

SECONDA SEZIONE

CASO DI AGRATI E ALTRI c. ITALIA
(Ricorsi n. 43549/08, 6107/09 e 5087/09)

SENTENZA
(nel merito)

STRASBURGO
7 giugno 2011

Questa sentenza diventerà definitiva alle condizioni di cui all'articolo 44 § 2 della Convenzione.
Può essere sottoposta a revisione editoriale.

MASSIMA:

“Se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'articolo 6 ostano, salvo che per ragioni imperative di interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia (*sentenza Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis*, cit., § 49, serie A n. 301-B; *Zielinski e Pradal & Gonzales e altri* cit., § 57). (...) L'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte (v., in particolare, causa *Dombo Beheer BV c. Paesi Bassi*, dal 27 ottobre, 1993, § 33, Serie A, No. 274, e *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis*, § 46).

Secondo la (...) giurisprudenza, un ricorrente può addurre la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 solo nella misura in cui le decisioni che contesta sono relative alla sua "proprietà" ai sensi della presente disposizione. La nozione di "proprietà" può concernere sia i "beni esistenti" che i valori patrimoniali, ivi compresi, in determinati casi ben definiti, i crediti. Affinché un credito possa considerarsi un "valore patrimoniale", ricadente nell'ambito di applicazione dell'articolo 1 del Protocollo 1, è necessario che il titolare del credito lo dimostri in relazione al diritto interno, per esempio, sulla base di una consolidata giurisprudenza dei tribunali nazionali. Una volta dimostrato, può entrare in gioco il concetto di "legittimo affidamento" (*Maurice c. Francia* [GC], n. 11810/03, § 63, CEDU 2005-IX).

Grazie ad una conoscenza diretta della società e dei suoi bisogni, le autorità nazionali sono in via di principio in una posizione migliore rispetto al giudice internazionale per determinare ciò che rientra nel concetto di "pubblica utilità". Nel sistema di tutela istituito dalla Convenzione, la autorità nazionali devono quindi decidere per prime se esiste un interesse generale che giustifica la privazione della proprietà. Di conseguenza, esse dispongono di un certo margine di apprezzamento. La decisione di adottare una legislazione restrittiva della proprietà di solito comporta valutazioni di ordine politico, economico e sociale. Considerando normale che il legislatore disponga di un'ampia libertà di condurre una politica economica e sociale, la Corte deve rispettare il modo in cui egli concepisce gli imperativi di "pubblica utilità" a meno che la sua decisione sia manifestamente priva di ragionevole fondamento (*Presse Compania Naviera SA e altri c. Belgio*, 20 novembre 1995, § 37, Serie A, n. 332, e *Broniowski c. Polonia* [GC], n. 31443/96, § 149, CEDU 2004-V). In linea generale, il solo interesse economico non giustifica l'intervento di una legge retroattiva di convalida (*di misure restrittive della proprietà*).

Nel caso Agrati e altri c. Italia,

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (seconda sezione), riunita in una camera composta da:

Françoise Tulkens, *presidente*,

Danutė Jočienė,

David Thor Björgvinsson,

Dragoljub Popović,

Andras Sajo,

Isil Karakas,

Guido Raimondi, *giudici*,

e Stanley Naismith, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera il 17 maggio 2011,

Rende la seguente decisione, adottata nella presente data:

PROCEDURA

1. All'origine della questione vi sono tre ricorsi (n. 43549/08, 6107/09 e 5087/09) contro la Repubblica italiana con cui alcuni cittadini italiani ("i ricorrenti") hanno adito la Corte rispettivamente il 15 luglio 2008, il 17 dicembre 2008 e il 13 gennaio 2009, ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione").

2. I ricorrenti sono rappresentati e difesi dal Sig. I. Sullam, avvocato a Milano. Il Governo italiano ("Governo") è rappresentato e difeso dall'avvocato generale, la Sig.ra E. Spatafora, e dall'ex co-agente, il M. N. Lettieri.

3. Il 22 ottobre 2009, il Presidente della seconda sezione ha deciso di comunicare il ricorso al Governo. Come previsto dall' articolo 29 § 1 della Convenzione, si è deciso che la Camera avrebbe deliberato allo stesso tempo sull'ammissibilità e sul merito.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO

Ricorso n. 43549/08

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

5. I fatti, come indicati dalle parti, possono essere riassunti nel modo seguente.

6. Originariamente, i ricorrenti erano dipendenti della Provincia di Milano ed esercitavano le funzioni di assistenti amministrativi, collaboratori, assistenti tecnici e responsabili amministrativi nelle scuole ("Personale ATA"). Avevano diritto ad uno stipendio di base integrato da indennità accessorie.

7. Dopo il trasferimento del personale dal servizio pubblico locale al servizio pubblico statale di cui alla legge n. 124 del 3 maggio 1999, i ricorrenti venivano assunti dal 31 dicembre 1999 nel Ministero della Pubblica Istruzione. I dipendenti del detto ministero, che svolgevano le stesse funzioni dei ricorrenti, avevano diritto ad uno stipendio di base progressivo in base all'anzianità di servizio.

8. Ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 124 del 3 maggio 1999, l'anzianità di servizio ottenuta dai ricorrenti presso l'ente locale di provenienza era riconosciuta a tutti gli effetti giuridici ed economici. Tuttavia, il Ministero, senza prendere in considerazione l'anzianità acquisita dai dipendenti al servizio degli enti locali fino al 31 dicembre 1999 e quindi senza calcolare il

trattamento economico sulla base di tale anzianità, come previsto dal contratto collettivo nazionale della Scuola, attribuiva ai ricorrenti un'anzianità fittizia trasformando 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 aveva eliminato dall'ultimo libro paga dei ricorrenti tutte le componenti accessorie dello stipendio guadagnate in maniera stabile fino al 31 dicembre 1999.

9. Il 26 giugno 2001 i ricorrenti adivano il Tribunale di Milano, Sezione Lavoro, al fine di ottenere il riconoscimento giuridico ed economico dell'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza e il pagamento della differenza di retribuzione a partire dal 1 gennaio 2000. Essi affermavano di aver ricevuto una retribuzione non corrispondente all'anzianità e pertanto nettamente inferiore a quello dei funzionari che erano sempre stati alle dipendenze del Ministero della Pubblica Istruzione.

10. Con sentenza del 5 marzo 2002, il Giudice del lavoro di Milano accoglieva il ricorso dei ricorrenti e condannava il Ministero a riconoscere l'anzianità maturata presso l'ente locale.

11. Il Ministero proponeva appello avverso la sentenza.

12. Con sentenza del 9 febbraio 2004, la Corte di Appello confermava la decisione in primo grado secondo cui il Ministero aveva violato l'articolo 8 della legge n. 124 del 1999. Tale decisione era conforme alla giurisprudenza stabilita in numerose sentenze della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato.

13. Il 12 agosto 2004, il Ministero proponeva ricorso in cassazione. La prima udienza veniva fissata dopo tre anni, precisamente il 23 Ottobre 2007.

14. Nel frattempo veniva approvata la legge n. 266 del 2005, vale a dire la legge finanziaria per il 2006. L'articolo 1 della legge era intitolata "interpretazione autentica dell'articolo 8 della legge n. 124 del 1999" e prevedeva che il personale ATA doveva essere integrato nelle tabelle della nuova amministrazione sulla base del trattamento salariale globale all'atto del trasferimento.

15. Con sentenza del 22 febbraio 2008, la Corte di cassazione, in vista della nuova legge, accoglieva il ricorso del Ministero e rigettava il controricorso dei ricorrenti.

16. Pertanto, i ricorrenti erano costretti a restituire al Governo le somme che avevano ricevuto in esecuzione delle sentenze. Perdevano altresì il riconoscimento delle anzianità maturate presso l'ente locale di provenienza. Il loro stipendio risultava così inferiore a quello di altri membri del personale ATA che avevano ottenuto decisione favorevole passata 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. Originariamente, i ricorrenti erano dipendenti della Provincia di Novara ed esercitavano le funzioni di assistenti amministrativi, collaboratori, assistenti tecnici e responsabili amministrativi nelle scuole (personale ATA). Percepivano uno stipendio di base integrato da indennità accessorie.

19. Il 28 febbraio 2003, i ricorrenti adivano il Tribunale di Verbania, Sezione Lavoro, per ottenere il riconoscimento giuridico ed economico dell'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza e il pagamento della differenza di retribuzione a partire dal 1 gennaio 2000. Essi affermavano di aver ricevuto una retribuzione non corrispondente all'anzianità maturata e, pertanto, nettamente inferiore a quella dei funzionari che erano sempre stati alle dipendenze del Ministero della Pubblica Istruzione.

20. Con diverse sentenze del 19 giugno 2003, il Giudice del lavoro respingeva il ricorso dei ricorrenti perché, sulla base di un accordo tra l'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) e le organizzazioni sindacali, si applicava una deroga all'articolo 8 della legge n. 124 del 1999. I ricorrenti impugnavano tali sentenze, perché non conformi alla giurisprudenza della Suprema Corte 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 confermava la decisione in primo grado.
22. Nel 2005, i ricorrenti presentavano ricorso in cassazione. La prima udienza veniva fissata dopo due anni, il 23 ottobre 2007.
23. Con sentenza del 22 febbraio 2008, la Corte di Cassazione, in vista della nuova legge, respingeva il ricorso.

Ricorso n ° 5087/09

24. La ricorrente, Angela Carlucci, è una cittadina italiana, nata nel 1947 e residente a Casarile (Milano).
25. Originariamente, la ricorrente era impiegata alla Provincia di Milano e svolgeva la funzione di collaboratrice nelle scuole, facendo così parte del "personale ATA". Percepiva uno stipendio base integrato da indennità accessorie.
26. Il 21 marzo 2003 la ricorrente adiva il Tribunale di Milano, Sezione Lavoro, al fine di ottenere il riconoscimento giuridico ed economico dell'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza e, di conseguenza, il pagamento della differenza di retribuzione a partire dal 1 gennaio 2000. Sosteneva di percepire uno stipendio non corrispondente all'anzianità maturata e nettamente inferiore a quello dei funzionari che erano sempre stati alle dipendenze del Ministero della Pubblica Istruzione.
27. Con sentenza del 10 febbraio 2004, il Giudice del lavoro di Milano accoglieva il ricorso e condannava il Ministero a riconoscere l'anzianità maturata dalla ricorrente presso l'ente locale.
28. Il Ministero proponeva appello avverso la sentenza. Con sentenza del 17 maggio 2005, la Corte d'Appello confermava la sentenza in primo grado per il fatto che il Ministero aveva violato l'articolo 8 della legge n. 124 del 1999. Questa decisione era conforme alla giurisprudenza stabilita da numerose sentenze della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato.
29. Il 17 maggio 2006 il Ministero proponeva ricorso in cassazione. La prima udienza veniva fissata dopo due anni, precisamente il 17 gennaio 2008.
30. Con sentenza del 14 luglio 2008, la Corte di Cassazione, in vista della nuova legge, accoglieva il ricorso del Ministero e respingeva il controricorso della ricorrente.

II. DIRITTO E PRASSI INTERNI PERTINENTI IN MATERIA

31. Fino al 31 dicembre 1999 una parte del personale tecnico e ausiliario (abbr. personale ATA) e degli insegnanti tecnico-pratici delle scuole italiane dipendevano dal Ministero della Pubblica Istruzione, che li retribuiva direttamente sulla base del contratto collettivo nazionale, mentre un'altra parte era pagata e dipendeva dal contratto collettivo delle regioni autonome, comuni e province.
32. La legge n. 124 del 3 maggio 1999 prevede all'articolo 8, comma 2, che "Il personale di ruolo di cui al comma 1, dipendente dagli enti locali, in servizio nelle istituzioni scolastiche statali alla data di entrata in vigore della presente legge, è trasferito nei ruoli del personale ATA. (...) A detto personale vengono riconosciuti ai fini giuridici ed economici l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza."
33. Il 20 luglio 2000, l'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) concludeva un accordo con i sindacati per derogare al principio di conservazione dell'anzianità. Tale accordo veniva successivamente cristallizzato 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 negava che tale atto potesse costituire un accordo collettivo e precisava che intendeva derogare al principio di conservazione dell'anzianità.
35. La legge n. 266 del 2005, Legge Finanziaria 2006, prevede nel suo articolo 1 che: "il comma 2 dell'articolo 8 della legge del 3 maggio 1999 (n. 124) deve essere interpretato nel senso che il personale degli enti locali trasferito nell'effettivo del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario

(ATA) dipendente dagli 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, sulla base del trattamento economico (...).”

Nel sistema giuridico italiano, le leggi di interpretazione autentica hanno effetto retroattivo, nel senso che l'interpretazione che forniscono è considerata come parte integrante delle disposizioni interpretate dopo la loro entrata in vigore.

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

La giurisprudenza della Corte di Cassazione prima dell'approvazione della Legge 266 del 2005

37. Prima dell'entrata in vigore della legge in questione, la giurisprudenza in materia civile aveva annullato l'accordo tra l'ARAN e i sindacati perché incompatibile con il principio dell'incorporazione nel rango ministeriale del personale ATA sulla base dell'anzianità di cui all'articolo 8 della legge n. 124 del 3 maggio 1999.

38. Nel 2005, la Corte di Cassazione aveva respinto tutti i ricorsi da parte del Ministero, con quindici sentenze che confermavano l'incorporazione nel rango ministeriale dei dipendenti pubblici sulla base dell'anzianità maturata all'atto del trasferimento (Cassazione, Sezione Lavoro, sentenze n. 4722 del 4 marzo 2005, n. 18652-18657 del 23 settembre 2005, n. 18829 del 27 settembre 2005).

39. Il Consiglio di Stato si era pronunciato nella stessa direzione, 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, aveva dichiarato conforme alla Costituzione la Legge Finanziaria 2006, perché, sulla base del sistema giuridico italiano, il legislatore può approvare anche leggi interpretative incompatibili con il testo della legge da interpretare: la disposizione di cui all'articolo 8, comma 2 della Legge n. 124 del 1999 rappresentava una deroga a questo principio generale; deroga nei confronti della quale la Legge Finanziaria 2006 proponeva il ripristino della regola generale. La Corte Costituzionale aveva altresì dichiarato che la legge n. 266 del 2005 non creava una disparità di trattamento tra i dipendenti pubblici che avevano ottenuto una sentenza definitiva favorevole e quelli coinvolti in processi ancora pendenti.

41. Il 3 giugno 2008, la Sezione Lavoro della Suprema Corte invitava 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 respingeva il rinvio operato dalla Corte di Cassazione. Dichiarava che il divieto di ingerenza legislativa, nelle cause pendenti di cui lo Stato era parte, non era assoluto; ribadiva che anche la Corte europea non aveva voluto imporre al legislatore nazionale un divieto assoluto di ingerenza, poiché in diverse sentenze (vedi *Niedenthal-Forrer c. Germania*, n. 47316/99, 20 febbraio 2003, *National & Provincial 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 et Blanche de Castille e altri c. Francia*, 42219/98 e 54563/00 27 maggio 2004), non aveva ritenuto in contrasto con l'articolo 6 della Convenzione l'intervento retroattivo dei legislatori interni. La legittimità di tali interventi era stata riconosciuta, in particolare, alla luce di alcune circostanze storiche, come nel caso della riunificazione tedesca. Per quanto riguarda la *ratio* della nuova legge, la Corte Costituzionale ricordava la necessità di armonizzare il sistema di retribuzione del personale ATA a prescindere dalla provenienza dei dipendenti. Inoltre, la Corte Costituzionale faceva riferimento all'esigenza di correggere il difetto tecnico della legge precedente, che prevedeva la possibilità di lasciare la questione alla autonomia delle parti e al potere regolamentare.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione, dopo l'adozione della legge n. 266 del 2005

43. Dopo l'entrata in vigore della legge in questione, la Corte di Cassazione annullava tutte le sentenze favorevoli ai dipendenti ATA, e respingeva tutti i ricorsi contro il Ministero.

IN DIRITTO

I. SULL'ESAME CONGIUNTO DEI RICORSI

44. Tenuto conto della somiglianza dei ricorsi sia sui fatti che sulla questione giuridica, la Corte ritiene necessario riunirli e decidere congiuntamente in una sola sentenza.

II. SULLA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE

45. I ricorrenti lamentano che l'azione legislativa, in pendenza della procedura giudiziaria, abbia violato il loro diritto a un giusto processo. Essi indicano che la giurisprudenza aveva già riconosciuto agli ex dipendenti degli enti locali il diritto al riconoscimento, a tutti gli effetti giuridici ed economici, dell'anzianità ivi maturata. Senza un intervento legislativo, potevano quindi avere un legittimo affidamento, quasi una certezza, di ottenere equa soddisfazione. I ricorrenti ritengono che il solo interesse economico della Pubblica Amministrazione, di per sé non sufficiente a sostanziare un imperativo di carattere generale, aveva motivato l'intervento legislativo in questione.

Essi denunciano una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, che recita:

"Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente (...) da un tribunale (...), il quale deciderà (...) delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...)"

A. Sull'ammissibilità

46. La Corte rileva che tale ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione. Osserva inoltre che, poiché non emerge alcun vizio di procedura, il ricorso deve essere dichiarato ammissibile.

B. Sul merito

1. Argomenti delle parti

47. A titolo preliminare, i ricorrenti contestano l'affermazione del Governo secondo cui, negli enti locali, l'anzianità non avrebbe alcuna ripercussione sul piano economico. A questo proposito, i ricorrenti ricordano che l'articolo 5 del contratto degli enti locali del 31 marzo 1999 prevede che l'esperienza maturata dal personale, una volta dedotta l'anzianità di servizio, è un momento determinante ai fini del progresso economico all'interno delle aree di classificazione. Pertanto, il trattamento retributivo presso gli enti locali è determinato sia dall'anzianità maturata che dagli altri elementi accessori, mentre nel contratto nazionale per i dipendenti della scuola il trattamento retributivo all'interno di ciascun settore dipende unicamente dall'anzianità.

48. I ricorrenti sostengono che, a seguito del trasferimento, hanno avuto un trattamento economico globale inferiore a quello percepito prima del trasferimento, in quanto hanno perso tutti gli elementi accessori della retribuzione. Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal Governo, i ricorrenti non potevano opporsi al trasferimento a servizio dello Stato, come riconosciuto dalla Corte di Cassazione nella sentenza del 7 Marzo 2007.

49. I ricorrenti ribadiscono di aver perso ogni aumento contrattuale e ogni indennità accessoria dello stipendio previsti solo nei contratti degli enti locali (vale a dire l'indennità di qualificazione

professionale, l'indennità dei buoni pasto, l'indennità di mobilità, l'indennità di rischio, indennità di disponibilità, il premio di presenza, ecc...).

50. Essi ricordano che la Suprema Corte ha sottolineato ufficialmente, con una giurisprudenza chiara e consolidata, che "la legge inequivocabilmente accorda al trasferimento l'effetto del riconoscimento di anzianità". A tal proposito, si afferma che il ruolo di un organo giurisdizionale supremo è esattamente quello di risolvere questo genere di contraddizioni (*Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri c. Francia* [GC], n. 24846/94 e 34165/96 a 34173/96, § 59, CEDU 1999-VII).

51. Secondo i ricorrenti, non vi era alcun motivo imperativo di ordine generale per giustificare l'ingerenza nella risoluzione della controversia giudiziaria. Essi lamentano la violazione dell'articolo 6 § 1 in quanto lo Stato ha violato il principio della parità delle armi promulgando una legge retroattiva al fine di influenzare l'esito dei procedimenti giudiziari avanzati contro di lui dal personale ATA. Lo Stato avrebbe inoltre violato l'autonomia della funzione giudiziaria riservata alla Corte di Cassazione, interferendo nell'amministrazione della giustizia (*Zielinski e Pradal e Gonzalez e a.*, citata, § § 58-59).

Secondo i 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). A tal proposito, sottolineano che la legge n. 266 del 2005 è entrata in vigore quasi sei anni dopo la decisione di trasferire il personale e quando il trasferimento era già stato pienamente realizzato da oltre cinque anni e la Corte di Cassazione aveva già eliminato ogni possibile incertezza di interpretazione. Inoltre, la norma d'interpretazione era già stata inserita nella Legge Finanziaria.

52. Il Governo respinge l'argomento dei ricorrenti. Afferma che a seguito del trasferimento, i ricorrenti hanno continuato a svolgere le stesse funzioni con lo stesso stipendio e che tutte le anzianità maturate sono state riconosciute ai fini del pensionamento. L'unica differenza, secondo il Governo, è che l'anzianità maturata durante il servizio presso l'ente locale non poteva comportare un aumento retributivo del trattamento economico che i ricorrenti percepivano all'atto del trasferimento, data l'applicabilità in quel momento delle norme sul trattamento economico progressivo nei rapporti di lavoro con lo Stato.

53. Inoltre, il Governo afferma che tale interpretazione della legge n. 124 del 1999 era stata confermata da un accordo tra l'agenzia (ARAN) e le organizzazioni sindacali dei lavoratori e poi avallata dal decreto ministeriale del 5 aprile 2001.

54. Il Governo sostiene che, poiché le controversie si erano moltiplicate in tutto il territorio, il legislatore era intervenuto con una legge interpretativa per colmare il vuoto giuridico che si era creato, data la difficoltà per gli accordi collettivi e il potere regolamentare di risolvere la questione, e per evitare aumenti ingiustificati degli stipendi e una disparità di trattamento tra i dipendenti. Secondo il Governo non si poteva parlare di *reformatio in peius* della posizione dei ricorrenti.

55. A questo proposito, il Governo ricorda in grandi linee la giurisprudenza della Corte in materia di interventi legislativi. Richiama le seguenti sentenze: *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 dicembre 1994, serie A n. 301-B; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, precitata; *Zielinski e Pradal e Gonzalez e a.*, precitata; *Forrer-Niedenthal c. Germania*, precitata; *OGIS-Institut Stanislas e altri c. Francia*, citata).

56. Nel caso di specie, secondo il Governo, i ricorrenti non avevano ottenuto una sentenza definitiva ed esecutiva. Inoltre, essi avevano cercato di approfittarsi di un vuoto giuridico, tenuto conto della mancanza di contratti collettivi e di regolamenti per disciplinare la materia. L'azione legislativa era quindi perfettamente prevedibile e rispondeva ad un'evidente ragione imperativa di ordine generale (*OGIS-Institut Stanislas e altri c. Francia*, citata). Secondo il Governo, la situazione era pari a quella del legislatore nel caso *Building Societies c. Regno Unito*, cit: in questo caso, l'azione legislativa ha impedito la creazione di situazioni discriminatorie all'interno del personale ATA. Pertanto sussisteva una valida ragione di interesse pubblico ai sensi della giurisprudenza della Corte.

57. Infine, il Governo ricorda che la Corte Costituzionale italiana aveva dichiarato che l'azione legislativa non era contraria alla Costituzione italiana né alla Convenzione.

2. Giudizio della Corte

58. La Corte ribadisce che se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'articolo 6 ostano, salvo che per ragioni imperative di interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia (*sentenza Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis*, cit., § 49, serie A n. 301-B; *Zielinski e Pradal & Gonzales e altri* cit., § 57). La Corte ricorda inoltre che l'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte (v., in particolare, causa *Dombo Beheer BV c. Paesi Bassi*, dal 27 ottobre, 1993, § 33, Serie A, No. 274, e *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis*, § 46).

59. In questo caso, la Corte osserva che l'articolo 1 della Legge Finanziaria 2006 ha comportato un'interpretazione autentica dell'articolo 8 della legge n. 124 del 1999 e previsto che il personale ATA dovrebbe essere integrato nelle tabelle della nuova amministrazione sulla base del trattamento salariale globale all'atto del trasferimento. Essa rileva, inoltre, che le suddette leggi d'interpretazione autentica sono retroattive, nel senso che l'interpretazione che forniscono è considerata parte integrante delle disposizioni interpretate dopo la loro entrata in vigore.

60. Nel caso di specie, l'articolo 1 della Legge Finanziaria 2006, che esclude dal suo campo di applicazione solo le sentenze passate in giudicato, fissa definitivamente la risoluzione della controversia sottoposta all'esame della magistratura e ciò in maniera retroattiva. È chiaro che le azioni proposte da tutti i ricorrenti davanti ai tribunali nazionali erano pendenti al momento della sua entrata in vigore.

61. Di conseguenza, l'adozione della Legge Finanziaria 2006 stabilisce il merito della causa e rende inutile la prosecuzione del processo.

62. Per quanto riguarda le "ragioni imperative di interesse generale" evocate dal Governo e ribadite dalla Corte Costituzionale nella sentenza del 26 novembre 2009, esse risulterebbero dalla necessità di porre rimedio a un difetto tecnico della legge originaria e di prevenire la creazione di situazioni discriminatorie tra i dipendenti provenienti dallo Stato e quelli provenienti dagli enti locali. Per quanto riguarda la decisione della Corte Costituzionale, la Corte ricorda che non basterebbe a stabilire la conformità della legge n. 266 del 2005 con le disposizioni della Convenzione (*Zielinski e Pradal e Gonzalez e a.*, citata, § 59).

63. La Corte nota inoltre che, dopo un periodo di cinque anni, il legislatore ha adottato una disposizione di interpretazione autentica diversa dalla disposizione da interpretare e in contrasto con la giurisprudenza della Corte di Cassazione. Non è quindi convinta dagli argomenti del Governo secondo cui c'era una lacuna normativa da colmare.

64. La Corte ritiene, infatti, che l'obiettivo indicato dal Governo, ossia la necessità di riempire un vuoto giuridico e di eliminare le disparità di trattamento tra i dipendenti, mirava in realtà a preservare solo l'interesse economico dello Stato, riducendo il numero delle cause pendenti dinanzi ai giudici italiani.

65. Nessuno degli argomenti presentati dal Governo ha, quindi, convinto la Corte sulla legittimità e proporzionalità dell'ingerenza legislativa. Considerato quanto sopra esposto, l'intervento legislativo impugnato, che regolamentava definitivamente, *ex tunc*, il merito della controversia tra i ricorrenti e lo Stato davanti al giudice nazionale, non era giustificato da ragioni imperative di interesse pubblico generale.

66. Di conseguenza, la Corte riscontra la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

II. SULLA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1 DELLA CONVENZIONE

67. I ricorrenti ritengono che la retroattività dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2006 li abbia privati dei loro beni nella misura in cui questa disposizione ha messo fine in maniera definitiva alla controversia con l'amministrazione. Essi invocano l'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione che recita come segue:

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

Le disposizioni Precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere 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. Sull'ammissibilità

68. La Corte reputa questa parte del ricorso non manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione e non contrastante con alcun altro motivo di inammissibilità. Pertanto il ricorso deve essere dichiarato ammissibile.

B. Sul merito

1. Argomenti delle parti

69. I ricorrenti sostengono che, al momento della presentazione del ricorso prima dell'approvazione della legge in questione, nutrivano un legittimo affidamento di ottenere una decisione loro favorevole sulla base di una nutrita giurisprudenza interna.

70. I ricorrenti lamentano il carattere sproporzionato della misura contestata e la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

71. Il Governo intende addurre che, al momento dell'approvazione della Legge Finanziaria 2006, i ricorrenti non erano titolari di un credito certo ed esigibile nei confronti dello Stato, poiché nessuna decisione definitiva era ancora stata adottata nel processo pendente. Il Governo richiama i casi *Gonzalez Fernandez-Molina e 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 conclude che i ricorrenti non erano titolari di un diritto di proprietà ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

72. Il Governo sostiene che l'ingerenza legislativa nell'amministrazione della giustizia era giustificata da "ragioni imperative di interesse pubblico". Contrariamente a quanto affermato dai ricorrenti, ritiene che l'obiettivo del legislatore non era quello di svantaggiare l'esito del processo pendente, ma di intervenire per colmare una lacuna normativa, e sottolinea che questo motivo era stato chiaramente affermato dalla Corte Costituzionale, nella sentenza del 26 novembre 2009. Tale obiettivo rappresenterebbe, nel caso di specie, una "ragione imperativa di interesse generale".

2. Giudizio della Corte

a) Sull'esistenza di diritto di proprietà, ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1

73. La Corte osserva che le parti hanno opinioni diverse circa la questione di sapere se i ricorrenti disponevano di un diritto di proprietà tutelato dall'articolo 1 del Protocollo n. 1. Si ricorda che, secondo la sua giurisprudenza, un ricorrente può addurre la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 solo nella misura in cui le decisioni che contesta sono relative alla sua "proprietà" ai sensi della presente disposizione. La nozione di "proprietà" può concernere sia i "beni esistenti" che i valori patrimoniali, ivi compresi, in determinati casi ben definiti, i crediti. Affinché un credito possa considerarsi un "valore patrimoniale", ricadente nell'ambito di applicazione dell'articolo 1 del Protocollo 1, è necessario che il titolare del credito lo dimostri in relazione al diritto interno, per esempio, sulla base di una consolidata giurisprudenza dei tribunali nazionali. Una volta dimostrato,

può entrare in gioco il concetto di "legittimo affidamento" (*Maurice c. Francia* [GC], n. 11810/03, § 63, CEDU 2005-IX).

74. Alla luce della giurisprudenza dei giudici nazionali (§ § 39-40), la Corte ritiene, contrariamente a quanto sostenuto dal Governo, che i ricorrenti fossero titolari, prima dell'intervento della Legge Finanziaria 2006, di un interesse economico che costituiva, se non un diritto di credito nei confronti della controparte, quanto meno un "legittimo affidamento" di ottenere il pagamento degli importi contestati, e che aveva, pertanto, il carattere di "bene" ai sensi della prima frase dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (v., in particolare *Lecarpentier e altri c. Francia*, n. 67847/01, § 38, 14 febbraio 2006, e *S.A. Dangeville c. Francia*, n. 36.677/97, § 48, CEDU 2002-III). L'articolo 1 del Protocollo n. 1 è pertanto applicabile al caso di specie.

b) Sull'esistenza di un'ingerenza

75. La Corte ritiene che la legge in questione, regolamentando in maniera definitiva le controversie, si sostanzia in un'ingerenza nell'esercizio del diritto di proprietà che i ricorrenti potevano rivendicare in virtù della legislazione previgente e della giurisprudenza. Bisogna quindi valutare se l'ingerenza controversa fosse giustificata ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

c) Sulla giustificazione dell'ingerenza

i. Principio di legalità

76. È pacifico che l'ingerenza fosse "prevista dalla legge" ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

ii. "Per causa di utilità pubblica"

77. Tuttavia, le parti non convengono sulla legittimità di tale ingerenza. La Corte deve decidere se questa perseguisse uno scopo legittimo, vale a dire se esistesse una "causa di pubblica utilità", ai sensi della seconda frase del primo comma dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

78. La Corte ritiene che, grazie ad una conoscenza diretta della società e dei suoi bisogni, le autorità nazionali sono in via di principio in una posizione migliore rispetto al giudice internazionale per determinare ciò che rientra nel concetto di "pubblica utilità". Nel sistema di tutela istituito dalla Convenzione, le autorità nazionali devono quindi decidere per prime se esiste un interesse generale che giustifica la privazione della proprietà. Di conseguenza, dispongono di un certo margine di apprezzamento.

79. Inoltre, la nozione di "pubblica utilità" è ampia. In particolare, la decisione di adottare una legislazione restrittiva della proprietà di solito comporta valutazioni di ordine politico, economico e sociale. Considerando normale che il legislatore disponga di un'ampia libertà di condurre una politica economica e sociale, la Corte deve rispettare il modo in cui egli concepisce gli imperativi di "pubblica utilità" a meno che la sua decisione sia manifestamente priva di ragionevole fondamento (*Presse Compania Naviera SA e 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 pronunciarsi sulla questione di sapere se l'obiettivo perseguito dall'articolo 1 della Legge Finanziaria 2006 superi il mero interesse economico dello Stato. Si ricorda che, in linea generale, il solo interesse economico non giustifica l'intervento di una legge retroattiva di convalida (v., *mutatis mutandis*, *Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri cit.*, § 59, CEDU 1999-VII).

81. La Corte nutre dei dubbi in merito al fatto che l'interferenza nel pacifico godimento dei propri beni persegua interessi di "pubblica utilità".

82. In ogni caso, ricorda che detta ingerenza deve trovare un giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale della comunità e le esigenze individuali di tutela dei diritti fondamentali (vedi tra le 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 dalle misure restrittive della proprietà (*Pressos Compania Naviera SA e a.*, citata, § 38).

83. Nel caso di specie, l'intervento legislativo impugnato ha sicuramente impedito ai ricorrenti di vedersi riconoscere l'anzianità di servizio maturata presso gli enti locali, almeno fino all'adozione dell'articolo 1 della Legge Finanziaria 2006.

84. Secondo la Corte, l'adozione dell'articolo 1 della Legge Finanziaria 2006 ha imposto un "onere eccessivo e anormale" ai ricorrenti e il pregiudizio alla loro proprietà ha rivestito carattere sproporzionato, rompendo il giusto equilibrio tra le esigenze di interesse pubblico e la tutela dei diritti fondamentali individuali (v., *mutatis mutandis, Lecarpentier e altri*, sopra, § § 48-53).

85. Di conseguenza, 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 non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, quando è il caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa".

87. I ricorrenti richiedono una somma equivalente alla parte di retribuzione persa, vale a dire la differenza fra la retribuzione effettivamente percepita e quella alla quale avrebbero diritto in assenza dell'intervento legislativo in questione.

88. Il Governo contesta le conclusioni dei ricorrenti e afferma che il danno patrimoniale è stato calcolato sulla base di un "criterio stravagante".

89. Per quanto riguarda il danno morale, i ricorrenti richiedono il risarcimento pari a 5000 euro ciascuno.

90. Il Governo si oppone e reputa infondata la domanda.

91. I ricorrenti richiedono inoltre il pagamento delle spese di procedura dinanzi ai giudici nazionali e il pagamento delle spese sostenute dinanzi alla Corte. A tal proposito, i ricorrenti chiedono alla Corte di determinare tale importo secondo equità.

92. Per quanto riguarda le spese di procedura, il Governo rileva che i ricorrenti non hanno quantificato le loro richieste.

93. La Corte ritiene che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non può essere decisa allo stato degli atti. Di conseguenza, si riserva di decidere a seguito di un'ulteriore procedura, tenuto conto della possibilità che il Governo e i ricorrenti pervengano ad un accordo.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE ALL'UNANIMITÀ

1. Decide di riunire i ricorsi e di esaminarli congiuntamente con una sola sentenza;

2. Dichiarare i ricorsi ammissibili;

3. Dichiarare che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione;

4. Dichiarare che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione;

5. Dichiarare che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non può essere stabilita allo stato degli atti, e di conseguenza

a) la riserva *in toto*;

b) invita il Governo e i ricorrenti a presentare per iscritto entro un mese dal giorno in cui la decisione diventa definitiva, ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, le loro osservazioni in proposito e di notificare qualsiasi accordo cui si potrebbe pervenire;

c) riserva l'ulteriore procedura e delega al presidente della Camera la decisione di fissare l'udienza successiva, se necessario.

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

Stanley Naismith Françoise Tulkens
Cancelliere Presidente

RICORSO N. 43549/08
AGRATI E ALTRI c. ITALIA
Elenco dei RICORRENTI

AGRATI ANTONELLA
ALDERGHI 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 GIUSEPPE
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
PEZZOTTI 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**

SENTENZA AGRATI E ALTRI c. ITALIA (MERITO)

SENTENZA AGRATI E ALTRI c. ITALIA (MERITO)