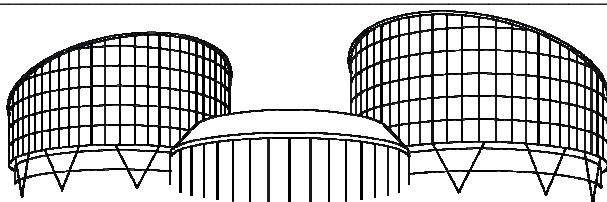




Ministero della Giustizia
Dipartimento per gli Affari di Giustizia
Direzione Generale del Contenzioso e dei Diritti Umani
Ufficio II

Traduzione © a cura del Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, effettuata dalla dott.ssa Rita Pucci, funzionario linguistico



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE

CAUSA AGRATI ED ALTRI c. ITALIA

(Ricorsi nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09)

SENTENZA
(nel merito)

STRASBURGO

7 giugno 2011

La presente sentenza diverrà definitiva alle condizioni stabilite nell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire variazioni di forma.



Nella causa Agrati ed altri c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), costituita in una camera composta da:

Françoise Tulkens, *presidente*,
Danutė Jočienė,
David Thór Björgvinsson,
Dragoljub Popović,
András Sajó,
Işıl Karakaş,
Guido Raimondi, *giudici*,

e da Stanley Naismith, *cancelliere di sezione*,

Dopo avere deliberato in camera di consiglio il 17 maggio 2011,
Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDIMENTO

1. All'origine della causa vi sono tre ricorsi (nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09) nei confronti della Repubblica italiana con cui diversi cittadini di quello Stato, («i ricorrenti»), hanno adito la Corte il 15 luglio 2008, il 17 dicembre 2008 e il 13 gennaio 2009 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. I ricorrenti sono rappresentati dall'Avv. I. Sullam, del foro di Milano. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo Agente, sig.ra E. Spatafora, e dal suo ex Co-Agente, sig. N. Lettieri.

3. Il 22 ottobre 2009, la presidente della seconda sezione ha deciso di comunicare il ricorso al Governo. Come consentito dall'articolo 29 § 1 della Convenzione, è stato inoltre deciso che la camera si sarebbe pronunciata contestualmente su ricevibilità e merito.

IN FATTO**I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE***Ricorso n. 43549/08*

4. I ricorrenti, Antonella Agrati e altre 120 persone (elenco in allegato), sono cittadini italiani residenti in Italia.

5. I fatti della causa, quali esposti dalle parti, possono riassumersi come segue.

6. In origine, i ricorrenti erano dipendenti dalla Provincia di Milano e svolgevano funzioni di assistenti amministrativi, collaboratori, assistenti tecnici e responsabili amministrativi nelle scuole (il «personale ATA»). Essi avevano diritto ad uno stipendio di base integrato da indennità accessorie.

7. In seguito al trasferimento del personale dal pubblico impiego locale al pubblico impiego statale, previsto dalla legge n. 124 del 3 maggio 1999, a partire dal 31 dicembre 1999, i ricorrenti si trovarono alle dipendenze del ministero della pubblica Istruzione. Gli impiegati di detto ministero con funzioni analoghe a quelle dei ricorrenti avevano diritto ad uno stipendio di base progressivo a seconda dell'anzianità di servizio.

8. Stando all'articolo 8 della legge n. 124 del 3 maggio 1999, l'anzianità di servizio maturata dai ricorrenti presso l'ente locale di provenienza era riconosciuta ai fini giuridici ed economici. Tuttavia, senza tenere minimamente conto dell'anzianità maturata dai lavoratori presso gli enti locali fino al 31 dicembre 1999 e quindi senza calcolare il trattamento economico sulla base di tale anzianità, come imponeva il contratto collettivo nazionale della Scuola, il ministero attribuì ai ricorrenti un'anzianità fittizia convertendo la retribuzione percepita presso gli enti locali alla data del 31 dicembre 1999 in anni di anzianità. Inoltre, per trasformare la retribuzione di base in anni di anzianità fittizia, il ministero tolse dall'ultima busta paga dei ricorrenti tutte le voci accessorie dello stipendio da loro percepite in maniera stabile fino al 31 dicembre 1999.

9. Il 26 giugno 2001, i ricorrenti adirono il tribunale del lavoro di Milano al fine di ottenere il riconoscimento giuridico ed economico dell'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza e il versamento della differenza di retribuzione a partire dal 1° gennaio 2000. Sostennero di percepire uno stipendio non corrispondente all'anzianità maturata e che il loro stipendio era quindi inferiore a quello degli impiegati da sempre alle dipendenze del ministero della pubblica Istruzione.

10. Con sentenza del 5 marzo 2002, il tribunale del lavoro di Milano accolse il ricorso dei ricorrenti e condannò il ministero a riconoscere l'anzianità maturata dai ricorrenti presso l'ente locale.

11. Il ministero interpose appello avverso tale sentenza.

12. Con sentenza del 9 febbraio 2004, la corte d'appello confermò la sentenza del tribunale, motivando che il ministero non aveva rispettato l'articolo 8 della legge n. 124 del 1999. Tale pronuncia era conforme alla giurisprudenza stabilita da numerose sentenze della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato.

13. Il 12 agosto 2004, il ministero propose ricorso per cassazione. La prima udienza fu fissata tre anni più tardi, precisamente il 23 ottobre 2007.

14. Nel frattempo fu adottata la legge n. 266 del 2005 recante la legge finanziaria per il 2006. L'articolo 1 di detta legge, intitolato «interpretazione autentica dell'articolo 8 della legge n. 124 del 1999», prevedeva che il personale ATA dovesse essere inquadrato nei ruoli della nuova

amministrazione sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento.

15. Con sentenza del 22 febbraio 2008, tenuto conto della nuova legge, la Corte di cassazione accolse il ricorso del ministero e rigettò la domanda dei ricorrenti.

16. I ricorrenti furono quindi costretti a restituire al Governo le somme ricevute in esecuzione delle sentenze. Inoltre, venne meno il riconoscimento dell'anzianità da loro maturata presso l'ente locale di provenienza. Il loro stipendio risulta peraltro inferiore a quello di altri ex membri del personale ATA che avevano avuto causa vinta con sentenze passate in giudicato prima dell'entrata in vigore della nuova legge.

Ricorso n. 6107/09

17. I ricorrenti, Antonio Cioffi, Giovanna Francesca Cioffi, Luigina Cioffi, Luciana Molinari, Paolo Rossi e Renato Zonca sono cittadini italiani, residenti a Bolzano Novarese.

18. In origine, i ricorrenti erano dipendenti dalla Provincia di Novara e svolgevano funzioni di assistenti amministrativi, collaboratori, assistenti tecnici e responsabili amministrativi nelle scuole (personale ATA). Essi avevano diritto ad uno stipendio di base integrato da indennità accessorie.

19. Il 28 febbraio 2003, i ricorrenti adirono il tribunale del lavoro di Verbania al fine di ottenere il riconoscimento giuridico ed economico dell'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza e il versamento della differenza di retribuzione a partire dal 1° gennaio 2000. Sostennero di percepire uno stipendio non corrispondente all'anzianità maturata e che il loro stipendio era quindi inferiore a quello degli impiegati da sempre alle dipendenze del ministero della pubblica Istruzione.

20. Con diverse sentenze del 19 giugno 2003, il tribunale del lavoro di Verbania rigettò il ricorso dei ricorrenti motivando che, con un accordo tra l'agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le organizzazioni sindacali, si era derogato all'articolo 8 della legge n. 124 del 1999. I ricorrenti interposero appello avverso tali sentenze. Sostennero che esse non erano conformi alla giurisprudenza della Corte di cassazione secondo la quale non si poteva derogare all'articolo 8 della legge n. 124 del 1999.

21. Con diverse sentenze del 25 gennaio 2005 e del 28 aprile 2005, la corte d'appello di Torino confermò la sentenza del tribunale.

22. Nel 2005, i ricorrenti proposero ricorso per cassazione. La prima udienza fu fissata due anni più tardi, il 23 ottobre 2007.

23. Con sentenza del 22 febbraio 2008, tenuto conto della nuova legge, la Corte di cassazione rigettò il ricorso dei ricorrenti.

Ricorso n. 5087/09

24. La ricorrente, Angela Carlucci, è una cittadina italiana, nata nel 1947 e residente a Casarile (Milano).

25. In origine, la ricorrente era dipendente dalla Provincia di Milano e svolgeva funzioni di collaboratrice nelle scuole, faceva quindi parte del «personale ATA». Aveva diritto ad uno stipendio di base integrato da indennità accessorie.

26. Il 21 marzo 2003, la ricorrente adì il tribunale del lavoro di Milano al fine di ottenere il riconoscimento giuridico ed economico dell'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza e, di conseguenza, il versamento della differenza di retribuzione a partire dal 1° gennaio 2000. Sostenne di percepire uno stipendio non corrispondente all'anzianità maturata e che il suo stipendio era quindi inferiore a quello degli impiegati da sempre alle dipendenze del ministero della pubblica Istruzione.

27. Con sentenza del 10 febbraio 2004, il tribunale del lavoro di Milano accolse il ricorso della ricorrente e condannò il ministero a riconoscere l'anzianità da lei maturata presso l'ente locale.

28. Il ministero interpose appello avverso tale decisione. Con sentenza del 17 maggio 2005, la corte d'appello confermò la sentenza del tribunale, motivando che il ministero non aveva rispettato l'articolo 8 della legge n. 124 del 1999. Tale pronuncia era conforme alla giurisprudenza stabilita da numerose sentenze della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato.

29. Il 17 maggio 2006, il ministero propose ricorso per cassazione. La prima udienza fu fissata due anni più tardi, precisamente il 17 gennaio 2008.

30. Con sentenza del 14 luglio 2008, tenuto conto della nuova legge, la Corte di cassazione accolse il ricorso del ministero e rigettò la domanda della ricorrente.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

31. Fino al 31 dicembre 1999 una parte del personale tecnico ed ausiliario (abbreviato, personale ATA) e alcuni insegnanti tecnico-pratici degli istituti scolastici italiani dipendeva dal ministero della pubblica Istruzione ed era da esso direttamente stipendiato sulla base del contratto collettivo nazionale di lavoro della Scuola, mentre un'altra parte dipendeva ed era stipendiata dai comuni o dalle province, sulla base del contratto collettivo delle regioni - autonome locali.

32. La legge n. 124 del 3 maggio 1999 prevede all'articolo 8 comma 2 che il personale degli enti locali in servizio negli istituti scolastici statali alla data della sua entrata in vigore sia trasferito nei ruoli del personale ATA statale (...). A detto personale è riconosciuta, ai fini giuridici ed economici, l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza.

33. Il 20 luglio 2000, l'agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) concluse un accordo con le organizzazioni sindacali al fine di derogare al principio della conservazione dell'anzianità. L'accordo fu poi inserito in un decreto ministeriale del 5 aprile 2001.

34. Con note del 27 febbraio 2003 e del 12 settembre 2003 inviate al tribunale di Milano, l'ARAN negò del resto che tale atto potesse costituire un accordo collettivo e precisò che essa intendeva derogare al principio della conservazione dell'anzianità.

35. Ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005, recante la legge finanziaria per il 2006, l'articolo 8, comma 2, della legge del 3 maggio 1999 (n. 124) deve essere interpretato 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. Nell'ordinamento giuridico italiano, le cosiddette leggi di interpretazione autentica hanno effetto retroattivo, nel senso che l'interpretazione da esse fornita è considerata parte integrante delle disposizioni interpretate sin dall'entrata in vigore delle stesse.

36. L'articolo 2112 del codice civile dispone che il rapporto di lavoro continua con l'eventuale cessionario e il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano.

Giurisprudenza della Corte di cassazione prima dell'adozione della legge n. 266 del 2005

37. Prima dell'intervento della legge in questione, la giurisprudenza civile dichiarava nullo l'accordo tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali in quanto in contrasto con il principio dell'inquadramento nei ruoli ministeriali sulla base dell'anzianità prevista dall'articolo 8 della legge n. 124 del 3 maggio 1999.

38. Nel 2005, la Corte di cassazione aveva rigettato tutti i ricorsi presentati dal ministero, con quindici sentenze che confermavano il diritto all'inquadramento nei ruoli degli impiegati dello Stato sulla base dell'anzianità maturata prima del trasferimento (Cassazione, Sezione lavoro, sentenze n. 4722 del 4 marzo 2005, nn. 18652-18657 del 23 settembre 2005, n. 18829 del 27 settembre 2005).

39. Il Consiglio di Stato si è pronunciato nello stesso senso nelle sentenze n. 4142/2003 del 6 luglio 2005 e n. 5371 del 6 dicembre 2006.

Le sentenze della Corte costituzionale

40. La Corte costituzionale italiana, nella sentenza 234 del 2007, ha dichiarato conforme alla Costituzione la legge finanziaria 2006, basandosi

sul fatto che, per l'ordinamento giuridico italiano, il legislatore potrebbe emanare anche leggi interpretative incompatibili con il testo della legge interpretata e che la disposizione dell'articolo 8 comma 2 della legge n. 124 del 1999 rappresentava una deroga al principio generale vigente all'epoca della sua entrata in vigore, deroga rispetto alla quale la norma ora censurata si presenta come ripristino della regola generale. Inoltre, ad avviso della Corte costituzionale, la legge n. 266 del 2005 non creava una disparità di trattamento tra i lavoratori che avevano ottenuto una sentenza definitiva favorevole e quelli che non avevano ancora ottenuto una sentenza definitiva.

41. Il 3 giugno 2008, la Sezione lavoro della Corte di cassazione invitò la Corte costituzionale a rivedere la sua posizione alla luce dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

42. Con sentenza del 26 novembre 2009 (n. 311), la Corte costituzionale ha rigettato il rinvio operato dalla Corte di cassazione. A suo giudizio, il divieto di ingerenza del legislatore nelle cause pendenti in cui lo Stato è parte non era assoluto. Ad avviso della Corte costituzionale, infatti, la Corte europea non aveva inteso porre un divieto assoluto d'ingerenza del legislatore poiché, in diverse cause (si vedano *Forrer-Niedenthal c. Germania*, n. 47316/99, 20 febbraio 2003, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, 23 ottobre 1997, *Raccolta delle sentenze e decisioni 1997-VII*; *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X e Blanche de Castille ed altri c. Francia*, nn. 42219/98 e 54563/00, 27 maggio 2004), essa aveva ritenuto non contrari all'articolo 6 della Convenzione interventi retroattivi dei legislatori nazionali. La legittimità di tali interventi in particolare era stata riconosciuta in presenza di determinate circostanze storiche, quali la riunificazione tedesca. Quanto alla ratio della nuova legge, la Corte costituzionale ha rammentato l'esigenza di armonizzare il sistema retributivo del personale ATA indipendentemente dalla provenienza degli stipendiati. Inoltre, la Corte costituzionale ha fatto riferimento alla necessità di superare il difetto tecnico della legge originaria, che prevedeva la possibilità di lasciare la materia all'autonomia delle parti e del potere regolamentare.

Giurisprudenza della Corte di cassazione dopo l'adozione della legge n. 266 de 2005

43. Dopo l'entrata in vigore della legge controversa, la Corte di cassazione ha cassato tutte le sentenze favorevoli ai lavoratori e rigettato tutte le domande presentate contro il ministero.

IN DIRITTO

I. SULLA RIUNIONE DEI RICORSI

44. Tenuto conto dell'analogia dei ricorsi quanto ai fatti e al problema di fondo da essi sollevato, la Corte ritiene necessario riunirli e decide di esaminarli congiuntamente in un'unica sentenza.

II. SULL'ADDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE

45. I ricorrenti lamentano l'intervento legislativo in corso di procedimento che, a loro avviso, ha leso il loro diritto ad un processo equo. Fanno notare che, secondo la giurisprudenza, gli ex impiegati degli enti locali avevano diritto al riconoscimento, ai fini giuridici ed economici, dell'anzianità maturata presso l'ente locale. Senza l'intervento legislativo, i ricorrenti potevano quindi avere la legittima speranza, praticamente la certezza, di ottenere soddisfazione. A loro parere, l'intervento legislativo in questione è stato motivato unicamente dall'interesse finanziario dell'amministrazione, il quale non era sufficiente ad integrare un motivo imperativo d'interesse generale.

Essi denunciano una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, ai sensi del quale:

«Ogni persona ha diritto che la propria causa sia esaminata equamente (...) da un tribunale (...), che deciderà (...) le controversie sui diritti ed obblighi di natura civile della stessa (...)»

A. Sulla ricevibilità

46. A giudizio della Corte, la doglianza non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione né in contrasto con altri motivi d'irricevibilità. E' quindi opportuno dichiararla ricevibile.

B. Sul merito

1. Argomentazioni delle parti

47. A titolo preliminare, i ricorrenti contestano l'affermazione del Governo secondo la quale, nel settore degli enti locali, l'anzianità non avrebbe ripercussioni a livello economico. Al riguardo, essi rammentano che, stando all'articolo 5 del contratto del 31 marzo 1999 degli enti locali, l'esperienza maturata dal personale, una volta dedotta l'anzianità di servizio, è un elemento determinante ai fini della progressione economica all'interno delle aree di inquadramento. Di conseguenza, il trattamento

economico per gli enti locali è determinato sia dall'anzianità sia da altri elementi accessori della retribuzione, mentre nel contratto nazionale per i dipendenti della Scuola, il trattamento economico all'interno di ogni settore dipende esclusivamente dall'anzianità.

48. I ricorrenti sostengono di avere percepito, in seguito al trasferimento, un trattamento economico nel complesso inferiore a quello percepito prima del trasferimento: hanno perso tutti gli elementi accessori della retribuzione. Inoltre, contrariamente a quanto afferma il Governo, essi non hanno avuto la possibilità di opporsi al trasferimento al servizio dello Stato, come è stato del resto riconosciuto dalla Corte di cassazione nella sentenza del 7 marzo 2007.

49. I ricorrenti ribadiscono di avere perso ogni aumento contrattuale e gli elementi accessori dello stipendio previsti unicamente nei contratti degli enti locali (vale a dire l'indennità di qualificazione, l'indennità dei buoni pasto, l'indennità di turnazione, l'indennità di rischio, l'indennità di disponibilità, il premio di presenza, ecc.)

50. Essi rammentano che, con una giurisprudenza chiara e consolidata, la Corte di cassazione aveva sottolineato ufficialmente che «la legge attribuisce inequivocabilmente al trasferimento l'effetto di riconoscimento dell'anzianità». Al riguardo, essi ricordano che il ruolo di un giudice supremo è proprio quello di risolvere queste contraddizioni (*Zielinski e Pradal e Gonzalez ed altri c. Francia* [GC], n. 24846/94 e da 34165/96 a 34173/96, § 59, CEDU 1999-VII).

51. Secondo i ricorrenti, nessun motivo imperativo d'interesse generale poteva giustificare l'ingerenza nella gestione del contenzioso giudiziario. Essi affermano che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 in quanto lo Stato ha violato il principio della parità delle armi promulgando una legge retroattiva per influenzare l'esito dei procedimenti giudiziari avviati nei suoi confronti dal personale ATA. Lo Stato avrebbe inoltre violato l'autonomia della funzione giurisdizionale riservata alla Corte di cassazione interferendo nell'amministrazione della giustizia (*Zielinski e Pradal e Gonzalez ed altri*, succitata, §§ 58-59).

Stando ai ricorrenti, il Governo avrebbe violato il principio della parità delle armi tra le due parti (*Vezon c. Francia*, n. 66018/01, §§ 31-35, 18 aprile 2006). Al riguardo, i ricorrenti rammentano, da un lato, che la legge n. 266 del 2005 è intervenuta quasi sei anni dopo la decisione di trasferire il personale e quando il trasferimento stesso era già stato completato da oltre cinque anni e, dall'altro, che la Corte di cassazione aveva già eliminato ogni eventuale incertezza interpretativa. Inoltre, la norma interpretativa era stata inserita in una legge finanziaria.

52. Il Governo si oppone alla tesi dei ricorrenti. A suo dire, dopo il trasferimento, i ricorrenti hanno continuato a svolgere le stesse funzioni con lo stesso stipendio e si è sempre continuato a riconoscere a fini pensionistici l'intera anzianità maturata. L'unica differenza, secondo il Governo, era che

l'anzianità maturata durante il servizio prestato presso l'ente locale non poteva comportare un aumento retributivo rispetto al trattamento economico percepito dagli interessati al momento del trasferimento, stante l'applicabilità, in quel momento, delle regole sul trattamento economico progressivo nei rapporti di lavoro con lo Stato.

53. Inoltre, a dire del Governo, questa interpretazione della legge n. 124 del 1999 fu ratificata da uno degli accordi tra l'amministrazione (ARAN) e i sindacati degli impiegati e poi ripresa nel decreto ministeriale del 5 aprile 2001.

54. Il Governo sostiene che, dato il moltiplicarsi dei contenziosi sull'intero territorio nazionale, il legislatore è intervenuto con una legge interpretativa al fine di colmare il vuoto giuridico creatosi, data la difficoltà incontrata da accordi collettivi e potere regolamentare nel disciplinare la materia, e al fine di evitare aumenti ingiustificati delle retribuzioni e disparità di trattamento tra gli impiegati. Secondo il Governo, non si può parlare di *reformatio in peius* della posizione dei ricorrenti.

55. Al riguardo, il Governo rammenta le grandi linee della giurisprudenza della Corte in materia di interventi legislativi. In particolare, fa riferimento alle seguenti sentenze: *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia* del 9 dicembre 1994, serie A n. 301-B; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito* succitata; *Zielinski e Pradal e Gonzalez ed altri*, succitata; *Forrer-Niedenthal c. Germania*, succitata; *OGIS-Institut Stanislas ed altri c. Francia*, succitata).

56. Nella presente causa, secondo il Governo, i ricorrenti non avevano ottenuto una sentenza definitiva ed esecutiva. Inoltre, il Governo sostiene che i ricorrenti avevano cercato di approfittare di una fortuna insperata e di un vuoto giuridico dovuto all'inadeguatezza degli accordi collettivi e del potere regolamentare a disciplinare la materia. L'intervento del legislatore era quindi perfettamente prevedibile e rispondeva ad un'evidente imperativa giustificazione di interesse generale (*OGIS-Institut Stanislas ed altri c. Francia*, succitata). Secondo il Governo, questa situazione è molto simile a quella del legislatore nella causa *Building Societies c. Regno Unito*, succitata. A suo avviso, per giunta, nella presente causa, l'intervento del legislatore ha permesso di prevenire l'instaurarsi di situazioni discriminatorie all'interno del personale ATA. Ne conclude che sussisteva un imperativo motivo di interesse pubblico ai sensi della giurisprudenza della Corte.

57. Infine, il Governo rammenta che, a giudizio della Corte costituzionale italiana, l'intervento del legislatore non era contrario né alla Costituzione italiana né alla Convenzione.

2. Valutazione della Corte

58. La Corte ribadisce che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'articolo 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (sentenze *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis* succitata, § 49, serie A n. 301-B; *Zielinski e Pradal & Gonzalez ed altri* succitata, § 57). La Corte rammenta inoltre che l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (si vedano in particolare le sentenze *Dombo Beheer B.V. c. Paesi Bassi* del 27 ottobre 1993, § 33, serie A n. 274, e *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis*, succitata, § 46).

59. Nel caso di specie, la Corte osserva che l'articolo 1 della legge finanziaria 2006 comportava un'interpretazione autentica dell'articolo 8 della legge n. 124 del 1999 e prevedeva che il personale ATA dovesse essere inquadrato nei ruoli della nuova amministrazione sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento. Essa osserva inoltre che le cosiddette leggi di interpretazione autentica hanno effetto retroattivo, nel senso che l'interpretazione da esse fornita è considerata parte integrante delle disposizioni interpretate sin dall'entrata in vigore delle stesse.

60. Nelle circostanze del caso di specie, l'articolo 1 della legge finanziaria 2006, che escludeva dal suo campo di applicazione solo le sentenze passate in giudicato, fissava definitivamente i termini del dibattito sottoposto all'esame degli organi giurisdizionali dell'ordinamento giudiziario e lo faceva in modo retroattivo. E' giocoforza constatare che le azioni proposte dalla totalità degli attuali ricorrenti dinanzi ai giudici nazionali erano allora pendenti.

61. Di conseguenza, l'adozione della legge finanziaria 2006 definiva il merito della controversia e rendeva vana la prosecuzione dei procedimenti.

62. Quanto alla «ragione imperativa d'interesse generale», evocata dal Governo e ricordata dalla Corte costituzionale nella sentenza del 26 novembre 2009, essa deriverebbe dalla necessità di superare un difetto tecnico della legge originaria e di prevenire il verificarsi di situazioni discriminatorie tra gli impiegati provenienti dallo Stato e quelli provenienti dagli enti locali. Quanto alla decisione della Corte costituzionale, la Corte rammenta che essa non può bastare a stabilire la conformità della legge n. 266 del 2005 con le disposizioni della Convenzione (*Zielinski e Pradal e Gonzalez ed altri*, succitata, § 59).

63. La Corte osserva inoltre che, dopo un periodo di cinque anni, il legislatore ha adottato una disposizione di interpretazione autentica diversa dal testo da interpretare e contraria all'interpretazione costante della Corte di cassazione. Pertanto, l'argomentazione del Governo secondo la quale vi era un vuoto giuridico da colmare non la convince.

64. Infatti, ad avviso della Corte, lo scopo invocato dal Governo, vale a dire la necessità di colmare un vuoto giuridico ed eliminare le disparità di trattamento tra gli impiegati, in realtà era unicamente quello di difendere l'interesse finanziario dello Stato riducendo il numero di procedimenti pendenti dinanzi agli organi giudiziari.

65. Nessuna delle argomentazioni del Governo convince quindi la Corte della legittimità e della proporzionalità dell'ingerenza. Tenuto conto di quanto precede, l'intervento legislativo controverso, che decideva in via definitiva, e in maniera retroattiva, sul merito della controversia pendente dinanzi ai giudici nazionali tra i ricorrenti e lo Stato, non era giustificato da ragioni imperative d'interesse generale.

66. Pertanto, la Corte conclude per la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

II. SULL'ADDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1 ALLA CONVENZIONE

67. Secondo i ricorrenti, la retroattività dell'articolo 1 della legge finanziaria 2006 ha determinato la chiusura definitiva della controversia che li opponeva all'amministrazione, privandoli così di loro beni. Essi invocano l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione il quale recita:

«Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei propri beni. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblica utilità e alle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.»

A. Sulla ricevibilità

68. La Corte constata che questa parte del ricorso non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione e che non contrasta con nessun altro motivo d'irricevibilità. E' quindi opportuno dichiararla ricevibile.

B. Sul merito

1. Argomentazioni delle parti

69. A dire dei ricorrenti, al momento della presentazione dei ricorsi prima dell'adozione della legge controversa, essi avevano una legittima speranza di vederli coronati di successo in virtù di una giurisprudenza interna favorevole.

70. I ricorrenti ne deducono il carattere sproporzionato della misura controversa e la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

71. Il Governo intende far valere che, al momento dell'adozione della legge finanziaria 2006, i ricorrenti non erano titolari di un credito certo ed esigibile verso lo Stato non essendo ancora stata pronunciata una sentenza definitiva nel loro procedimento. Fa riferimento per ciò alle cause *Fernandez-Molina Gonzalez ed altri c. Spagna* ((dec.), n. 64359/01, CEDU 2002-IX) e *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia* (9 dicembre 1994, serie A n. 301-B) e ne conclude che i ricorrenti non erano titolari di un «bene» ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

72. Ad avviso del Governo, l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia era giustificata da «imperative ragioni di interesse generale». Contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, secondo il Governo, l'obiettivo del legislatore non era quello di far fallire i procedimenti in corso, bensì di intervenire per colmare un vuoto giuridico, e tale motivo è stato richiamato chiaramente dalla Corte costituzionale nella decisione del 26 novembre 2009. Secondo il Governo, un tale obiettivo costituisce, nel caso di specie, un'«imperativa ragione di interesse generale».

2. Valutazione della Corte

a) Sull'esistenza di un bene ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1

73. La Corte osserva che le parti hanno punti di vista divergenti sul fatto che i ricorrenti disponessero di un bene suscettibile di essere tutelato dall'articolo 1 del Protocollo n. 1. Essa rammenta che, secondo la sua giurisprudenza, un ricorrente può addurre una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 solo se le decisioni da lui contestate si riferiscono ai suoi «beni» ai sensi di tale disposizione. Il concetto di «beni» può coprire tanto i «beni attuali» quanto i valori patrimoniali, compresi, in alcune situazioni ben definite, i crediti. Perché un credito possa essere considerato un «valore patrimoniale» rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, il titolare del credito deve dimostrare che esso ha una base sufficiente nel diritto interno, ad esempio che è confermato da una giurisprudenza ben consolidata degli organi giudicanti. Una volta acquisito ciò, può entrare in gioco il concetto di «legittima speranza» (*Maurice c. Francia* [GC], n. 11810/03, § 63, CEDU 2005-IX).

74. Tenuto conto delle decisioni giurisdizionali, e della giurisprudenza dei giudici nazionali (precedenti §§ 39-40), contrariamente a quanto sostiene il Governo, la Corte ritiene che i ricorrenti beneficiassero, prima dell'intervento della legge finanziaria 2006, di un interesse patrimoniale che costituiva, se non un credito nei confronti della controparte, perlomeno la «legittima speranza» di ottenere il pagamento delle somme controverse, ed aveva quindi carattere di «bene» ai sensi della prima frase dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (si vedano in particolare *Lecarpentier ed altro c. Francia*, n. 67847/01, § 38, 14 febbraio 2006, e *S.A. Dangeville c. Francia*, n. 36677/97, § 48, CEDU 2002-III). L'articolo 1 del Protocollo n. 1 è quindi applicabile al caso di specie.

b) Sull'esistenza di un'ingerenza

75. Ad avviso della Corte, decidendo in via definitiva sul merito della controversia, la legge controversa ha comportato un'ingerenza nell'esercizio dei diritti che i ricorrenti potevano far valere in virtù della legge e della giurisprudenza in vigore e, pertanto, del loro diritto al rispetto dei loro beni. La Corte deve quindi accertare se l'ingerenza denunciata sia giustificata sotto il profilo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

c) Sulla giustificazione dell'ingerenza

i. Prevista dalla legge

76. E' pacifico che l'ingerenza controversa era «prevista dalla legge», come vuole l'articolo 1 del Protocollo n. 1.

ii. «Per causa di pubblica utilità»

77. Le opinioni delle parti divergono invece per quanto riguarda la legittimità di una tale ingerenza. Pertanto, la Corte deve accertare se quest'ultima perseguiva uno scopo legittimo, vale a dire se esisteva una «causa di pubblica utilità», ai sensi dell'articolo 1, primo comma, seconda frase, del Protocollo n. 1.

78. Secondo la Corte, avendo conoscenza diretta della loro società e dei suoi bisogni, in linea di massima, le autorità nazionali sono avvantaggiate, rispetto al giudice internazionale, nello stabilire ciò che è «di pubblica utilità». Nel meccanismo di tutela istituito dalla Convenzione, spetta quindi a loro pronunciarsi per prime sull'esistenza di un problema d'interesse generale che giustifichi alcune privazioni della proprietà. Pertanto, esse dispongono a tal fine di un certo margine di apprezzamento.

79. Inoltre, il concetto di «pubblica utilità» è ampio per natura. In particolare, la decisione di adottare leggi che comportino la privazione della proprietà implica di solito l'esame di questioni politiche, economiche e sociali. Ritenendo normale che il legislatore disponga di grande libertà nel portare avanti una politica economica e sociale, la Corte rispetta il modo in

cui egli concepisce gli imperativi della «pubblica utilità», a meno che il giudizio dello stesso non si riveli manifestamente privo di fondamento ragionevole (*Pressos Compania Naviera S.A. ed altri c. Belgio*, 20 novembre 1995, § 37, serie A n. 332, e *Broniowski c. Polonia* [GC], n. 31443/96, § 149, CEDU 2004-V).

80. Nel caso di specie, la Corte è chiamata a stabilire se lo scopo perseguito dall'articolo 1 della legge finanziaria 2006 andasse oltre il mero interesse finanziario dello Stato. Essa rammenta che, in linea di principio, il solo interesse finanziario non consente di giustificare l'intervento retroattivo di una legge di convalida (si veda, *mutatis mutandis*, *Zielinski e Pradal e Gonzalez ed altri* succitata, § 59, CEDU 1999-VII).

81. La Corte nutre dubbi sul fatto che l'ingerenza nel rispetto dei beni dei ricorrenti servisse una «causa di pubblica utilità».

82. Ad ogni modo, essa rammenta che l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve garantire un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (si veda, tra altre, *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, 23 settembre 1982, § 69, serie A n. 2) e che deve esistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito da qualsiasi misura privativa della proprietà (*Pressos Compania Naviera S.A. ed altri*, succitata, § 38).

83. Nel caso di specie, l'intervento legislativo controverso ha impedito definitivamente ai ricorrenti di vedersi riconoscere l'anzianità maturata presso gli enti locali almeno fino all'adozione dell'articolo 1 della legge finanziaria 2006.

84. Ad avviso della Corte, l'adozione dell'articolo 1 della legge finanziaria 2006 ha gravato i ricorrenti di un «onere anomalo ed esorbitante» e l'attacco portato ai loro beni è stato sproporzionato e tale da rompere il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui (si veda, *mutatis mutandis*, *Lecarpentier ed altro*, succitata, §§ da 48 a 53).

85. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

86. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente permette di riparare solo in parte alle conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

87. I ricorrenti chiedono una somma equivalente alla parte di retribuzione definitivamente persa, vale a dire la differenza tra la

retribuzione che percepiscono effettivamente e quella alla quale avrebbero avuto diritto in assenza dell'intervento legislativo controverso.

88. Il Governo contesta le pretese dei ricorrenti ed afferma che il danno materiale è stato calcolato sulla base di un «criterio stravagante».

89. Quanto al danno morale, i ricorrenti chiedono la somma di 5.000 EUR ciascuno.

90. Il Governo si oppone alla richiesta sostenendo che infondata.

91. I ricorrenti chiedono inoltre il rimborso delle spese del procedimento dinanzi ai giudici nazionali nonché il rimborso delle spese sostenute dinanzi alla Corte. Al riguardo, i ricorrenti chiedono alla Corte di fissare tale somma secondo equità.

92. Quanto alle spese del procedimento, il Governo rappresenta che i ricorrenti non hanno quantificato le loro pretese.

93. A giudizio della Corte, la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non è istruita. Pertanto, la riserva e fisserà il procedimento successivo, tenuto conto della possibilità che il Governo e i ricorrenti giungano ad un accordo.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITA',

1. Decide di riunire i ricorsi e di esaminarli congiuntamente in un'unica sentenza;
2. Dichiara i ricorsi ricevibili;
3. Afferma che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione;
4. Afferma che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione;
5. *Afferma* che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non è istruita; pertanto,
 - a) la *riserva in toto*;
 - b) *invita* il Governo e i ricorrenti ad inviarle per iscritto, entro un mese dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le loro osservazioni sulla questione e, in particolare, ad informarla di ogni accordo eventualmente raggiunto;
 - c) *riserva* l'ulteriore procedura e *delega* alla presidente della camera la fissazione della stessa, se necessario.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 7 giugno 2011, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Stanley Naismith
Cancelliere

Françoise Tulkens
Presidente

RICORSO N. 43549/08
AGRATI ED ALTRI c. ITALIA

Elenco dei ricorrenti

AGRATI ANTONELLA
ALDEGHI ROSANGELA
AMBIVERI RITA GIULIANA
BACCHIN MARISA LUCIAN
BAFFA GIUSEPPE
BALBI GIUSEPPE
BARBAGLIO ERNESTO
BALCONI ORNELLA
BARRECA MARIA
BELLONI ANTONELLA
BELLONI FRANCESCA
BELMONTE ALBA
BENENATI PATRIZIA
BONFANTI ANSELMO
BONFANTI SILVANA
BOSANI MARIA ROSA
BOSI FABIO
BRAMBILLA GIOVANNI
BUONO ANNAMARIA
CADEI OLIVIERO
CAPELLI MARIA ROSA
CASADEI ETTORE
CASALI ALESSANDRA
CASATI DANIELA
CASATI SERENA
CECCHI DARIO

CERONE MARIA
CICHETTI GABRIELLA
CIVITAQUALE ASSUNTA
COLOMBO MARIA LUISA
CONTI SEBASTIANO
CORRENGIA RENATO
CROCIFISSO VINCENZA
CRISTIANO PATRIZIA
CUSANO RAFFAELA
CUVIELLO ELISABETTA
D'ALESSANDRO VENERA
DAMATO SERAFINA
D'ANGELO DORIANA
D'ANGELO PIERINA
DE FELICE CARMELA
DE SCISCIOLO FEDELE
DI GAUDIO ANGELO
DI NUNNO MARIA ANTONIETTA
D'IZZIA FRANCESCA MARIA
ERRICO ANTONIO
FACCHINI FULVIA
FARINELLA VIALE GAETANO
FOGLIA ROSARIA MARIA
FRANCAVIGLIA ROSA
FRIGO MARIA STELLA
GARIBOLDI PIO EUGENIO MARIA
GHIDINI FRANCESCA
GOLLES ANNUNZIATA
GUSELLA LORENA
IOVINO LUISA

LAVIGNA RAFFAELA
LAZZARI BRUNA
LEMMA CINZIA
LO IACONO GIUSEPPA
LORETO FRANCESCO IVAN
LOSIO FRANCESCA
MAGNI ROSSANA
MANCINA ELENA
MANDELLI FLAVIA
MANIERO LUCA
MARALDI MARIA TERESA
MARIANI MASSIMO
MARINI DANIELA
MARINI SILVIA
MARTELLO MARTA
MASCIA ANTONIA
MASTINO GAVINA VITTORIA
MASTRANDREA GIACOMA
MAURI CARLA
MELIS EVELINA
MIGLIAZZA SIMONA ROSA ANNA
MITTI GRAZIA
MONACO PETRONILLA
MORA VALERIA
MUZZUPAPPA ADRIANA
OCCELLO ADELE
OLIVA TIZIANA
ORLANDINO PATRIZIA
PANEFORTE MARILENA
PANINI MARINA

PASCARELLA ANNA
PASQUALINI MARILISA
PATELLA ANGELA
PECORI SERENELLA
PEDRONI MARIELLA ENRICA
PEROTTO CECILIA
PEZZOTTA GIANPAOLA
PIPITONE CONCETTA
PUCCI FAUSTO ROCCO
RANCILIO MAURIZIO
REA COLOMBA
REINA ANGELO
ROMANELLI MARIA GRAZIA
RONCHI GERMANA
ROTA LILIANA
SAPERRE EMILIA
SCANZIANI GIANCARLO
SCHIAVO ANNA
SCIUTO SALVATORE
SETTI MARIA ANGELA
SFERRAZZA MARISA
SFREGOLA MARIA
SGROI FEDERICO
SPITALI CARMELA
SPIZZICO ANGELA
TAGLIABUE GIANMARIO
TARRICONE ANTONIA
TATOLI GINA
TODARO GIGLIOLA
TODISCO CARMELO

TORRETTA GIUSEPPINA

TUCCI GENNARO

VENUTO VINCENZA

VIMERCATI EMANUELA VIRGINIA

ZAPPA GIANCARLO