

**ATTI PARLAMENTARI**

**XVIII LEGISLATURA**

---

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

Doc. **XX**

n. **27**

## **SENTENZA**

### **DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

**30 GENNAIO 2020 CICERO E ALTRI, RICORSO n. 29483/11**

*(Articolo 5, comma 3, lettera a-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400)*

---

*Trasmessa alla Presidenza il 22 giugno 2020*

---

PAGINA BIANCA

© Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

## CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

### PRIMA SEZIONE

#### CAUSA CICERO E ALTRI c. ITALIA

(Ricorsi nn. 29483/11 e altri quattro – si veda l'elenco allegato)

### SENTENZA

**Art 6 § 1 (civile) • Equo processo • Applicazione di una nuova legge retroattiva a procedimenti in corso**

**Art 1 P1 • Diritto al rispetto della proprietà • Effetti negativi sulle retribuzioni dei ricorrenti a causa dell'applicazione di una nuova legge retroattiva • Onere eccessivo e sproporzionato**

STRASBURGO  
30 gennaio 2020

La presente sentenza diverrà definitiva alle condizioni previste dall'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

#### **Nella causa Cicero e altri c. Italia,**

la Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in una Camera composta da:

Ksenija Turković, Presidente,

Krzysztof Wojtyczek,

Armen Harutyunyan,

Pere Pastor Vilanova,

Pauliine Koskelo,

Jovan Ilievski,

Raffaele Sabato, giudici,

e Abel Campos, cancelliere di Sezione,

dopo aver deliberato in camera di consiglio in data 7 gennaio 2020,

pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

### INTRODUZIONE

**La causa riguarda l'applicazione di una legislazione retroattiva a procedimenti nazionali in corso instaurati dai ricorrenti. I ricorrenti hanno invocato l'articolo 6 § 1 della Convenzione e l'articolo 1 del Protocollo n.1.**

### IN FATTO

1. I ricorrenti sono stati rappresentati dagli avvocati G. Romano, del foro di Roma, I. Sullam, del foro di Milano, e P. Biondi, del foro di Benevento.



2. Il Governo è stato rappresentato dal suo agente, L. D'Ascia, avvocato dello Stato.
3. I fatti oggetto della causa, così come presentati dalle parti, possono essere sintetizzati come segue.
4. I ricorrenti erano stati inizialmente assunti da enti locali ed erano assistenti amministrativi, collaboratori, assistenti tecnici, funzionari amministrativi, assistenti di laboratorio o assistenti di cattedra in diversi istituti scolastici statali italiani.
5. La loro remunerazione consisteva in uno stipendio tabellare integrato da elementi retributivi accessori.
6. A decorrere dal 1° gennaio 2000, ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 124/99, i ricorrenti furono trasferiti nei ruoli del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, in prosieguo "il Ministero".
7. A differenza del regime di remunerazione gestito dagli enti locali, la remunerazione dei dipendenti del Ministero era calcolata soltanto con riferimento a uno stipendio tabellare che era, tuttavia, incrementato progressivamente nel tempo, sulla base dell'anzianità di servizio.
8. Ai sensi dell'articolo 8 comma 2 della legge n. 124/99:  
“(...) A detto personale vengono riconosciuti ai fini giuridici ed economici l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza nonché il mantenimento della sede in fase di prima applicazione in presenza della relativa disponibilità del posto.”
9. Il Ministero convertì lo stipendio corrisposto ai ricorrenti dagli enti locali al 31 dicembre 1999 in un'anzianità virtuale con il nuovo datore di lavoro ai sensi del decreto interministeriale 5 aprile 2001 comprendente un Protocollo di intesa tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, "ARAN" e le pertinenti organizzazioni sindacali.
10. Non avendo pertanto ottenuto il pieno riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata alle dipendenze degli enti locali, i ricorrenti adirono i tribunali interni sostenendo che la conversione del loro stipendio in un'anzianità virtuale con il nuovo datore di lavoro al momento del trasferimento era stata illegittima e pregiudizievole.
11. Chiesero l'inquadramento nel livello professionale corrispondente alla piena anzianità di servizio a decorrere dalla data del trasferimento, nonché la determinazione del risarcimento a loro dovuto.
12. Nelle more di tali procedimenti in differenti gradi di giudizio, fu promulgato l'articolo 1 comma 218 della Legge n. 266/2005 ("la Legge finanziaria 2006") finalizzata ad attuare quella che il legislatore aveva affermato fosse stata l'originaria intenzione del Parlamento al momento dell'adozione dell'articolo 8 della Legge n. 124/1999.
13. I giudici nazionali accolsero il ricorso del Ministero o rigettarono le pretese dei ricorrenti sulla base del nuovo articolo 1 comma 218 della Legge finanziaria 2006 e delle allora recenti sentenze della Corte costituzionale nn. 234 del 2007 e 311 del 2009.
14. Informazioni dettagliate su ciascun ricorrente figurano nell'appendice.



## **IL QUADRO GIURIDICO E LA PRASSI PERTINENTI**

15. Il diritto e la prassi interni pertinenti sono esposti nelle sentenze Agrati e altri c. Italia (nn. 43549/08 e altri due, 7 giugno 2011) e De Rosa e altri c. Italia (nn. 52888/08 e altri tredici, 11 dicembre 2012).

### **IN DIRITTO**

#### **I. SULLA RIUNIONE DEI RICORSI**

16. Data la similitudine dei ricorsi relativamente all'oggetto delle cause, la Corte ritiene opportuno esaminarli congiuntamente in un'unica sentenza.

#### **II. ECCEZIONI PRELIMINARI DEL GOVERNO**

17. In ordine al ricorso n. 14186/12, il Governo ha sostenuto che i ricorrenti non avevano suffragato adeguatamente la loro affermazione secondo la quale avevano una legittima aspettativa a norma dei principi esposti nella sentenza Agrati e altri c. Italia, sopra citata, e avevano subito un'ingerenza in conseguenza dell'applicazione della Legge finanziaria 2006 ai loro procedimenti in corso.

18. Il Governo rileva effettivamente che la Sig.ra Di Francescantonio ha adito i tribunali interni in data 30 marzo 2006, successivamente alla promulgazione della Legge finanziaria 2006.

19. Il Governo osserva analogamente che il Sig. Ficorella e la Sig.ra Cirelli non hanno fornito alcuna prova che dimostrasse che i loro ricorsi fossero stati depositati nei tribunali interni precedentemente alla promulgazione della Legge finanziaria 2006.

20. I ricorrenti non hanno replicato alle eccezioni del Governo.

21. La Corte rileva che, sulla base dei documenti di cui è in possesso, la Sig.ra Cirelli ha presentato ricorso al Tribunale di Roma in data 17 maggio 2005. Conseguentemente, l'eccezione preliminare del Governo a tale riguardo deve essere rigettata.

22. In ordine al Sig. Ficorella e alla Sig.ra Di Francescantonio, la Corte ritiene che non sia possibile stabilire sulla base delle prove e dei fatti che essi abbiano presentato ricorso ai tribunali interni precedentemente alla promulgazione della Legge finanziaria 2006. Segue che le loro doglianze ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 sono manifestamente infondate e devono essere rigettate in applicazione dell'articolo 35 §§ 3, lettera a) e 4 della Convenzione.

#### **III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 DELLA CONVENZIONE**

23. I ricorrenti hanno lamentato che l'ingerenza che la promulgazione della Legge finanziaria 2006 aveva causato ai loro procedimenti in corso, dei quali lo Stato era parte, aveva pregiudicato il loro diritto a un equo processo.

24. Invocano l'articolo 6 della Convenzione, che recita:



## Articolo 6 § 1

“Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente (...) da un tribunale (...) chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...)”

### A. Sulla ricevibilità

25. La Corte rileva che la presente doglianza non è manifestamente infondata e non incorre in alcun altro motivo di irricevibilità elencato nell'articolo 35 della Convenzione. Deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

### B. Sul merito

#### 1. Osservazioni delle parti

##### (a) I ricorrenti

26. I ricorrenti hanno sostenuto che non sussistevano motivi imperativi di interesse generale che giustificassero tale ingerenza, a eccezione di motivi meramente economici. I ricorrenti hanno rilevato che la legge di “interpretazione autentica” era stata promulgata sei anni dopo la legge originaria e in assenza di una giurisprudenza divergente.

##### (b) Il Governo

27. Quale osservazione di carattere generale, il Governo ha sottolineato che successivamente alla determinazione dei procedimenti dei ricorrenti la giurisprudenza nazionale aveva subito diverse modifiche.

28. In ordine alle specifiche circostanze del caso di specie, il Governo, rinviando alla sentenza della Corte costituzionale n. 311 del 2009, ha dedotto in primo luogo che l'intenzione del legislatore non avrebbe potuto essere quella di riconoscere la piena anzianità di servizio dei dipendenti trasferiti, in quanto la Legge n. 124 del 1999 non conteneva alcuna disposizione economica per coprire tali spese. Il Governo ha sostenuto in secondo luogo che non sussisteva alcuna assoluta aspettativa legittima dell'interpretazione proposta dai ricorrenti, in quanto nel 2000, mediante accordi collettivi, era già stata approvata una diversa lettura. Il Governo ha sostenuto in terzo luogo che all'epoca della promulgazione della Legge finanziaria 2006 il dibattito accademico e giudiziario sull'interpretazione della Legge n. 124 del 1999 era ancora in corso.

#### 2. La valutazione della Corte

29. La Corte ha ripetutamente riconosciuto che benché non sia precluso al legislatore di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi in vigore, il principio dello stato di diritto e la nozione di equo processo sanciti dall'articolo 6 precludono, salvo che per motivi imperativi di interesse pubblico, l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia finalizzata a influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia (si vedano, tra numerosi altri precedenti, *Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 dicembre 1994, § 49, Serie A n. 301-B; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society c. Regno Unito*; *Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri c. Francia* [GC], nn. 24846/94 e dal

34165/96 al 34173/96, § 57, CEDU 1999-VII, e Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. e altri c. Italia, nn. 48357/07 e altri tre, § 76, 24 giugno 2014). Il rispetto dello stato di diritto e la nozione di equo processo impongono che le motivazioni addotte per giustificare tali misure siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile (si vedano Stran Greek Refineries, sopra citata, § 49, e Maggio e altri c. Italia, nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, § 45, 31 maggio 2011, e Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. e altri c. Italia, sopra citata, § 76). Le considerazioni economiche non possono, da sole, autorizzare il legislatore a sostituirsi ai giudici al fine di determinare le controversie (si vedano Scordino c. Italia (n. 1) [GC], n. 36813/97, § 132, CEDU 2006 V, Cabourdin c. Francia, n. 60796/00, § 37, 11 aprile 2006, e Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. e altri c. Italia, sopra citata, § 76).

30. Invocando i principi di cui sopra, a decorrere dal 1994 la Corte ha costantemente riconosciuto (si veda Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. Grecia, 9 dicembre 1994, § 50, Serie A n. 301 B) che sussiste violazione dell'articolo 6 § 1 ogniqualvolta che, in assenza di motivi imperativi di interesse generale, lo Stato interviene in modo decisivo per garantire che i procedimenti dei quali è parte abbiano un esito a lui favorevole (si vedano mutatis mutandis Maggio e altri c. Italia, sopra citata, § 50, e Arras e altri c. Italia, n. 17972/07, § 50, 14 febbraio 2012).

31. La Corte ribadisce che in precedenti cause, in particolare nelle cause Agrati e altri c. Italia, sopra citata, De Rosa e altri c. Italia, sopra citata, e Caligiuri e altri c. Italia, nn. 657/10 e altri tre, 9 settembre 2014, la Corte ha già constatato la violazione in relazione a questioni simili a quelle della causa in esame.

32. Avendo esaminato tutto il materiale che le è stato presentato, la Corte non ha riscontrato alcun fatto o rilievo in grado di persuaderla a pervenire a una differente conclusione sulla ricevibilità e sul merito della presente doglianza.

33. Vista la sua giurisprudenza in materia (si vedano Agrati e altri c. Italia, sopra citata, Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. e altri c. Italia, sopra citata, e mutatis mutandis Maggio e altri c. Italia, sopra citata, Stefanetti e altri c. Italia, nn. 21838/10 e altri sette, e Arras e altri c. Italia, sopra citata), la Corte ritiene che nel caso di specie l'ingerenza legislativa causata dall'applicazione di disposizioni retroattive a procedimenti in corso, al fine di determinarne l'esito, non possa essere giustificata da alcun motivo imperativo di interesse generale.

34. Le considerazioni di cui sopra sono sufficienti a permettere alla Corte di concludere che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

#### **IV. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1**

35. I ricorrenti hanno inoltre lamentato che l'applicazione della legge retroattiva ai loro procedimenti al fine di determinarne l'esito ha costituito un'ingerenza sproporzionata nel loro diritto al rispetto dei loro beni, che era già stato riconosciuto dalla giurisprudenza interna. Hanno invocato l'articolo 1 del Protocollo n. 1, che recita:

##### **Articolo 1 del Protocollo n. 1**

“Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle 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**

36. La Corte rileva che la presente doglianza non è manifestamente infondata e non incorre in alcun altro motivo di irricevibilità elencato nell'articolo 35 della Convenzione. Deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

#### **B. Sul merito**

##### *1. Osservazioni delle parti*

37. I ricorrenti hanno sostenuto che il loro inquadramento professionale e la loro progressione di carriera erano stati danneggiati dall'applicazione delle disposizioni retroattive della Legge finanziaria 2006.

38. Hanno sostenuto che il provvedimento legislativo non era proporzionato, in quanto avrebbero avuto una legittima aspettativa, quasi una certezza, dell'accoglimento della loro pretesa se la legge non fosse stata applicata ai loro procedimenti in corso.

39. In particolare, i ricorrenti hanno precisato che il trasferimento li aveva privati di diverse indennità, quali i premi di produzione.

40. Il Governo ha contestato, per i motivi esposti nel paragrafo 28, che i ricorrenti avessero una legittima aspettativa tutelata dalla Convenzione.

41. Il Governo ha inoltre sostenuto che, sulla base degli ultimi sviluppi della giurisprudenza interna, spettava in ogni caso ai ricorrenti dimostrare e corroborare il fatto che la loro retribuzione fosse stata notevolmente ridotta in conseguenza del trasferimento, producendo un'adeguata documentazione che dimostrasse tutti gli elementi retributivi dei quali era stata loro garantita la corresponsione precedentemente al trasferimento.

##### *2. La valutazione della Corte*

42. Visti i principi richiamati nella sentenza relativa alla causa Agrati e altri c. Italia, sopra citata, §§ 73-84, e la sua giurisprudenza in materia (si veda Caligiuri e altri c. Italia, sopra citata), la Corte ritiene che i ricorrenti abbiano dovuto sostenere un onere eccessivo e sproporzionato a causa dell'ingerenza. In particolare, la violazione del diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni ha sconvolto il giusto equilibrio tra l'interesse pubblico e la protezione dei diritti delle persone.

43. Le considerazioni di cui sopra sono sufficienti a permettere alla Corte di concludere che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n.1 alla Convenzione.

#### **V. SULLE ALTRE DEDOTTE VIOLAZIONI DELLA CONVENZIONE**

44. In ordine al ricorso n. 33534/11, i ricorrenti interessati hanno inoltre lamentato di essere stati discriminati rispetto agli altri lavoratori già dipendenti del Ministero all'epoca del



trasferimento, la cui anzianità di servizio era stata calcolata integralmente sia ai fini economici che giuridici. Allo stesso modo hanno affermato di essere stati discriminati rispetto ai dipendenti trasferiti nei ruoli del Ministero dagli enti locali e a favore dei quali era già stata pronunciata una sentenza definitiva precedentemente alla promulgazione della Legge finanziaria 2006. Hanno invocato l'articolo 14 della Convenzione che prevede:

“Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.”

45. La Corte rileva che la presente doglianza è connessa a quella esaminata sopra ai sensi dell'articolo 6 § 1 e deve pertanto essere parimenti dichiarata ricevibile.

46. Tuttavia, vista la sua conclusione ai sensi dell'articolo 6 § 1 (si veda il paragrafo 34 supra), la Corte ritiene che non sia necessario esaminarla separatamente (per una conclusione simile si veda Caligiuri e altri c. Italia, sopra citata).

## **VI. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE**

47. L'articolo 41 della Convenzione prevede:

“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 se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.”

### **A. Danno**

#### ***1. Il danno patrimoniale***

48. I ricorrenti hanno chiesto gli importi indicati nell'appendice.

49. In particolare, hanno chiesto gli importi corrispondenti alla differenza tra la retribuzione percepita a far data dal trasferimento e la retribuzione che avrebbe dovuto essere loro corrisposta sulla base del riconoscimento dell'intera anzianità di servizio, maturata alle dipendenze degli enti locali. I ricorrenti hanno rinviato alle tabelle retributive applicabili presso il Ministero e alla differenza tra l'inquadramento professionale attribuito all'atto del trasferimento e l'inquadramento che sarebbe stato loro attribuito, se non avesse avuto luogo la contestata ingerenza legislativa.

50. Le ricorrenti andate in pensione successivamente al trasferimento, vale a dire le Sigg.re Duro, Versaci e Federici, hanno chiesto ciascuna un ulteriore importo che rispecchiasse la perdita dei loro diritti pensionistici con decorrenza dalla data del pensionamento al settembre 2019. Per farlo hanno invocato l'inferiore retribuzione percepita nel corso dell'attività lavorativa in conseguenza della contestata ingerenza legislativa.

51. Il Governo non si è opposto a tali richieste.



52. Per quanto sopra esposto, la Corte ritiene ragionevole accordare l'importo richiesto dai ricorrenti per il danno patrimoniale.

## **2. Il danno non patrimoniale**

53. I ricorrenti hanno inoltre chiesto nelle loro osservazioni iniziali euro 10.000 (EUR) ciascuno per il danno non patrimoniale.

54. Il Governo non si è opposto a tali richieste.

55. Date le circostanze del caso di specie e in considerazione della giurisprudenza della Corte, e in particolare delle sentenze Agrati e altri c. Italia, (equa soddisfazione), nn. 43549/08 e altri due, 8 novembre 2012, De Rosa e altri c. Italia, sopra citata, e Caligiuri e altri c. Italia, sopra citata, la Corte ritiene che la constatazione di violazione di cui alla presente sentenza sia sufficiente a risarcire i ricorrenti del danno non patrimoniale subito.

## **B. Spese**

56. I ricorrenti hanno inoltre chiesto i seguenti importi per le spese sostenute dinanzi ai tribunali interni e dinanzi alla Corte.

57. In ordine ai ricorsi nn. 29483/11, 69172/11, 13376/12 e 14186/12, i rappresentanti dei ricorrenti hanno chiesto EUR 27.138 ciascuno.

58. In ordine al ricorso n. 33534/11, i ricorrenti hanno pagato EUR 1.198 ciascuno per le spese legali dinanzi ai tribunali interni e dinanzi alla Corte e ne hanno chiesto il rimborso.

59. Il Governo non si è opposto a tali richieste.

60. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente ha diritto al rimborso delle spese solo nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità e il loro importo sia ragionevole.

61. Nel caso di specie, alla luce dei documenti di cui è in possesso e dei criteri di cui sopra, la Corte rigetta la richiesta relativa alle spese in relazione ai ricorsi nn. 29483/11, 69172/11, 13376/12 e 14186/12 perché non è convinta del fatto che i ricorrenti abbiano effettivamente sostenuto tali spese e che esse fossero necessarie, mentre ritiene ragionevole accordare la somma di EUR 1.198, a copertura di tutte le voci delle spese in relazione a ciascun ricorrente del ricorso n. 33534/11, oltre all'importo eventualmente dovuto dai ricorrenti a titolo di imposta.

## **C. Interessi moratori**

60. La Corte ritiene opportuno basare il tasso degli interessi moratori sul tasso di interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea, maggiorato di tre punti percentuali.

## **PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE**

1. Decide, all'unanimità, di riunire i ricorsi;



2. Dichiarò, a maggioranza, il ricorso n. 14186/12 irricevibile in relazione al Sig. Ficorella e alla Sig.ra Di Francescantonio;
3. Dichiarò, all'unanimità, le doglianze relative ai ricorsi nn. 29483/11, 33534/11, 69172/11, 13376/12 e il resto del ricorso n. 14186/12 ricevibili;
4. Ritiene, con sei voti contro uno, che vi sia stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione;
5. Ritiene, all'unanimità, che vi sia stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione;
6. Ritiene, con sei voti contro uno, che non sia necessario esaminare la doglianza di cui all'articolo 14 della Convenzione;
7. Ritiene, all'unanimità, che la constatazione della violazione costituisca di per sé una sufficiente equa soddisfazione del danno non patrimoniale subito dai ricorrenti;
8. Ritiene, all'unanimità,

(a) che lo Stato convenuto debba versare, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la sentenza diverrà definitiva in conformità all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme:

**Ricorso n. 29483/11**

- i. per il danno patrimoniale:
  1. EUR 4.284 (euro quattromiladuecentottantaquattro);

**Ricorso n. 33534/11**

- i. per il danno patrimoniale:
  1. EUR 19.820 (euro diciannovemilaottocentoventi) al Sig. Bolignari;
  2. EUR 30.462 (euro trentamilaquattrocentosessantadue) alla Sig.ra Duro;
  3. EUR 32.542 (euro trentaduemilacinquecentoquarantadue) alla Sig.ra Federici;
  4. EUR 10.866 (euro diecimilaottocentosessantasei) alla Sig.ra Gremoli;
  5. EUR 19.796 (euro diciannovemilasettecentonovantasei) alla Sig.ra Picchi;
  6. EUR 15.336 (euro quindicimilatrecentotrentasei) alla Sig.ra Versaci;
  7. EUR 15.478 (euro quindicimilaquattrocentosettantotto) alla Sig.ra Villareale;
- ii. per le spese:
  1. EUR 1.198 (euro millecentonovantotto) a ciascuno, oltre l'importo eventualmente dovuto dai ricorrenti a titolo di imposta;

**Ricorso n. 69172/11**

- i. per il danno patrimoniale:
  1. EUR 13.306 (euro tredicimilatrecentosei) al Sig. Di Giorgio;
  2. EUR 10.590 (euro diecimilacinquecentonovanta) al Sig. Lionello;
  3. EUR 9.077 (euro novemila e settantasette) al Sig. Indaco;
  4. EUR 2.462 (euro duemilaquattrocentosessantadue) alla Sig.ra Lanzano;
  5. EUR 11.995 (euro undicimilanovecentonovantacinque) al Sig. Santillo;
  6. EUR 11.359 (euro undicimilatrecentocinquantanove) alla Sig.ra Mozzillo;
  7. EUR 11.359 (euro undicimilatrecentocinquantanove) al Sig. Di Palma;

**Ricorso n. 13376/12**



- i. per il danno patrimoniale:
  1. EUR 23.395 (euro ventitremilatrecentonovantacinque) al Sig. Greci;
  2. EUR 17.583 (euro diciassettemilacinquecentottantatré) alla Sig.ra Giorgi;

**Ricorso n. 14186/12**

- i. per il danno patrimoniale:
  1. EUR 3.315 (euro tremilatrecentoquindici) alla Sig.ra Cirelli;

(b) che a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice a un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, maggiorato di tre punti percentuali;

9. Rigetta, all'unanimità, la domanda di equa soddisfazione dei ricorrenti per il resto.

Fatta in inglese e notificata per iscritto in data 30 gennaio 2020, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Ksenija Turković  
Presidente

Abel Campos  
Cancelliere

Conformemente all'articolo 45 § 2 della Convenzione e all'articolo 74 § 2 del Regolamento della Corte, è allegata alla presente sentenza l'opinione separata del Giudice Wojtyczek.

K.T.U.  
A.C.

**OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE DEL GIUDICE WOJTYCZEK**

1. Non condivido l'opinione dei miei colleghi secondo i quali il caso di specie avrebbe dovuto essere esaminato principalmente dal punto di vista dell'articolo 6. A mio avviso, tale disposizione non proibisce modifiche delle norme giuridiche sostanziali applicabili ai procedimenti successivamente all'inizio di tali procedimenti. Esso non è pertanto stato violato. La causa avrebbe dovuto essere stata esaminata innanzitutto ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, che tutela la proprietà dalle modifiche arbitrarie di norme giuridiche sostanziali. Concordo con l'opinione di tutti i ricorrenti che nel loro caso è stata violata quest'ultima disposizione.

2. Il legislatore italiano ha approvato una legge pregiudizievole per la retribuzione di una classe di dipendenti statali. Le modifiche concernono disposizioni sostanziali che disciplinano i rapporti giuridici tra delle persone e degli enti pubblici. Le nuove norme si applicano a prescindere dal fatto che gli interessati abbiano instaurato procedimenti giudiziari o meno. Inoltre, come nella causa *Crash 2000 OOD e altri c. Bulgaria* ((dec.), n. 49893/07, § 84, 17 dicembre 2013), esse “non miravano specificamente ad alcun particolare procedimento giudiziario pendente”.

Rilevo nel presente contesto che nel caso di specie tutti i ricorrenti si trovavano esattamente



nella medesima posizione a tale riguardo. Tutti affrontavano il medesimo onere, che è stato dichiarato sproporzionato nei confronti di chi aveva instaurato un procedimento giudiziario precedentemente alla “promulgazione” della legge in questione, ed è stato considerato insignificante (in quanto le loro doglianze sono state ritenute manifestamente infondate) nei confronti di chi non aveva instaurato tali procedimenti precedentemente alla “promulgazione” della legge. In assenza di qualsiasi spiegazione a tale riguardo, è difficile comprendere l’approccio adottato. La sentenza opera una distinzione tra persone che si trovano in identiche posizioni giuridiche e che dovrebbero pertanto essere trattate identicamente. Tale parte della sentenza appare arbitraria e fondamentalmente ingiusta.

Inoltre, la maggioranza rinvia alla data di “promulgazione” quale data cruciale. Non è menzionato alcuno specifico giorno. La promulgazione di una legislazione consiste in una lunga procedura che inizia con la presentazione del disegno di legge e termina con l’entrata in vigore delle disposizioni legislative. Non è chiaro quale data sia considerata dalla maggioranza la data di promulgazione. È essa la data del voto finale in Parlamento, il giorno della firma del decreto di promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, il giorno della pubblicazione della legge sulla Gazzetta ufficiale, o il giorno in cui le disposizioni contestate sono entrate in vigore?

3. La legge contestata incide sugli interessi economici dei ricorrenti. Tali interessi sono tutelati in quanto beni ai sensi dell’articolo 1 del Protocollo n. 1. Al fine di determinare se l’ingerenza sia compatibile con tale disposizione, è necessario valutarne la proporzionalità. A tal fine la Corte deve individuare e bilanciare tutti i vari interessi che collidono nel caso di specie. Sono tutti interessi sostanziali. Sono contemplati pienamente dall’articolo 1 del Protocollo n. 1 e non vi è alcuna necessità di ricorrere all’articolo 6. Quest’ultima disposizione non aggiunge alcun altro interesse all’esercizio del bilanciamento.

Il bilanciamento degli interessi di diritto sostanziale determina l’esito della causa. In conseguenza di tale processo si può formulare il seguente principio generale: la parte di un rapporto ai sensi del diritto civile, disciplinato dall’articolo 1 del Protocollo n. 1, non dovrebbe abusare dei suoi poteri sovrani nei confronti dell’altra parte di tale rapporto. Non vi è necessità di ricorrere all’articolo 6 per conseguire tale protezione dalle modifiche del diritto sostanziale.

4. La prima frase dell’articolo 6 è formulata come segue:

“Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole, da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti .”

La disposizione garantisce la protezione giuridica e un processo equo e pubblico. In un processo equo il giudice applica le norme giuridiche applicabili, comprese le norme giuridiche sostanziali. Le norme sostanziali applicabili a un rapporto giuridico possono essere modificate nel corso della sua esistenza giuridica. Eccezionalmente esse possono essere modificate perfino con effetto retroattivo. La Corte ha affermato correttamente in passato che “non si può interpretare l’articolo 6 § 1 come se esso impedisca qualsiasi ingerenza da parte delle autorità in procedimenti giuridici pendenti di cui esse sono parte” (si veda *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, 23 ottobre 1997, § 112, *Reports of Judgments and Decisions 1997 VII*).

Le modifiche delle norme sostanziali applicabili a un rapporto giuridico possono (“possono” nel senso di una possibilità fattuale – anche se non dovrebbero) essere ingiuste, ma ciò non

pregiudica l'equità del processo in quanto tale. L'equità di un processo dipende da altre considerazioni. L'articolo 6 prevede una protezione procedurale e garanzie formali, ma non fornisce protezione dalle modifiche della legge sostanziale applicabili ai rapporti giuridici e quindi, conseguentemente, applicabili anche alle controversie giudiziarie relative ai pertinenti rapporti giuridici. La protezione dalla legislazione sostanziale ingiusta è assicurata dalle disposizioni sostanziali della Convenzione.

5. Secondo la maggioranza, la legislazione italiana influenza l'esito dei procedimenti giudiziari. L'esito del procedimento è il contenuto di una decisione giudiziaria, che deve essere pronunciata in un procedimento giudiziario concernente una specifica questione di diritto sostanziale (oggetto del procedimento), sulla base giuridica di specifiche disposizioni di diritto sostanziale. Nel caso di specie, lo Stato è effettivamente intervenuto al fine di modificare il contenuto del rapporto sostanziale intercorrente tra sé stesso e le persone interessate, a prescindere dal fatto che le persone interessate avessero instaurato un procedimento giudiziario. Non ha senso affermare che la legislazione ingerisce nell'esito dei procedimenti, in quanto i successivi procedimenti sono procedimenti diversi: hanno una diversa base giuridica nel (nuovo) diritto sostanziale e un diverso oggetto. Per farla breve: nel caso di specie lo Stato non ingerisce nei procedimenti bensì nei rapporti di diritto sostanziale. O una modifica della legislazione sostanziale è compatibile con le disposizioni sostanziali, e pertanto l'esito del procedimento in conformità alle nuove norme è accettabile dal punto di vista della Convenzione, o non è compatibile con le disposizioni sostanziali, e pertanto l'esito del procedimento in conformità alle nuove norme non è accettabile ai sensi della Convenzione. È difficile immaginare una situazione in cui una modifica della legislazione sostanziale sia compatibile con le disposizioni sostanziali della Convenzione ma sia – allo stesso tempo – incompatibile con l'articolo 6.

6. La maggioranza invoca la sentenza relativa alla causa *Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. Grecia* (9 dicembre 1994, Serie A n. 301 B) quale punto di partenza della giurisprudenza che tutela i procedimenti giudiziari dalla legislazione che ne influenza l'esito. In tale causa lo Stato ha effettivamente compiuto ingerenze in procedimenti giudiziari per tentare di modificare l'organo giudicante, ridefinendone la competenza. Successivamente, il concetto di "legislazione che influenza l'esito dei procedimenti giudiziari" si è esteso – senza alcuna più profonda riflessione o spiegazione – alla legislazione sostanziale (si veda, per esempio, la causa *Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri c. Francia* ([GC], nn. 24846/94 e altri nove, CEDU 1999 VII). Tuttavia, come spiegato precedentemente, vi è una fondamentale differenza tra le modifiche delle norme procedurali e quelle delle norme sostanziali. Non sembra giuridicamente corretto estendere eccessivamente la protezione dell'articolo 6 alle modifiche del diritto sostanziale.

L'effetto dell'approccio è che le persone interessate dalle modifiche della legislazione sostanziale beneficiano di una duplice protezione, ai sensi dell'articolo 6 e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, a condizione che abbiano instaurato un procedimento giudiziario nei confronti di un'altra parte. Il fatto dell'instaurazione di un procedimento giudiziario comporta una protezione rafforzata e, talvolta, un'immunità dalle modifiche della legislazione, mentre le persone che si trovano esattamente nella medesima situazione ma che hanno instaurato il procedimento successivamente all'entrata in vigore della legislazione (o successivamente alla "promulgazione", qualunque possa essere il significato di ciò) non beneficiano di tale protezione rafforzata. Nel caso di specie, a tali persone è stata negata qualsiasi protezione. Perché tale momento dell'instaurazione del procedimento giudiziario sia considerate così importante al fine della protezione sostanziale rimane un mistero. A mio avviso, ciò è irrilevante. Il prezzo da pagare per tale approccio è che l'articolo 6 restringe il punto di vista

giuridico e può occultare le questioni sostanziali più fondamentali in gioco in modo talmente efficace da compromettere la protezione offerta ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

Il messaggio paradossale di tale giurisprudenza è il seguente: se desideri beneficiare di una protezione rafforzata dalle modifiche avverse della legislazione che disciplina il tuo rapporto giuridico con gli organi pubblici, devi instaurare un procedimento giudiziario. L'instaurazione di un procedimento giudiziario fa scattare una protezione rafforzata delle posizioni giuridiche esistenti.

7. Mi rammarico del fatto che il ragionamento della presente sentenza sia così succinto e non tratti le fondamentali questioni giuridiche che la causa solleva. Il risultato finale è una confusione intellettuale e una grave ingiustizia nei confronti di due ricorrenti. È più che ora di rivedere l'intero approccio relativo alla protezione – che deve fornire l'articolo 6 – dalle modifiche della legislazione sostanziale.



**Appendice**  
**Elenco delle cause**

| N. | Ricorso n. | Depositato il | Ricorrente<br>Data di nascita<br>Luogo di residenza  | Rappresentato da | Note  | Danno patrimoniale  |
|----|------------|---------------|--|------------------|---|---|
| 1. | 29483/11   | 05/05/2011    | <b>Rosaria CICERO</b><br>27/06/1966<br>Messina   | Giovanni ROMANO  | Il 22 settembre 2005 il Tribunale di Messina (sentenza n. 2824/05) riconobbe l'intera anzianità di servizio maturata dalla ricorrente presso gli enti locali e ordinò al Ministero dell'Istruzione di pagare la differenza tra lo stipendio percepito all'epoca del trasferimento e lo stipendio dovuto sulla base dell'intera anzianità di servizio.<br>Il Ministero presentò appello avverso tale sentenza. Il 6 luglio 2010 la corte di appello di Messina (sentenza n. 489/10) accolse l'appello del Ministero e ribaltò la sentenza del tribunale di grado inferiore invocando la legge n. 266 del 2005 e le sentenze della Corte costituzionale nn. 234 del 2007 e 311 del 2009.  | EUR 4.284<br>(quattromiladuecentottantaquattro euro)  |
| 2. | 33534/11   | 28/05/2011    | 1) <b>Antonino BOLIGNARI</b><br>05/12/1953<br>Firenze<br>2) <b>Elisabetta DURO</b><br>11/09/1946<br>Scandicci<br>3) <b>Narcisa FEDERICI</b><br>26/02/1951<br>Scandicci<br>4) <b>Sandra GREMOLI</b><br>21/02/1965<br>Scandicci<br>5) <b>Sonia PICCHI</b><br>13/07/1965<br>Firenze | Isacco SULLAM    | Il 30 dicembre 2003 il Tribunale di Firenze (sentenza n. 1586/2003) riconobbe l'intera anzianità di servizio maturata dai ricorrenti presso gli enti locali e ordinò al Ministero dell'Istruzione di pagare la differenza tra lo stipendio percepito all'epoca del trasferimento e lo stipendio dovuto sulla base dell'intera anzianità di servizio.<br>Il 24 maggio 2005 la Corte di appello di Firenze rigettò l'appello proposto dal Ministero avverso la sentenza del tribunale di grado inferiore (sentenza n. 811/2005).<br>Il 30 novembre 2010 la Corte di cassazione (sentenza n. 24215/10) ribaltò le sentenze dei tribunali di grado inferiore invocando la legge n. 266 del 2005 e le sentenze della Corte costituzionale nn. 234 del 2007 e 311 del 2009. | 1. EUR 19.820 (euro<br>diciannovemilaottocentoventi)<br>2. EUR 30.462 (euro<br>treantaquattrocentosessantadue )<br>3. EUR 32.542 (euro<br>trentaduemilacinquecentoquarantadue<br>e)<br>4. EUR 10.866 (euro<br>diecimilaottocentosessantasei )<br>5. EUR 19.796 (euro<br>diciannovemilasettecentonovantasei )<br>6. EUR 15.336 (euro<br>quindicimilatrecentotrentasei)<br>7. EUR 15.478 (euro quindicimila e<br>uattrocentosettantotto ) |

|  |   |                            |   |   |  |   |
|--|---|----------------------------|---|---|--|---|
|  |   |                            | <p>6) <b>Carmela VERSACI</b><br/>01/01/1941<br/>Scandicci</p> <p>7) <b>Claudia VILLAREALE</b><br/>16/04/1955<br/>Firenze</p>  |   |  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. EUR 13.306 (euro tredicimilatrecentosei)</li> <li>2. EUR 10.590 (euro diecimila e cinquecentonovanta)</li> <li>3. EUR 9.077 (euro novemila e settantasette)</li> <li>4. EUR 2.462 (euro duemila e quattrocentosessantadue)</li> <li>5. EUR 11.995 (euro undicimila e novecentonovantacinque)</li> <li>6. EUR 11.359 (euro undicimila e trecentocinquantanove)</li> <li>7. EUR 11.359 (euro undicimila e trecentocinquantanove)</li> </ol> |
|  | <p>Nel 2002 i ricorrenti adirono il tribunale di Santa Maria Capua Vetere al fine del riconoscimento dell'intera anzianità di servizio maturata presso gli enti locali e del conseguente adeguamento stipendiale. I ricorrenti chiesero inoltre al Ministero dell'Istruzione il pagamento delle differenze retributive maturate. Alla pubblica udienza svolta il 28 aprile 2010 il Tribunale (sentenza n. 3438/2010) rigettò le pretese dei ricorrenti invocando la legge n. 266 del 2005 e le sentenze della Corte costituzionale nn. 234 del 2007 e 311 del 2009.</p> | <p>Pasquale<br/>BIONDI</p> | <p>1) <b>Nicola DI GIORGIO</b><br/>13/01/1953<br/>Orta di Atella</p> <p>2) <b>Salvatore LIONELLO</b><br/>18/08/1945<br/>Orta di Atella</p> <p>3) <b>Salvatore INDACO</b><br/>20/12/1954<br/>Orta di Atella</p> <p>4) <b>Chiara LANZANO</b><br/>07/10/1960<br/>Orta di Atella</p> <p>5) <b>Salvatore SANTILLO</b><br/>04/02/1953<br/>Orta di Atella</p> <p>6) <b>Angela MOZZILLO</b><br/>31/01/1955<br/>Orta di Atella</p> <p>7) <b>Nicola DI PALMA</b><br/>30/10/1949<br/>Sant'Arpino</p> | <p>3.</p> <p>69172/11</p> <p>26/10/2011</p> |  |   |

|    |          |            |  |   |   |
|----|----------|------------|--|---|---|
|    |          |            |  | <p>Nel 2005 i ricorrenti instaurarono dei procedimenti nei confronti del Ministero dell'Istruzione al fine di ottenere il riconoscimento dell'intera anzianità di servizio maturata presso gli enti locali e il conseguente adeguamento stipendiale. I ricorrenti chiesero inoltre che il Ministero pagasse la maturata differenza retributiva. In primo grado entrambe le richieste dei ricorrenti furono rigettate sulla base della Legge n. 66 del 2005.</p> <p>In procedimenti distinti la Corte di appello di Roma (sentenze nn. 290/2011 e 4073/2011) confermò le sentenze dei tribunali di grado inferiore invocando la Legge n. 266 del 2005 e le sentenze della Corte costituzionale nn. 234 del 2007 e 311 del 2009. Le sentenze erano state pronunciate rispettivamente in data 3 febbraio 2011 e 23 maggio 2011.</p> <p>All'udienza del 19 aprile 2007 la Corte di appello di Tivoli (sentenza n. 872/2007) riconobbe l'intera anzianità di servizio maturata dai ricorrenti presso gli enti locali e ordinò al Ministero dell'Istruzione di pagare la differenza tra lo stipendio percepito all'epoca del trasferimento e lo stipendio dovuto sulla base dell'intera anzianità di servizio.</p> <p>In data 1 giugno 2011 la Corte di appello di Roma (sentenza n. 3588/11) accolse l'appello del Ministero sulla base della Legge n. 266 del 2005 e delle sentenze della Corte costituzionale nn. 234 del 2007 e 311 del 2009.</p> <p>In data 23 ottobre 2007 il Tribunale di Roma (sentenza n. 18367/2007) rigettò la richiesta della ricorrente finalizzata a ottenere il riconoscimento dell'intera anzianità di servizio maturata presso gli enti locali e il conseguente adeguamento stipendiale. Il Tribunale rigettò analogamente la sua domanda di pagamento di qualsiasi differenza retributiva. In data 3 febbraio 2011 la Corte di appello di Roma (sentenza n. 290/2011) confermò la sentenza del tribunale di grado inferiore invocando la Legge n.</p> | <p>1) EUR 23.395 (euro ventitremilatrecentonovantacin-que)<br/>2) EUR 17.583 (euro diciassettemilacinquecentotantatre )</p> |
| 4. | 13376/12 | 02/03/2012 | <p><b>1) Francesco GRECI</b><br/>30/10/1945<br/>Roma</p> <p><b>2) Loredana GIORGI</b><br/>27/02/1961<br/>Roma</p> <p>Giovanni ROMANO</p>   |   |   |
| 5) | 14186/12 | 06/03/2012 | <p><b>Biagio FICORELLA</b><br/>26/02/1949<br/>Palestrina</p> <p><b>Maria Assunta CIRELLI</b><br/>15/08/1950<br/>Roma</p> <p><b>Fiammetta DI FRANCESCANTONIO</b><br/>26/08/1953<br/>Colferro</p> <p>Giovanni ROMANO</p> |   | EUR 3.315 (euro tremilatrecentoquindici)  |





\*180200106450\*