

Causa Agrati e altri c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 7 giugno 2011 (ricorsi nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09).

Diritto ad un processo equo – In ordine alla retroattività delle leggi di interpretazione autentica – Interferenza legislativa da parte di una legge entrata in vigore successivamente all’instaurazione di giudizi - Rischio di condizionare la conclusione giudiziaria di una controversia già pendente - Violazione dell’art. 6 par. 1 CEDU – Sussiste.

Diritto al godimento di beni – Ingerenza del legislatore – Proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo di pubblica utilità - Violazione dell’art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU – Sussiste.

Benché non sia precluso al legislatore di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio di certezza del diritto e la nozione di processo equo contenuti nell’articolo 6 impediscono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, ogni ingerenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia al fine di influire sulla conclusione giudiziaria di una lite. Nel caso di specie, lo Stato italiano ha violato l’art. 6 par. 1 CEDU, essendo esso intervenuto con una norma *ad hoc* al fine di assicurarsi un esito favorevole nei giudizi di cui era parte.

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; deve altresì esistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito da qualsiasi misura privativa della proprietà. Nel caso di specie, l’adozione della legge di interpretazione autentica, avendo privato in via definitiva i ricorrenti della possibilità di ottenere il riconoscimento dell’anzianità di servizio pregressa, costituisce un attentato sproporzionato ai loro beni, spezzando il giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell’individuo.

Fatto. La pronuncia prende le mosse dai giudizi intentati da alcuni lavoratori appartenenti al personale scolastico ATA, volti ad ottenere il riconoscimento dell’anzianità di servizio maturata presso gli enti locali prima che, con la legge 124 del 1999, venisse disposto il loro trasferimento alle dipendenze dello Stato, nella specie del Ministero dell’Istruzione.

Stando all’art. 8 della legge n. 124 del 1999, l’anzianità di servizio maturata dai ricorrenti presso l’ente locale di provenienza era riconosciuta ai fini giuridici ed economici. Tuttavia, senza calcolare il trattamento economico sulla base della anzianità maturata dai lavoratori presso gli enti locali fino al 31 dicembre 1999, come imponeva il contratto collettivo nazionale del comparto scuola, il Ministero attribuiva ai ricorrenti un’anzianità fittizia convertendo la retribuzione percepita presso gli enti locali alla data del 31 dicembre 1999 in anni di anzianità. A tal fine, venivano eliminate dall’ultima busta paga dei ricorrenti tutte le voci accessorie dello stipendio da loro percepite in maniera stabile fino al 31 dicembre 1999.

In date diverse tutti i ricorrenti adivano il tribunale del lavoro competente per territorio al fine di ottenere sia il riconoscimento giuridico ed economico dell’anzianità maturata presso l’ente locale di provenienza sia il versamento della differenza di retribuzione a partire dal 1° gennaio 2000. Tutti i ricorrenti lamentavano, altresì, di percepire uno stipendio inferiore a quello degli impiegati da sempre inquadrati nei ruoli del Ministero dell’Istruzione.

Con riferimento al primo ricorso (n. 43549/08) il tribunale di Milano accoglieva la richiesta dei ricorrenti e condannava il Ministero a riconoscere l’anzianità maturata dagli stessi presso l’ente locale. In seguito al ricorso in appello presentato dal Ministero, veniva confermata anche in secondo grado la sentenza del tribunale, riconoscendo la violazione dell’art. 8 della legge n. 124 del 1999. Il Ministero soccombente propose così ricorso per cassazione.

Nel frattempo veniva adottata la legge n. 266 del 2005¹ (“legge finanziaria 2006”) il cui art. 1, 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 trasferimento². Tenuto conto dell’entrata in vigore della nuova legge, la Corte di cassazione, il 22 febbraio 2008, accoglieva il ricorso del Ministero e i ricorrenti venivano costretti a restituire al Governo le somme ricevute in esecuzione delle sentenze precedenti. Inoltre, perdevano il riconoscimento dell’anzianità da loro maturata presso l’ente locale di provenienza. Lo stipendio da percepire, peraltro, risultava inferiore a quello di altri *ex* membri del personale ATA che avevano vinto, con sentenze passate in giudicato prima dell’entrata in vigore della legge finanziaria 2006.

Con riferimento al secondo ricorso (n. 6107/09) il tribunale del lavoro di Verbania rigettava l’impugnativa motivando che, con un accordo tra l’agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le organizzazioni sindacali, si era derogato all’art. 8 della legge n. 124 del 1999³. I ricorrenti soccombenti anche in grado d’appello, nel 2005 proponevano ricorso alla Corte di cassazione la quale, con sentenza del 22 febbraio 2008, tenuto conto della entrata in vigore della nuova legge, rigettava il ricorso.

In ordine al terzo ricorso (n. 5087/09), il tribunale del lavoro di Milano accoglieva la doglianza della ricorrente e condannava il Ministero a riconoscere l’anzianità da lei maturata presso l’ente locale. La Corte d’appello confermava la sentenza del tribunale, motivando che il Ministero non aveva rispettato le disposizioni contenute nell’art. 8 della legge n. 124 del 1999.

¹ 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. Inoltre, ad avviso della Corte costituzionale, tale legge 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.

Nel 2008, la Sezione lavoro della Corte di Cassazione ha invitato la Corte Costituzionale a rivedere la sua posizione alla luce dell’articolo 6 par. 1 CEDU ma, con sentenza n. 311 del 2009, la Corte costituzionale ha ribadito che 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 giurisprudenza della CEDU non aveva inteso porre un divieto assoluto d’ingerenza del legislatore poiché, in diverse cause (si vedano *inter alia 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,; *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 CEDU interventi retroattivi dei legislatori nazionali. 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 riferendosi, inoltre, 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.

² Ai sensi dell’articolo 1 della legge n. 266 del 2005, l’art. 8, comma 2, della legge n. 124 del 1999 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. L’articolo 2112 del codice civile italiano dispone che il rapporto di lavoro continua con l’eventuale cessionario e il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano.

³ Prima dell’intervento della legge 266 del 2005, la giurisprudenza civile aveva dichiarato 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’art. 8 della legge n. 124 del 1999. Nel 2005, infatti, la Corte di cassazione aveva rigettato tutti i ricorsi presentati dal ministero, confermando 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). Il Consiglio di Stato, a sua volta, si è pronunciato nello stesso senso nelle sentenze n. 4142/2003 del 6 luglio 2005 e n. 5371 del 6 dicembre 2006.

Con 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.

La Corte di cassazione, adita in ultimo grado dal Ministero, con sentenza del 14 luglio 2008 e tenuto conto dell'entrata in vigore della legge finanziaria, accoglieva il ricorso e rigettava la domanda della ricorrente.

Diritto. I ricorrenti hanno denunciato, in primo luogo, la violazione dell'art. 6 par. 1 della CEDU, rilevando come l'intervento legislativo in pendenza del giudizio avesse gravemente leso il loro diritto ad un processo equo. Essi hanno inoltre sostenuto di avere percepito, in seguito al trasferimento del personale previsto dalla legge n. 124 del 1999, un trattamento economico nel complesso inferiore a quello percepito precedentemente, perdendo altresì tutti gli elementi accessori della retribuzione senza godere della possibilità di opporsi al trasferimento imposto in tal modo. Peraltro, i ricorrenti hanno posto in evidenza come, alla luce di una giurisprudenza chiara e consolidata in materia, gli *ex* impiegati degli enti locali avrebbero diritto al riconoscimento ai fini giuridici ed economici dell'anzianità maturata presso l'ente locale.

A loro parere, l'intervento legislativo in questione (l'entrata in vigore della legge 205 del 2006, della "finanziaria 2006") è stato motivato unicamente dall'interesse finanziario dell'amministrazione non sufficiente quindi ad integrare un motivo imperativo d'interesse generale. Stando ai ricorrenti, infatti, nessun motivo imperativo d'interesse generale poteva giustificare l'ingerenza nella gestione del contenzioso giudiziario. Essi hanno lamentato così la violazione dell'art. 6 par. 1, lamentando che lo Stato aveva 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.

Il Governo, per contro, ha affermato che i ricorrenti, a seguito del trasferimento, hanno continuato a svolgere le medesime funzioni percependo lo stesso stipendio e che è stata loro riconosciuta a fini pensionistici l'intera anzianità maturata. L'unica differenza rispetto al regime precedente sarebbe stata che tale anzianità maturata durante il servizio prestato presso l'ente locale (nel caso specifico la provincia) 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. A parere del Governo il legislatore era intervenuto con una legge interpretativa al fine di colmare il vuoto giuridico creatosi, data la difficoltà riscontrata nel disciplinare la materia sul piano degli accordi collettivi e del potere regolamentare, e al fine di evitare aumenti ingiustificati delle retribuzioni e disparità di trattamento tra gli impiegati. Per tutti questi motivi il Governo ha negato una *reformatio in peius* della posizione dei ricorrenti⁴.

Sull'art. 6 CEDU (equità del processo sotto il profilo della retroattività di norme sopravvenute).

La Corte di Strasburgo ha ribadito, in primo luogo, che se in linea di principio nulla vieta al potere legislativo di intervenire in materia civile mediante nuove disposizioni, dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della certezza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'art. 6 CEDU 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. La Corte ha rammentato, 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.

⁴ In tale occasione il Governo ha richiamato la giurisprudenza della Corte in materia di interventi legislativi. In particolare, il riferimento è alle seguenti sentenze: *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia* del 9 dicembre 1994; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito*; *Zielinski e Pradal e Gonzalez ed altri*; *Forrer-Niedenthal c. Germania*; *OGIS-Institut Stanislas ed altri c. Francia*.

Nel caso di specie, la Corte ha osservato che le cosiddette leggi di interpretazione autentica hanno effetto retroattivo nel senso che l'interpretazione fornita è considerata parte integrante delle disposizioni interpretate sin dall'entrata in vigore delle stesse. In tale contesto si inserisce l'art. 1 della legge finanziaria 2006, che escludeva dal suo campo di applicazione solo le sentenze passate in giudicato. La Corte ha quindi constatato che, poiché le azioni proposte dalla totalità dei ricorrenti dinanzi ai giudici nazionali erano ancora pendenti, l'adozione della legge di interpretazione autentica, definendo il merito della controversia, aveva reso vana la prosecuzione dei procedimenti.

In conclusione, 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 è stato unicamente quello di difendere l'interesse finanziario dello Stato riducendo il numero di procedimenti pendenti dinanzi agli organi giudiziari. Per tutti questi motivi la Corte ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 6 par. 1 CEDU.

Sull'articolo 1 del Protocollo n. 1 CEDU (protezione della proprietà)

I ricorrenti si dolevano del fatto che la retroattività dell'art. 1 della legge finanziaria 2006 aveva determinato la chiusura definitiva delle controversie pendenti con l'amministrazione, privandoli, in tal modo, dei loro beni. Essi hanno quindi invocato l'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU. A parere dei ricorrenti, al momento della presentazione dei ricorsi, prima dell'adozione della legge controversa, sussisteva la legittima aspettativa di vincere le cause in virtù di una giurisprudenza loro favorevole. Il Governo, al contrario, ha sostenuto 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 sentenza definitiva, e che pertanto essi non potevano essere considerati titolari di un "bene" ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1⁵.

La Corte ha preliminarmente osservato, basandosi sulla propria casistica, che un ricorrente può addurre una violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 solo se le decisioni da lui contestate si riferiscono ai suoi "beni" ai sensi di tale disposizione. Ricordando che il concetto di "beni" può coprire tanto i "beni attuali" quanto i "valori patrimoniali", compresi crediti, la stessa ha affermato che affinché un credito possa essere considerato un "valore patrimoniale" rientrante nel campo di applicazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, il titolare del credito deve dimostrare che esso ha una base sufficiente nel diritto interno. Solo una volta acquisito tale concetto può entrare in gioco quello di "legittima aspettativa" invocato dai ricorrenti.

Contrariamente a quanto sostenuto dal Governo, la Corte ha ritenuto che i ricorrenti beneficiassero, prima dell'intervento della legge finanziaria 2006, di un interesse patrimoniale configurabile come la legittima aspettativa di ottenere il pagamento delle somme controverse riconoscendo quindi il carattere di "bene" ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1

Ad avviso dei giudici di Strasburgo, l'intervento del legislatore ha comportato un'ingerenza nell'esercizio dei diritti che i ricorrenti potevano far valere in virtù sia della legge vigente sia della giurisprudenza e, pertanto, è riscontrabile una palese violazione del diritto al rispetto dei loro beni.

A questo punto, nell'accertare se tale ingerenza legislativa dello Stato perseguisse uno scopo legittimo, vale a dire se esisteva una "causa di pubblica utilità" tale da giustificare le privazioni della proprietà privata, come previsto dall'art. 1 par. 2 del Protocollo n. 1, la Corte ha rammentato che, in linea di principio, il solo interesse finanziario dello Stato non consente di giustificare l'intervento retroattivo di una legge di convalida, dimostrando in tal modo di nutrire numerosi dubbi sul fatto che l'ingerenza nel rispetto dei beni dei ricorrenti rispondesse ad esigenze d'interesse generale.

⁵ Cfr. *Fernandez-Molina Gonzalez ed altri c. Spagna*, n. 64359/01 e *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis c. Grecia* del 9 dicembre 1994.

Ad ogni modo, la Corte ha ricordato 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 e che deve esistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito da qualsiasi misura privativa della proprietà.

In conclusione, la Corte ha sostenuto che l'adozione dell'art. 1 della legge finanziaria del 2006 ha effettivamente gravato i ricorrenti di un "onere anomalo ed esorbitante" considerando l'attacco portato ai loro beni sproporzionato. Pertanto ha dichiarato la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 34 CEDU – *Ricorsi individuali*

Art 6 CEDU – *Diritto a un equo processo*

Art 1 Protocollo n 1 CEDU – *Protezione della proprietà*

Legge n. 124 del 1999 – *Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico*

Legge n. 205 del 2006 – *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)*

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6 CEDU – relativamente alla preclusione, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, da parte del principio dello stato di diritto e della nozione di processo equo, di un'interferenza legislativa nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria controversa: *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadi c. Grecia*, sentenza del 9 dicembre 1994; *Zielinski e Pradal & Gonzalez ed altri c. Francia*, (ricorso n. 24846/94 e da 34165/96 a 34173/96); Relativamente all'esigenza della parità delle armi la quale 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: *Dombo Beheer B.V. c. Paesi Bassi*, sentenza del 27 ottobre 1993 e *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis*.

Art. 1 Protocollo n. 1 CEDU – in ordine al principio per cui un credito può essere considerato un valore patrimoniale solo se ha un sufficiente fondamento nel diritto interno: *Maurice c. Francia*, (ricorso n. 11810/03). In ordine al riconoscimento in capo ai ricorrenti della legittima aspettativa di ottenere il pagamento delle somme controverse riconosciute quali "beni" ai sensi dell'articolo citato: *Lecarpentier ed altro c. Francia* (ricorso n. 67847/01) e *S.A. Dangeville c. Francia*, (ricorso n. 36677/97). In ordine al concetto di "pubblica utilità" sviluppato dalla giurisprudenza della Corte: *Pressos Compania Naviera S.A. ed altri c. Belgio*, del 20 novembre 1995 e *Broniowski c. Polonia*, (ricorso n. 31443/96). In ordine al rispetto del requisito dell'equo bilanciamento: *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, sentenza del 23 settembre 1982.