicarsi anche nel triennio 2003-2005".

Sulla disposizione cit. è poi intervenuto l'art. 3, comma 73, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, stabilendo che: " L'articolo 36 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché le norme ivi richiamate si interpretano nel senso che il divieto di procedere all'aggiornamento delle indennità, dei compensi, delle gratifiche, degli emolumenti e dei rimborsi spesa si applica anche alle misure dell'assegno di confine di cui alla legge 28 dicembre 1989, n. 425, e successive modificazioni"

Va, infine ricordato, per completezza, che in base all'art. 1, comma 212, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, " l'articolo 36 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, così come interpretato dall'articolo 3, comma 73, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, continua ad applicarsi anche nel triennio 2006-2008".

Benché il carattere effettivamente interpretativo di una disposizione di legge che, autoqualificandosi come norma di interpretazione autentica, imponga di attribuire un determinato significato a precedenti disposizioni introdotte da fonti di pari grado, fornisca spesso materia di dubbi, non può dubitarsi invece che il ricorso ad una norma interpretativa esprima la volontà del legislatore di far regolare da essa fattispecie formatesi precedentemente alla sua entrata in vigore. In altri termini, qualificando una disposizione di legge come norma di interpretazione autentica il legislatore intende chiaramente attribuirle effetti retroattivi, poiché per imporre solo per il futuro una determinata disciplina il ricorso a tale qualificazione sarebbe evidentemente superfluo ( v. art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale). Quindi, come esattamente osservato nel ricorso, negare effetti retroattivi ad una norma di legge che intende stabilire come debba interpretarsi una legge precedente, significa violare il precetto che impone all'interprete di attribuire senso a tutti gli enunciati del discorso legislativo, senza relegarne alcuno nella zona della irrilevanza giuridica.

Ciò premesso, va osservato che, a parte l'esplicita autoqualificazione in senso interpretativo, il cit. art. 3, comma 73, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, mediante il riferimento oltreché all'art. 36 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, "alle norme ivi richiamate", ossia alle norme che, senza soluzione di continuità, avevano disposto dal settembre 1992 "il divieto di procedere all'aggiornamento delle indennità, dei compensi, delle gratifiche, degli emolumenti e dei rimborsi spesa soggetti ad incremento in relazione alla variazione del costo della vita" rende inequivoco il carattere retroattivo della norma.

Il discorso deve allora spostarsi, come più volte osservato nella giurisprudenza costituzionale ( v. fra le molte, C. Cost. 234/2007) sui limiti che il legislatore incontra nel dettare, eventualmente tramite norme di interpretazione autentica, disposizioni ad effetto retroattivo. Va quindi ricordato che, come più volte sottolineato dal giudice delle leggi, il principio di irretroattività della legge - pur riconosciuto come principio generale dall'art. 11, primo comma, delle disposizioni preliminari del codice civile - non ha ottenuto in sede costituzionale (salvo quanto espresso nell'art. 25 della Costituzione con riferimento alla materia penale) una garanzia specifica: di talché la possibilità di adottare norme dotate di efficacia retroattiva (anche indipendentemente dal loro eventuale carattere interpretativo) non può essere esclusa, ove le norme stesse vengano a trovare un'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri principi o valori costituzionali specificamente protetti ( C. Cost. 6/ 1994) sì da incidere arbitrariamente sulle

situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti (C.Cost. 419/ 2000 ). In particolare, poi, dalla disciplina costituzionale in vigore non è dato desumere, per i diritti di natura economica, una particolare protezione contro l'eventualità di norme retroattive, salvo soltanto il limite, già richiamato, del principio di ragionevolezza ( C.Cost. 421/1995) onde, nel rispetto di tale limiti, legittimamente può esser data ad una norma efficacia retroattiva, qualificandola, appropriatamente o no, "interpretativa" ( C. Cost. 153/1994, con specifico riferimento a diritti di natura economica connessi al rapporto di pubblico impiego).

Nel caso di specie oggetto della disciplina di blocco, istituita originariamente dal più volte cit. D.L. 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992 n. 438, era, in definitiva, ogni provento correlato al rapporto di lavoro pubblico, comunque indicizzato, con il trasparente obiettivo di contenimento della spesa pubblica e di governo dei processi inflattivi.

Ai fini del decidere è dunque sufficiente osservare che l'assegno di confine, oggetto della controversia, al di là della natura " non retributiva" fissata dalla legge ( ed a prescindere quindi dallo specifico dibattito giurisprudenziale sul suo trattamento fiscale, trattamento determinato peraltro in forza non di tale natura ma di una positiva esclusione dell'assegno dalla base imponibile ai fini dell'IRPEF: v. Cass. 13053/2004 ) rientra pur sempre nell'ambito delle somme e dei valori percepiti in relazione al rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, e perciò incidenti sulla spesa pubblica e bisognosi di una regolazione limitativa delle conseguenze inflattive, il che permette di escludere con certezza connotati di arbitrio nella retroattività dell'intervento legislativo. D'altra parte, la sola presenza di un giudicato amministrativo favorevole ad un gruppo di dipendenti non è idonea a generare un affidamento sul significato della norma controversa, ove si consideri il costante diniego dell'amministrazione di aggiornare l'assegno, una volta entrato in vigore il decreto legge del 1992. Quindi non si può affermare che l'intervento legislativo del 2003 abbia sconvolto un pacifico quadro applicativo, modificando arbitrariamente per il passato una disciplina ben consolidata, e determinando, così, dubbi di legittimità costituzionale sotto il profilo della ragionevolezza.

Infine, poiché la legge 24 dicembre 2003, n. 350 è entrata in vigore prima della instaurazione della causa, restano privi di rilievo e non richiedono quindi alcuna specifica indagine, eventuali dubbi di costituzionalità della norma, in quanto mirante a provocare una determinata soluzione della controversia, per contrasto con i principi di cui all'art. 117 Cost., comma 1, alla luce delle indicazioni delle sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e 349 del 24 ottobre 2007.

In conclusione, deve affermarsi che" L'art. 3, comma 73, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, nello stabilire che l'articolo 36 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché le norme ivi

richiamate si interpretano nel senso che il divieto di procedere all'aggiornamento delle indennità, dei compensi, delle gratifiche, degli emolumenti e dei rimborsi spesa si applica anche alle misure dell'assegno di confine di cui alla legge 28 dicembre 1989, n. 425, e successive modificazioni, a prescindere dalla sua natura effettivamente interpretativa, introduce comunque una disposizione di carattere retroattivo, senza perciò determinare dubbi di legittimità costituzionale sotto il profilo della ragionevolezza”.

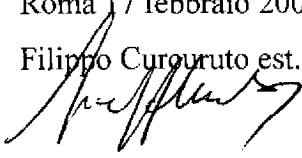
In base a tale principio va accolto il secondo motivo del ricorso principale, mentre il primo resta assorbito. Poiché non vi è necessità di ulteriori accertamenti di fatto, la domanda concernente il periodo per il quale vi è giurisdizione del giudice ordinario può esser decisa nel merito e rigettata. Per il periodo precedente le parti, come detto, vanno rimesse al TAR competente. I controricorrenti vanno condannati al pagamento delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Riunisce i ricorsi; accoglie il ricorso principale e, decidendo, nel merito rigetta la domanda concernente il periodo del rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 1998; rigetta il primo motivo del ricorso incidentale, accoglie il secondo, dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo per la domanda concernente il periodo del rapporto di lavoro sino al 30 giugno 1998 e rimette le parti dinanzi al TAR competente; condanna i controricorrenti alle spese di giudizio in € 200, oltre ad € 5000 per onorari.

Roma 17 febbraio 2009

Filippo Curcuruto est.



  
Vincenzo Carbone Presidente

**IL CANCELLIERE**  
Giovanni Giambattista

**Depositata in Cancelleria**  
oggi **29 APR. 2009**  
**IL CANCELLIERE**  
Giovanni Giambattista

