

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE

CAUSA AZIENDA AGRICOLA SILVERFUNGHI S.A.S. E ALTRI c. ITALIA

(Ricorsi nn. 48357/07, 52677/07, 52687/07 e 52701/07)

SENTENZA

STRASBURGO

24 giugno 2014

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

Nella causa Azienda agricola Silverfunghi S.a.s. e altri c. Italia,
la Corte europea dei diritti dell'uomo (Seconda Sezione), riunita in una Camera composta da:
İşıl Karakaş, presidente,
Guido Raimondi,
Nebojša Vučinić,
Helen Keller,
Paul Lemmens,
Egidijus Kūris,
Robert Spano, giudici,
e Stanley Naismith, cancelliere di sezione,
dopo aver deliberato in camera di consiglio il 27 maggio 2014,
pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi sono quattro ricorsi (nn. 48357/07, 52677/0/07, 52687/07 e 52701/07) proposti contro la Repubblica italiana con i quali nel 2007 quattro aziende con sede legale in Italia (si veda l'Allegato per i dettagli) hanno adito la Corte in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione").
2. Le società ricorrenti sono state rappresentate dall'avv. Alessandra Mari, del foro di Roma. Il Governo italiano ("il Governo") è stato rappresentato dal suo agente, Ersiliagrazia Spatafora, e dal suo co-agente, Paola Accardo.

3. Le società ricorrenti hanno sostenuto di aver subito violazione dell'articolo 6 § 1 e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione in conseguenza di un intervento legislativo in procedimenti pendenti.

4. L'11 ottobre 2012 i ricorsi sono stati comunicati al Governo.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

A. Il contesto delle cause

5. Le ricorrenti sono aziende agricole operanti nel settentrione e/o in aree svantaggiate dell'Italia così come definite dalla pertinente legislazione italiana.

6. Negli anni ottanta il legislatore italiano adottò una serie di norme per favorire le attività economiche in generale e, in più in particolare, quelle agricole.

7. Più specificamente, l'articolo 1, comma 6, della legge n. 48 del 1988 (decreto-legge 30 dicembre 1987, n. 536) (si veda "Il diritto interno pertinente" infra) introdusse una fiscalizzazione, ovvero, a partire dal 1° gennaio 1987 lo Stato si assumeva parte dei contributi versati dai datori di lavoro del settore agricolo per ogni dipendente ai fini dell'articolo 31, comma 1, della legge n. 41/48.

8. Inoltre, l'articolo 9, comma 5, della legge n. 67 del 1988 (legge finanziaria 1988) (si veda "Il diritto interno pertinente" infra) introdusse un sistema di sgravi contributivi in ordine ai versamenti finalizzati ai premi e ai contributi relativi alle gestioni previdenziali e assistenziali. Tali versamenti erano dovuti nella misura del 15% (successivamente del 30%) dai datori di lavoro del settore agricolo delle regioni settentrionali e del 40% (successivamente del 60%) dai datori di lavoro del settore agricolo operanti in zone agricole svantaggiate del Mezzogiorno d'Italia.

9. Secondo le società ricorrenti, l'articolo 9, comma 6, della legge n. 67 del 1988 (si veda "Il diritto interno pertinente" infra) indicava che l'ultimo beneficio non era alternativo a quello previsto dalla legge n. 48 del 1988. Tale comma specificava che ai fini del calcolo del summenzionato sgravio contributivo, non si dovesse tenere conto della fiscalizzazione. Esse ritenevano che ciò risultasse chiaro anche dalla scheda di lettura della legge (si veda "Il diritto interno pertinente" infra). 10. A seguito di ulteriori modifiche normative apportate tra il 1988 e il 1996, l'onere di cui si doveva far carico lo Stato ammontava a quanto segue:

- a) 85.000 lire italiane (circa 44 euro (EUR)) per dipendente per dodici mensilità;
- b) 5,62 punti percentuali globali per sgravi contributivi relativi ai contributi per TBC (tubercolosi), ENAOLI (orfani dei lavoratori italiani) e SSN (Servizio sanitario nazionale);
- c) 4,92 punti percentuali globali per sgravi contributivi relativi ai suddetti contributi a favore dei braccianti e 5,02 punti percentuali a favore di dipendenti e dirigenti, a decorrere dal 1° giugno 1996.

11. Nonostante la legge, con circolare n. 160 del 18 luglio 1988, l'Istituto nazionale della previdenza sociale ("INPS"), ente previdenziale italiano, stabilì che i due benefici (le fiscalizzazioni e gli sgravi contributivi) non potessero essere cumulati e dovessero essere considerati alternativi.

12. In realtà le società ricorrenti avevano beneficiato solo degli sgravi contributivi e non della fiscalizzazione. Esse ritennero che tale interpretazione contrastasse con quanto previsto dalla legge.

13. In effetti, sin dal 1994 diverse aziende agricole (in particolare la Floramiata S.p.a.) avevano promosso dei procedimenti (a seguito di rigetti a livello amministrativo) lamentando la questione, e i tribunali italiani, compresa la Corte di Cassazione, avevano stabilito una costante giurisprudenza a favore delle aziende agricole. Le società ricorrenti hanno dedotto che tra il 1997 e il 2003 erano state emesse oltre venticinque sentenze di primo grado e oltre cinque sentenze di appello sulla stessa materia, nonché due sentenze della Corte di Cassazione (si veda "Il diritto e la prassi interni pertinenti" infra) che avevano concluso a favore delle aziende agricole.

14. Alla luce di ciò, nel 2000/2002 le società ricorrenti iniziarono i procedimenti giudiziari spiegati infra, nelle more dei quali fu promulgata la legge 24 novembre 2003 n. 326 (d'ora innanzi legge n. 326/03) (si veda "Il diritto interno pertinente" infra), che prevedeva che i benefici non potessero essere cumulati.

15. Con sentenza n. 274 del 7 luglio 2006 la Corte costituzionale giudicò la legge n. 326/03 legittima e non incostituzionale (si veda "Il diritto e la prassi interni pertinenti" infra).

B. I procedimenti interni promossi dalle società ricorrenti

1. Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s.

16. Il 7 novembre 2000 la società ricorrente chiese all'INPS di restituire le somme che aveva trattenuto in violazione di quanto previsto dalla legge quando aveva omesso di applicarle la fiscalizzazione, per il periodo compreso tra il 1° aprile 1990 e il 31 dicembre 1997, pari a 173.738.951 lire italiane (circa EUR 90.000), oltre gli interessi e la rivalutazione.

17. Poiché la mancata risposta dell'INPS equivaleva a un implicito rigetto (silenzio-rifiuto), il 26 giugno 2001 la società ricorrente iniziò una procedura amministrativa dinanzi all'INPS. Ancora una volta quest'ultimo non rispose.

18. Pertanto, il 4 gennaio 2002 la società ricorrente ricorse in giudizio per recuperare le somme dovute (sopra specificate) per il periodo non coperto da prescrizione (a decorrere dal 2000).

19. Con sentenza (n. 56/2003) del 13 febbraio 2003 il Tribunale di Bergamo si pronunciò a favore della società ricorrente. Ritenendo che i due benefici potessero essere cumulati e che la società ricorrente avesse versato i relativi importi, ordinò all'INPS di restituire le somme di cui si era ingiustamente appropriato (a decorrere dal 2000), con gli interessi e la rivalutazione, e dispose la compensazione delle spese processuali.

20. Con sentenza (n. 276/03) del 25 settembre 2003, depositata nella pertinente cancelleria il 4 novembre 2003, la Corte di Appello di Brescia respinse l'appello dell'INPS e confermò la sentenza di primo grado.
21. A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 326/03 l'INPS propose ricorso alla Corte di Cassazione.
22. La società ricorrente resistette con un controricorso, sostenendo che l'applicazione della legge 24 novembre 2003 n. 326 alla sua causa sarebbe equivalsa a violazione dell'articolo 6 della Convenzione e a violazione della Costituzione italiana nella misura in cui essa obbligava lo Stato a rispettare la Convenzione europea, questione che la Corte costituzionale non aveva minimamente preso in considerazione nella sua sentenza del 7 luglio 2006.
23. Con sentenza (n. 10110/07), depositata nella pertinente cancelleria il 2 maggio 2007, la Corte di Cassazione accolse il ricorso dell'INPS sulla base della legge n. 326/03. I restanti motivi di ricorso furono respinti poiché la legge n. 326/03 aveva natura di interpretazione autentica ed era pertanto solo apparentemente retroattiva, in quanto era stato restituito alla legge il significato che si intendeva darle originariamente. In realtà, come dimostrato da un esame approfondito delle leggi pertinenti, i benefici in questione non potevano essere accordati cumulativamente, si dovevano piuttosto individuare i benefici più favorevoli a un'azienda in base alla sua situazione specifica. Inoltre lo Stato aveva un legittimo potere discrezionale di decidere se i benefici potessero essere concessi cumulativamente o meno, pertanto non si poteva ritenere che sorgesse alcuna questione relativa all'equo processo. Le spese dell'intero procedimento furono compensate tra le parti delle spese.

2. Scarpellini S.r.l.

24. Il 9 luglio 2001 e nuovamente il 29 gennaio 2002 la società ricorrente chiese all'INPS di restituire le somme che aveva trattenuto in violazione di quanto previsto dalla legge quando aveva ommesso di applicarle la fiscalizzazione, per il periodo compreso tra il 1° aprile 1990 e il 31 dicembre 1997, pari a 413.928.856 lire italiane (circa EUR 213.776), oltre gli interessi e la rivalutazione.
25. Poiché la mancata risposta dell'INPS equivaleva a un implicito rigetto (silenzio-rifiuto), il 7 giugno 2002 la società ricorrente iniziò una procedura amministrativa dinanzi all'INPS. Ancora una volta quest'ultimo non rispose.
26. Pertanto, in data 11 giugno 2002 la società ricorrente ricorse in giudizio per recuperare le somme dovute (sopra specificate) per il periodo non coperto da prescrizione.
27. Con sentenza (n. 58/2003) del 13 febbraio 2003, il Tribunale di Bergamo si pronunciò a favore della società ricorrente. Ritenendo che i due benefici potessero essere cumulati e che la ricorrente avesse versato i relativi importi, ordinò all'INPS di restituire le somme di cui si era ingiustamente appropriato (a decorrere dal 2001, data di interruzione della prescrizione), con gli interessi e la rivalutazione, e dispose la compensazione delle spese processuali.

28. Con sentenza (n. 277/03) del 25 settembre 2003, depositata nella pertinente cancelleria il 4 novembre 2003, la Corte di Appello di Brescia respinse l'appello dell'INPS e confermò la sentenza di primo grado.

29. A seguito dell'entrata in vigore della legge 24 novembre 2003 n. 326, l'INPS propose ricorso alla Corte di Cassazione.

30. La società ricorrente resistette con un controricorso con argomenti analoghi a quelli menzionati sopra.

31. Con sentenza (n. 12863/07) depositata nella pertinente cancelleria il 1° giugno 2007, la Corte di Cassazione accolse il ricorso dell'INPS sulla base della legge 24 novembre 2003 n. 326. I restanti motivi di ricorso furono respinti per gli stessi motivi esposti sopra. Le spese dell'intero procedimento furono compensate tra le parti.

3. S.A.P. Pietrafitta S.r.l.

32. Il 14 e il 30 luglio 1999 la società ricorrente chiese all'INPS di restituire le somme che aveva trattenuto in violazione di quanto previsto dalla legge quando aveva omesso di applicarle la fiscalizzazione, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1989 e il 31 dicembre 1997, pari a 210.609.000 lire italiane (circa EUR 108.770), oltre gli interessi e la rivalutazione.

33. L'INPS non rispose.

34. Pertanto, il 25 gennaio 2000 la società ricorrente ricorse in giudizio per recuperare le somme dovute (sopra specificate) per il periodo non coperto da prescrizione.

35. Con sentenza (n. 8/2001) del 3 aprile 2001, il Tribunale di Siena si pronunciò a favore della società ricorrente. Ritenendo che i due benefici potessero essere cumulati e che la ricorrente avesse versato i relativi importi, ordinò all'INPS di restituire le somme di cui si era ingiustamente appropriato, con gli interessi e la rivalutazione (a decorrere dal 1999, data dell'istanza amministrativa), e di pagare tutte le spese del procedimento.

36. Con sentenza (n. 249/02) del 16 aprile 2002, depositata nella pertinente cancelleria il 24 aprile 2002, la Corte di Appello di Firenze respinse l'appello dell'INPS e confermò la sentenza di primo grado.

37. A seguito dell'entrata in vigore della legge 24 novembre 2003 n. 326, l'INPS propose ricorso alla Corte di Cassazione.

38. La società ricorrente resistette con un controricorso con argomenti analoghi a quelli menzionati sopra.

39. Con sentenza (n. 13291/07) depositata nella pertinente cancelleria il 7 giugno 2007, la Corte di Cassazione accolse il ricorso dell'INPS sulla base della legge 24 novembre 2003 n. 326. I restanti motivi di ricorso furono respinti per gli stessi motivi esposti sopra. Le spese dell'intero procedimento furono compensate tra le parti.

4. Floricoltura Zanchi

40. Il 10 dicembre 2001 la società ricorrente chiese all'INPS di restituire le somme che aveva trattenuto in violazione di quanto previsto dalla legge quando aveva ommesso di applicarle la fiscalizzazione, per il periodo compreso tra il 1° aprile 1991 e il 31 dicembre 1997, pari a 163.373.972 lire italiane (circa EUR 84.375), oltre gli interessi e la rivalutazione.

41. Poiché la mancata risposta dell'INPS equivaleva a un implicito rigetto (silenzio-rifiuto), il 15 maggio 2002 la società ricorrente iniziò una procedura amministrativa dinanzi all'INPS. Ancora una volta quest'ultimo non rispose.

42. Pertanto, in data 11 settembre 2002 la società ricorrente ricorse in giudizio per recuperare le somme dovute (sopra specificate) per il periodo non coperto da prescrizione (a decorrere dal 2001).

43. Con sentenza (n. 57/2003) del 13 febbraio 2003, il Tribunale di Bergamo si pronunciò a favore della società ricorrente. Ritenendo che i due benefici potessero essere cumulati e che la ricorrente avesse versato i relativi importi, ordinò all'INPS di restituire le somme di cui si era ingiustamente appropriato (a decorrere dal 2001), con gli interessi e la rivalutazione, e dispose la compensazione delle spese processuali.

44. Con sentenza (n. 278/03) del 25 settembre 2003, depositata nella pertinente cancelleria il 4 novembre 2003, la Corte di Appello di Brescia respinse l'appello dell'INPS e confermò la sentenza di primo grado.

45. A seguito dell'entrata in vigore della legge 24 novembre 2003 n. 326, l'INPS propose ricorso alla Corte di Cassazione.

46. La società ricorrente resistette con un controricorso con argomenti analoghi a quelli menzionati sopra.

47. Con sentenza (n. 12864/07) depositata nella pertinente cancelleria il 1° giugno 2007, la Corte di Cassazione accolse il ricorso dell'INPS sulla base della legge 24 novembre 2003 n. 326. I restanti motivi di ricorso furono respinti per gli stessi motivi esposti sopra. Le spese dell'intero procedimento furono compensate tra le parti.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

A. La fiscalizzazione degli oneri sociali

48. L'articolo 1, comma 6, della legge n. 48 del 1988 (decreto-legge 30 dicembre 1987 n. 536) recita:

“A favore dei datori di lavoro del settore agricolo è concessa, a decorrere dal periodo di paga in corso al 1 gennaio 1987 e fino a tutto il periodo di paga in corso al 30 novembre 1988, per ogni mensilità fino alla dodicesima compresa, una riduzione sul contributo di cui all'articolo 31, comma 1, della legge 28 febbraio 1986, n. 41, di lire 133.000 per ogni dipendente. Da tale riduzione sono esclusi i datori di lavoro del settore agricolo operanti nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218”.

B. Gli sgravi contributivi

49. L'articolo 9, commi 5 e 6, della legge n. 67 del 1988 (legge finanziaria 1988) recita:

“5. A decorrere dal 1 gennaio 1988, i premi ed i contributi relativi alle gestioni previdenziali ed assistenziali sono dovuti nella misura del 15 per cento dai datori di lavoro agricolo per il proprio personale dipendente, occupato a tempo indeterminato e a tempo determinato nei territori montani di cui all'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601. I predetti premi e contributi sono dovuti per i medesimi lavoratori dai datori di lavoro agricolo operanti nelle zone agricole svantaggiate, delimitate ai sensi dell'articolo 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 984, nella misura del 40 per cento, e dai datori di lavoro operanti nelle zone agricole svantaggiate comprese nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, nella misura del 20 per cento.

6. Per i calcoli delle agevolazioni di cui al comma 5 non si tiene conto delle fiscalizzazioni previste dai commi 5 e 6 dell'articolo 1 del decreto-legge 30 dicembre 1987, n. 536, convertito, con modificazioni dalla legge 29 febbraio 1988, n. 48.”

50. Secondo la scheda di lettura relativa al comma 6, l'ammontare dei premi e contributi dovuti si ottiene calcolando dapprima la percentuale di sgravio applicabile secondo le diverse aliquote previste dal comma 5 del testo e sottraendo successivamente la quota, pro capite, della fiscalizzazione e della percentuale stabilite nei commi 5 e 6 dell'articolo 1 del decreto-legge 536/1987.

C. La legge 24 novembre 2003 n. 326

51. La legge 24 novembre 2003 n. 326 intitolata “Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici”, per quanto pertinente, recita:

“L'articolo 9, comma 6, della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni e integrazioni, si interpreta nel senso che le agevolazioni di cui al comma 5 del medesimo articolo 9, (...), non sono cumulabili con i benefici di cui alla (...) legge 29 febbraio 1988, n. 48.”

52. Secondo i lavori preparatori la legge forniva un'interpretazione autentica della non cumulabilità dei due benefici, in ordine ai quali era stato promosso un significativo numero di procedimenti, con i tribunali che avevano adottato la tesi opposta a quella adottata e applicata in pratica dall'INPS. La norma intendeva pertanto evitare oneri maggiori di quelli che erano stati sostenuti negli anni precedenti.

D. La giurisprudenza precedente alla promulgazione della legge 24 novembre 2003 n. 326

1. La sentenza della Corte di Cassazione n. 14227/00 del 14 luglio 2000 depositata nella pertinente cancelleria il 27 ottobre 2000 relativa alla causa della Floramiata S.p.a. (che confermava la sentenza di primo grado n. 267/1996 del 31 ottobre 1996 e la sentenza di appello n. 85/1998 dell'8 febbraio 1998).

53. La Corte di Cassazione ritenne che i due benefici (le fiscalizzazioni e gli sgravi contributivi) non fossero incompatibili. Essi erano stati previsti da leggi differenti e avevano fini differenti. Pertanto se un'azienda soddisfaceva i requisiti per ambedue i benefici, questi non potevano esserle negati. Essa ritenne che l'INPS non avesse presentato argomenti pertinenti, limitandosi a ribadire il testo della legge contestata. Secondo la Corte di Cassazione, mediante l'articolo 9, comma 6, della legge n. 67 del 1988, il legislatore aveva voluto specificare che gli sgravi contributivi dovevano essere applicati con il tasso intero e non con quello risultante dopo la fiscalizzazione, escludendo pertanto l'incompatibilità dei due benefici e presupponendo il godimento di entrambi contemporaneamente. La Corte di Cassazione osservò che quando il legislatore aveva voluto escludere l'applicazione della fiscalizzazione ai datori di lavoro operanti nel Mezzogiorno lo aveva specificatamente fatto (come nel decreto-legge n. 536 del 1987). Il legislatore non aveva tuttavia menzionato i datori di lavoro operanti nelle aree svantaggiate del settentrione.

2. La sentenza della Corte di Cassazione n. 17806/03 del 26 maggio 2003, depositata nella pertinente cancelleria il 24 novembre 2003.

54. La Corte di Cassazione ribadì le conclusioni esposte nella sentenza n. 14227/00 del 27 ottobre 2000 (supra), ritenendo che non vi fosse motivo di discostarsene. Inoltre, essa osservò che la teoria secondo la quale, in generale, i benefici non potevano essere concessi cumulativamente era stata confutata anche dall'articolo 68 della legge n. 388 del 2000, che indicava esplicitamente che alcuni benefici non potevano essere concessi cumulativamente. Se fosse stato un principio generale non sarebbe stata necessaria un'esplicita dichiarazione del legislatore.

E. La sentenza della Corte costituzionale n. 274 del 7 luglio 2006 sulla costituzionalità della legge 24 novembre 2003 n. 326

55. La Corte costituzionale osservò che il legislatore era intervenuto a causa dell'incertezza creata da una consolidata prassi amministrativa e da una giurisprudenza ad essa contraria intervenuta dieci anni dopo e ritenne che non fosse necessario verificare se la legge promulgata fosse stata interpretativa (e quindi retroattiva) o innovativa con effetto retroattivo. Infatti il divieto di applicare le leggi retroattivamente era una norma costituzionale applicabile solo in materia penale. Essa ritenne che il legislatore potesse promulgare sia leggi di interpretazione autentica – che chiariscono e definiscono la portata della norma originaria nell'ambito del contenuto di quanto plausibilmente previsto in origine – sia leggi innovative con effetto retroattivo nella misura in cui tale retroattività fosse ragionevolmente giustificata e non fosse in conflitto con altri valori e interessi tutelati dalla Costituzione. La Corte costituzionale osservò che una legge di interpretazione autentica non poteva essere irragionevole nella misura in cui si limitava ad attribuire alla disposizione da interpretare un significato già contenuto in essa e che era uno dei possibili significati del testo originale. In effetti, nel caso di specie, il divieto di applicare i benefici cumulativamente era una delle possibili interpretazioni dell'articolo 9, comma 6, della legge n. 67 del 1988, immediatamente contestata dall'INPS, ma cui dieci anni più tardi la Corte di Cassazione aveva dato un altro significato del tutto possibile. Dato tale stato di incertezza, la contestata legge di interpretazione autentica non poteva essere considerata irragionevole.

F. La giurisprudenza più recente - la sentenza della Corte di Cassazione n. 21692 del 25 giugno 2008

56. In questa sentenza il tribunale interno dovette affrontare nuovamente l'interpretazione delle leggi riguardanti la cumulabilità dei benefici, la costituzionalità della legge n. 326/2003 e le successive implicazioni ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione.

57. Confermando la natura interpretativa della legge n. 326/2003, ritenne che anche se la legge fosse stata ignorata, l'interpretazione (delle disposizioni pertinenti) conforme alla ratio legis fosse quella della non cumulabilità dei benefici in questione. Benché fosse vero che la Corte aveva ritenuto per due volte che i benefici potessero essere applicati cumulativamente se: i) erano disposti per provvedere a necessità differenti, e ii) se la legge non vietava espressamente tale cumulo, nel caso di specie le ragioni che giustificavano le relative riduzioni in parte coincidevano. Ciò risultava chiaro dall'oggetto, dalla funzione e dal metodo di calcolo dei benefici in questione. Pertanto se fossero stati destinati a essere cumulativi, ciò avrebbe dovuto essere espressamente previsto nella legge o autorizzato. Il fatto che i benefici in questione non fossero cumulabili era ulteriormente confermato da un esame dell'intero quadro normativo riguardante la materia, ivi compresi, per esempio, altri benefici disponibili per il settore agricolo in generale. Conseguentemente la promulgazione della legge n. 326/2003 non aveva influito sull'interpretazione delle disposizioni, e non aveva pertanto avuto effetti incompatibili con l'articolo 6 della Convenzione.

IN DIRITTO

I. SULLA RIUNIONE DEI RICORSI

58. In conformità all'articolo 42 § 1 del Regolamento della Corte, la Corte decide di riunire i ricorsi, data la similitudine del loro contesto fattuale e giuridico.

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

59. Le società ricorrenti hanno lamentato che la promulgazione della legge n. 326/03 ha costituito un'ingerenza legislativa in procedimenti pendenti, in violazione del loro diritto a un equo processo previsto dall'articolo 6 § 1 della Convenzione, che recita:

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

60. Il Governo ha contestato tale argomento.

A. Sulla ricevibilità

61. La Corte osserva che questa doglianza non è manifestaente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione e osserva inoltre che essa non incorre in altri motivi di irricevibilità. Deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

B. Sul merito

1. Gli argomenti delle parti

(a) Gli argomenti delle società ricorrenti

62. Le società ricorrenti hanno invocato i principi della Corte riguardanti l'accesso a un tribunale e l'intervento legislativo ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, e hanno fatto riferimento in particolare alla sentenza della Corte nella causa Scordino c. Italia (n. 1) ([GC], n. 36813/97, CEDU 2006 V). Esse hanno ritenuto che non esistessero ragioni legittime o motivi imperativi di interesse generale che potessero consentire al legislatore italiano di intervenire legittimamente in procedimenti pendenti promulgando una legge con effetto retroattivo concernente fatti già successi e procedimenti già iniziati, usurpando in tal modo la funzione della magistratura e violando il diritto delle ricorrenti a un equo processo, nonché pregiudicando l'essenza stessa del loro diritto a un tribunale. In realtà l'unica ragione dell'intervento era di carattere economico, vale a dire sottrarsi ai pagamenti in numerose sentenze di primo grado e di appello, che si erano pronunciate a favore delle società ricorrenti e di altre società che si trovavano nella stessa situazione. Ciò era chiaro persino dal titolo della legge: "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici". Senza l'intervento, e conformemente a una consolidata giurisprudenza derivante da una moltitudine di cause e comprendente sentenze della Corte di Cassazione, le pretese delle società ricorrenti sarebbero state accolte. L'intervento aveva tuttavia assicurato che, contrariamente a quanto era già stato stabilito, l'INPS avesse successo.

63. Le società ricorrenti hanno osservato che la legge "interpretativa" era stata promulgata quindici anni dopo la legge originaria e in assenza di una giurisprudenza divergente. Infatti, a decorrere dall'anno 1996 - con la sentenza di primo grado nella causa Floramiata S.p.a. - fino alla modifica legislativa, i tribunali interni si erano costantemente pronunciati a favore di società che si trovavano nella loro situazione. La giurisprudenza consolidata si era basata sull'intenzione del legislatore, che emergeva dalla scheda di lettura emessa dal servizio studi del Parlamento¹ e dai relativi lavori preparatori², e non si poteva pertanto affermare che la legge promulgata fosse una legge interpretativa, dato che il suo significato era stato del tutto chiaro ai parlamentari. Tale giurisprudenza aveva stabilito che i benefici potevano essere cumulati sia sulla base del significato letterale delle norme applicabili, considerate inequivoche, sia della ratio dei due benefici che avevano una funzione diversa e operavano a livelli differenti. Invero, le società ricorrenti hanno osservato che da un lato le fiscalizzazioni erano uno strumento adottato dal legislatore in luogo di un sussidio statale diretto a tutte le aziende³, e dall'altro che gli sgravi contributivi erano benefici diretti finalizzati a sostenere i datori di lavoro del settore agricolo che operavano in zone e territori particolarmente svantaggiati. Esse hanno inoltre osservato che la Corte di Cassazione aveva esplicitamente ritenuto che i due benefici non fossero incompatibili e che essi fossero stati introdotti da leggi differenti e avessero fini differenti (si vedano i paragrafi 53 e 54 supra). Alla luce di ciò, secondo le società ricorrenti, la legge non poteva essere considerata interpretativa ed era stata definita tale a livello interno solo per far accettare la sua applicazione retroattiva volta ad agevolare l'INPS, che aveva scelto di non seguire l'evidente significato delle norme applicabili all'epoca.

64. Inoltre, le leggi interpretative dovevano essere considerate un'eccezione alla regola, in particolare data l'importanza della separazione dei poteri sulla quale era fondata una società democratica e che prevedeva che spettasse alla magistratura interpretare e applicare le leggi e decidere pertanto le controversie. Questo principio era ancora più rilevante quando sorgeva una controversia tra una parte privata e la pubblica amministrazione. Ergo, anche le leggi interpretative non potevano essere strumentalizzate dal legislatore per favorire la pubblica amministrazione, cioè sé stesso. Tuttavia in Italia era una prassi comune introdurre disposizioni "interpretative" in materie di interesse economico per garantire un maggior introito (o una minore spesa) alla pubblica amministrazione. Hanno fatto riferimento, per esempio, alle varie considerazioni espresse dalla Corte di Cassazione (nella sua massima composizione) nella sentenza n. 25506 del 2006 concernente circostanze analoghe. Hanno inoltre richiamato le sentenze della Corte nelle cause Maggio e altri c. Italia (nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, 31 maggio 2011), Agrati e altri c. Italia (nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09, 7 giugno 2011), Arras e altri c. Italia (n. 17972/07, 14 febbraio 2012), e De Rosa c. Italia (nn. 52888/08, 58528/08, 59194/08, 60462/08, 60473/08, 60628/08, 61116/08, 61131/08, 61139/08, 61143/08, 610/09, 4995/09, 5068/09 e 5141/09, 11 dicembre 2012) in cui la Corte aveva riscontrato violazioni dell'articolo 6 derivanti dall'applicazione retroattiva di varie disposizioni cosiddette interpretative, promulgate esclusivamente per motivi economici.

65. Le società ricorrenti hanno distinto la loro causa dalla causa *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito* (nn. 21319/03, 21449/93 e 21675/93, 23 ottobre 1997, *Reports of Judgments and Decisions 1997-VII*). Hanno osservato di essere state indotte in errore dall'INPS, che aveva immediatamente applicato la legge nella maniera ad esso più favorevole. Ciononostante, alcune società, in particolare la Floramiata S.p.a., avevano immediatamente, già nel 1993, agito contro l'INPS con un'istanza amministrativa e successivamente a livello giudiziario per contestare l'interpretazione della legge da parte di quest'ultimo con circolare n. 160 del 1988. All'epoca, le associazioni dei coltivatori si erano tenute aggiornate sugli sviluppi del procedimento pendente, e ne avevano informato i propri soci. Le società ricorrenti hanno tuttavia ammesso che era stato solo dopo l'esito definitivo positivo per la Floramiata S.p.a., deciso dalla Corte di Cassazione nel 2000 - la prima volta che tale organo aveva statuito sulla materia in questione - che le quattro società ricorrenti avevano introdotto delle istanze amministrative e successivamente dei procedimenti giudiziari. Le società ricorrenti hanno sostenuto che, per quanto riguardava gli anni precedenti, avevano scelto di versare i contributi richiesti dall'INPS (calcolati in base all'interpretazione contestata) per evitare le severe sanzioni pecuniarie civili che sarebbero state loro automaticamente applicate, nonché il rischio di essere perseguite penalmente per omesso versamento dei relativi contributi e qualsiasi conseguente implicazione che avrebbe potuto condurle al fallimento.

66. Tuttavia, le società ricorrenti hanno ritenuto che vi fossero altri fattori che distinguevano la presente causa da quella summenzionata, in cui il Governo e il Parlamento del Regno Unito avevano dichiarato immediatamente e ufficialmente l'intenzione di correggere la legge mediante una norma di interpretazione autentica che avrebbe superato i "difetti tecnici" presenti nella legge originaria. Nel caso di specie il legislatore aveva introdotto la legge "interpretativa" quindici anni dopo la promulgazione della legge originaria, e durante tale periodo il Parlamento non aveva

mai sollevato questioni o dubbi sulla legge. Inoltre la legge era stata introdotta dopo almeno (facendo riferimento solo alle cause promosse dagli avvocati nel caso di specie) 140 sentenze (quarantatré delle quali erano diventate definitive in quanto l'INPS non aveva proposto appello) sfavorevoli all'ente pubblico, comprese due sentenze della Corte di Cassazione (si vedano i paragrafi 53 e 54 supra), nessuna delle quali aveva individuato alcun "difetto tecnico" nella formulazione della legge originaria né aveva menzionato neanche la remota possibilità di dare alla chiara legge un'altra interpretazione. Fatto più importante, l'intenzione di farlo si era manifestata dopo che le società ricorrenti avevano già ottenuto due sentenze a loro favore, in primo grado e in appello. Inoltre non si poteva ignorare la differenza tra l'atteggiamento e la palese volontà del Governo e del Parlamento del Regno Unito nel corso degli anni e quelli del Governo nella presente causa. Si doveva inoltre sottolineare il rapporto tra il Governo e l'INPS, parte integrante dell'amministrazione statale. Era pertanto ragionevole ritenere (anche sulla base dei lavori preparatori e di altre dichiarazioni effettuate in alcune sentenze interne) che l'INPS, avendo perso centinaia di cause, aveva esso stesso sollecitato il potere esecutivo ad agire per annullare le pronunce a esso contrarie, privando così di ogni significato la distinzione tra potere esecutivo e potere giudiziario, ma consentendo il miglioramento della propria situazione economica. Infine, anche l'atteggiamento del Procuratore Generale (si veda il paragrafo 68 infra) nei confronti della causa delle società ricorrenti la distingueva dalla causa *National & Provincial Building Society* (sopra citata).

67. Ne conseguiva che nel caso di specie la Corte non ha potuto trarre le stesse conclusioni che ha tratto nella causa summenzionata. È stato piuttosto il Governo a essere opportunistico, nascondendosi dietro la scusa dell'intenzione originaria del Parlamento, nonostante sentenze e documenti che indicavano il contrario.

68. Le società ricorrenti hanno inoltre dedotto che nella sentenza n. 274 del 7 luglio 2006 la Corte costituzionale non aveva esaminato la legittimità costituzionale della legge sulla base dell'articolo 6 della Convenzione, vale a dire del principio dell'equo processo previsto anche nella Costituzione italiana, e pertanto non aveva esaminato la legittimità costituzionale della legge alla luce degli argomenti delle ricorrenti, poiché tali analisi erano diventate abituali solo dopo la sentenza del 2009 nella causa *Scoppola c. Italia* (n. 2) ([GC], n. 10249/03, 17 settembre 2009). Invero nella sentenza n. 274 la Corte costituzionale aveva fatto delle affermazioni che erano in contraddizione con i principi derivati dall'articolo 6, e inoltre non aveva dichiarato categoricamente che si trattava di una norma di interpretazione genuina (si veda il paragrafo 54 supra). Infine, la rilevanza degli argomenti delle società ricorrenti era risultata evidente anche al Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione che non aveva considerato la censura ai sensi dell'articolo 6 manifestamente irrilevante o infondata e che aveva fatto dichiarazioni quali "la ragionevole aspettativa delle ricorrenti di vedere accolta la loro pretesa" "[la disposizione] ha influenzato la decisione del giudice".

(b) Gli argomenti del Governo

69. Il Governo ha osservato che accogliendo il ricorso dell'INPS, nel quale quest'ultimo aveva invocato lo *jus superveniens*, la Corte di Cassazione aveva ritenuto che la legge sopraggiunta fosse una legge di interpretazione autentica intervenuta per disciplinare il rapporto tra diversi benefici. Essa prevedeva la norma che le agevolazioni o le riduzioni fiscali a favore di aziende agricole situate in territori

montani o in zone agricole svantaggiate non potevano essere cumulate ai benefici o alle riduzioni fiscali a favore di aziende agricole del Mezzogiorno d'Italia, o alla fiscalizzazione dei contributi di malattia a sostegno del Servizio sanitario nazionale. Si doveva determinare in quale categoria territoriale (Mezzogiorno, Italia centro-settentrionale, regione montana o zona agricola svantaggiata) rientrava una determinata azienda per individuare quale beneficio era ad essa applicabile.

70. Il Governo ha dedotto che la promulgazione della legge n. 326/03 e l'interpretazione autentica a essa data erano giustificate da motivi imperativi di interesse generale. A tale riguardo, la Corte costituzionale aveva pronunciato la sentenza n. 274 del 2006, ritenendo che la legge contestata non sminuisse il ruolo della magistratura né violasse il principio del legittimo affidamento. Essa aveva considerato che l'impossibilità di cumulare tali benefici fosse stata fin dall'inizio una delle possibili interpretazioni della legge. Essa era stata immediatamente seguita dall'INPS, ma era poi stata contraddetta dieci anni più tardi dalla Corte di Cassazione. Tale situazione aveva creato incertezza ed era stato pertanto ragionevole intervenire con una legge di interpretazione autentica. Il Governo ha inoltre dedotto che era stato necessario promulgare la legge 326/03 per ristabilire l'interpretazione originaria delle norme giuridiche applicabili che erano state costantemente applicate dall'INPS per dieci anni ma alle quali era stato attribuito un diverso significato dai tribunali interni la prima volta in cui la questione era stata portata dinanzi a essi (sentenza definitiva n. 14227 del 27 ottobre 2000).

71. Il Governo ha ritenuto che fosse stata tale sentenza ad aprire le porte a diverse aziende che avevano deciso di ricorrere in giudizio per recuperare le somme che avevano versato in eccesso. La legge interpretativa non aveva pertanto sconvolto la conforme giurisprudenza consolidata, ma aveva semplicemente chiarito quale delle due possibili interpretazioni rispecchiasse la ratio legis. Facendo riferimento alla sentenza della Corte di Cassazione n. 21692 del 25 giugno 2008 (paragrafo 57 supra) e al commento a essa di un avvocato specializzato che aveva in precedenza difeso la posizione dell'INPS, il Governo ha invitato la Corte ad affidare alle autorità interne l'interpretazione della legislazione interna, alla luce del quadro giuridico nazionale applicabile.

72. Il Governo ha ritenuto rilevante il fatto che le società ricorrenti avessero accettato di versare i contributi secondo i calcoli dell'INPS per circa un decennio. Infatti, fino a quando non è stata emessa la prima pronuncia definitiva in materia nel 2000, le società ricorrenti non avrebbero potuto basarsi su alcuna giurisprudenza a loro favore. Invero, il Governo ha osservato che persino nel 2008 la Corte di Cassazione (sentenza n. 21692) aveva ritenuto che in assenza di un'espressa disposizione non si potesse applicare la cumulabilità dei benefici, e che si potesse già giungere a tale conclusione nel 1988. Di conseguenza l'intervento legislativo non aveva inciso sui procedimenti delle società ricorrenti.

73. Quanto alla scheda di lettura emessa dal Servizio Studi del Parlamento invocata dalle società ricorrenti, il Governo ha sottolineato le conclusioni della Corte di Cassazione (pagina 9 della sentenza) al riguardo, vale a dire, che: "si tratta di documento non ascrivibile agli atti parlamentari in senso proprio e l'ipotesi interpretativa ivi formulata non riflette l'opinione dei componenti del Parlamento partecipanti al procedimento di approvazione della legge".

74. Il Governo ha inoltre dedotto, in una fase avanzata della procedura e solo a seguito di ulteriori domande della Corte, che un'interpretazione rigorosa sulla cumulabilità dei benefici era stata imposta dalla legislazione dell'Unione europea in materia di sussidi statali. Esso ha osservato che nel 1992 la Commissione europea aveva aperto una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia a proposito di tali benefici, che favorivano sproporzionatamente alcune imprese.

75. In risposta agli argomenti delle società ricorrenti, il Governo ha dedotto che benché fosse vero che all'epoca (2006) la Corte costituzionale non avesse preso in considerazione l'articolo 6 della Convenzione, i principi sui quali tale Corte aveva basato la sua sentenza si trovavano nella Costituzione italiana ed erano simili ai principi sanciti nella Convenzione. Inoltre la giurisprudenza della Corte non aveva espressamente escluso qualsiasi intervento del legislatore in procedimenti pendenti, e questa era la stessa linea di ragionamento adottata dalla Corte costituzionale, la quale aveva esaminato se esistessero motivi imperativi di interesse generale e aveva concluso affermativamente. In conclusione, oltre ai motivi economici, il fine della legge n. 326/03 era di assicurare il rispetto dell'intenzione originaria del legislatore. Il fatto che l'oggetto della causa fossero i benefici erogati dallo Stato, cumulativamente o meno, non era irrilevante e non era pertanto irragionevole che il legislatore intervenisse a chiarire le condizioni applicabili per ottenere tali benefici e i loro limiti.

2. La valutazione della Corte

(a) Principi generali

76. La Corte ha ripetutamente riconosciuto che, benché non sia precluso al corpo legislativo di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, 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 potere legislativo nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la definizione giudiziaria di una controversia (si veda, tra molti 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 e Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, sopra citata, § 112; e *Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri c. Francia* [GC], nn. 24846/94 e da 34165/96 a 34173/96, § 57, CEDU 1999-VII). Il rispetto per lo stato di diritto e la nozione di equo processo impongono che qualsiasi motivazione addotta per giustificare tali misure sia trattata 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). Le considerazioni economiche non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie (si vedano *Scordino c. Italia* (n. 1) [GC], n. 36813/97, § 132, CEDU 2006 V, e *Cabourdin c. Francia*, n. 60796/00, § 37, 11 aprile 2006).

(b) L'applicazione al caso di specie

77. La Corte osserva che, come dimostrato dalle sentenze della Corte di Cassazione relative ai procedimenti delle società ricorrenti, la promulgazione della legge n. 326/03 nelle more dei procedimenti ha in realtà determinato il merito della controversia, e la sua applicazione da parte della Corte di Cassazione ha reso inutile per un intero gruppo

di società nella stessa situazione delle società ricorrenti proseguire la lite. Pertanto, la legge ha avuto l'effetto di modificare in maniera definitiva il risultato della lite pendente, in cui lo Stato era parte per mezzo di un suo ente amministrativo, appoggiando la posizione dello Stato a scapito delle società ricorrenti, nonostante il fatto che queste ultime avessero avuto un risultato positivo in primo grado e in appello.

78. La Corte osserva che il Governo ha affermato che l'intervento era necessario per motivi imperativi di interesse generale. Esso ha fatto riferimento a considerazioni economiche e alla necessità di stabilire l'interpretazione originaria delle norme giuridiche applicabili, e ha invocato le conclusioni della Corte costituzionale in materia. La Corte osserva che la Corte costituzionale ha ritenuto l'intervento necessario a causa dell'incertezza creata da una costante prassi amministrativa e da una giurisprudenza contraria intervenuta dieci anni più tardi. Essa ha inoltre considerato che la legge non fosse irragionevole poiché aveva semplicemente optato per uno dei possibili significati del testo originario.

79. La Corte osserva in primo luogo che l'INPS ha applicato l'interpretazione della legge che gli era più favorevole, in quanto ente erogatore, fin dal 1988, quando è stata promulgata la legge originaria. La legge non è stata contestata fino al 1993, quando la Floramiata S.p.a. ha iniziato un'istanza amministrativa, seguita successivamente da un procedimento giudiziario. La prima sentenza in materia è stata pronunciata nel 1996, ed è stata favorevole alle aziende agricole. Dopo essere stata confermata in appello, la sentenza è divenuta definitiva nel 2000 mediante la pronuncia della Corte di Cassazione. A seguito di tali sentenze numerosi tribunali hanno determinato cause simili (come dimostrato dalla documentazione presentata dalle società ricorrenti) ribadendo le stesse conclusioni.

80. Considerate le spiegazioni fornite da tali tribunali, non si può affermare che l'intenzione del legislatore nel 1988 fosse dubbia, né tanto meno evidentemente di segno opposto. In realtà il Governo non ha fornito alcun esempio di giurisprudenza che si sia pronunciata diversamente o di obiezioni del potere esecutivo alla ricorrente interpretazione data dai tribunali interni prima della promulgazione della legge n. 326/03. Benché sia vero che le conclusioni della Corte di Cassazione nel 2008 (si veda il paragrafo 57 supra) siano state diverse (ribaltando pertanto la propria giurisprudenza) esse erano successive alla promulgazione di detta legge e possono pertanto avere soltanto una rilevanza limitata.

81. Nondimeno, la Corte ritiene che, anche assumendo che la legge n. 326/03 avesse effettivamente natura interpretativa, e corroborasse l'intenzione originaria del legislatore - nonostante il fatto che l'intenzione fosse stata ripetutamente interpretata in modo diverso in numerose sentenze, alla luce dell'intero contesto giuridico - tale fatto, da solo, non può giustificare un intervento con effetto retroattivo.

82. Invero, anche accettando, come dichiarato dalla Corte costituzionale del 2006, che l'intervento legislativo era necessario per eliminare i dubbi sulla portata e sul metodo di applicazione dei benefici in questione, il Governo non ha dimostrato la sussistenza della necessità di applicare la legge retroattivamente, in modo tale da incidere su aziende i cui procedimenti erano pendenti. La Corte sottolinea che le considerazioni economiche non possono giustificare da sole che il potere legislativo si sostituisca ai tribunali nella definizione delle controversie. Benché sia vero che in una fase

successiva delle osservazioni, in risposta a ulteriori domande della Corte, il Governo abbia fatto riferimento alla compatibilità con la legislazione dell'Unione europea e alla procedura di infrazione nei suoi confronti, esso non ha fornito alcun particolare al riguardo. In assenza di informazioni concrete su questo aspetto, tale argomento non può che essere considerato un'affermazione non dimostrata. Inoltre, il fatto che esso sia stato sollevato in una fase così avanzata della procedura indica che il Governo non lo ha considerato di primaria importanza. Pertanto, benché il fine della legge possa essere stato legittimo, e meritevole di un intervento volto a disciplinare la futura fornitura dei suddetti benefici, la Corte non è in grado di individuare nelle circostanze del caso di specie alcun motivo imperativo di interesse generale in grado di superare i pericoli inerenti all'uso di una legislazione retroattiva che ha avuto l'effetto di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia pendente in cui lo Stato era parte.

83. La Corte valuterà comunque anche se le società ricorrenti stessero tentando di approfittare di una debolezza del sistema (si confronti, *National and Provincial Building Society*, sopra citata, § 109, e *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X e Blanche de Castille e altri c. Francia*, nn. 42219/98 e 54563/00, §§ 69 e 71, 27 maggio 2004). La Corte non può fare a meno di osservare che le società ricorrenti non hanno agito in giudizio contro l'INPS immediatamente nel 1988. Invero tre delle quattro società ricorrenti hanno atteso l'esito del procedimento promosso dalla Floramiata S.p.a., e solo una di esse, vale a dire la S.A.P. Pietrafitta S.r.l., ha presentato un'istanza amministrativa, e un successivo procedimento giudiziario prima che fosse emessa la sentenza della Corte di Cassazione relativa alla causa Floramiata S.p.a., (si vedano i paragrafi 31 e 33); essa ha comunque agito in tal modo dopo oltre dieci anni dalla promulgazione della legge originaria. Innegabilmente, una simile attesa ha in qualche modo inciso sulle conclusioni della Corte nella causa *National & Provincial Building Society* (sopra citata § 109). Comunque venti anni dopo tale sentenza la Corte deve tener conto di altri fattori. Tenendo presente il fatto che i sistemi giudiziari di molti Stati membri del Consiglio di Europa, compresa, se non in particolare, l'Italia, sono sovraccarichi, la Corte ritiene che attendere la determinazione della sentenza principale in materia non potesse che giovare agli interessi dell'economia giudiziaria. Inoltre, non si può perdere di vista il fatto che, attendendo l'esito di tale giudizio, le società ricorrenti da un lato si tutelavano dal rischio di sostenere spese non necessarie, ma dall'altro perdevano parte delle somme che avrebbero potuto recuperare, poiché i crediti relativi agli anni passati si sarebbero prescritti.

84. La Corte osserva inoltre che non si può affermare che nelle circostanze delle presenti cause le società ricorrenti avrebbero potuto prevedere una reazione del Parlamento (si metta a confronto con *National & Provincial Building Society*, sopra citata, § 112 e *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X e Blanche de Castille e altri*, sopra citata, § 72). In realtà, il legislatore non aveva manifestato tale intenzione quando la Corte di Cassazione ha emesso per la prima volta una sentenza definitiva in materia nella causa della Floramiata S.p.a. Né il Parlamento ha mai manifestato tale intenzione nei tre anni successivi alla prima sentenza definitiva in materia, anni durante i quali le cause di altre società hanno avuto esito positivo. Inoltre se, come proclamato dal Governo e dalla Corte di Cassazione, vi era più di una possibile interpretazione delle norme originarie, sarebbe stato del tutto ragionevole che le società ricorrenti credessero che l'interpretazione più favorevole a loro, costantemente confermata dai tribunali interni, fosse effettivamente l'intenzione del legislatore e che non vi fosse pertanto

motivo di aspettarsi una reazione delle autorità che tentasse di modificare lo stato delle cose.

85. Occorre tenere presente che le leggi pertinenti che prevedevano tali benefici erano finalizzate a promuovere l'industria agricola e ad aiutare le aziende che si trovavano in difficoltà, per un motivo o per l'altro, nella misura in cui esse soddisfacevano i relativi criteri. Ne consegue che non sarebbe stato irragionevole da parte del legislatore prevedere un duplice beneficio se alcune aziende soffrivano di duplici ostacoli. Inoltre, benché tali versamenti costituissero importi notevoli che incidevano chiaramente sul gettito riscosso dalle autorità negli anni pertinenti, è anche vero che tali versamenti erano effettuati per aiutare il settore agricolo e conseguentemente influire positivamente sull'economia e gli interessi collettivi, se non della nazione, almeno delle regioni interessate.

86. A tale proposito la Corte tiene inoltre conto dell'utilità e del fine di tali importi, che differiscono dal guadagno imprevisto che avrebbero avuto i ricorrenti delle cause *National & Provincial Building Society*, e *OGIS-Institut Stanislas* (ambedue sopra citate).

87. Infine, sebbene abbia minor rilievo, la Corte osserva inoltre che nel caso di specie, diversamente dalle due cause summenzionate, le società ricorrenti avevano già ottenuto sentenze di primo grado e di appello a loro favore, prima dell'intervento della legge contestata.

88. Le precedenti considerazioni sono sufficienti per consentire alla Corte di concludere che nelle circostanze delle presenti cause, i procedimenti delle società ricorrenti non possono essere considerati un tentativo di giovare della vulnerabilità delle autorità o della legge (si confronti con *National & Provincial Building Society*, e *OGIS-Institut Stanislas*, §§ 109 e 71 rispettivamente). Né è stata accertata l'esistenza di motivi imperativi di interesse generale in grado di prevalere sui pericoli inerenti all'uso di una legislazione retroattiva che ha l'effetto di determinare, a favore dello Stato, dei procedimenti pendenti.

89. Vi è pertanto stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1 ALLA CONVENZIONE

90. Le società ricorrenti hanno inoltre ritenuto di essere state private delle loro proprietà. Hanno invocato l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, che recita:

“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.”

91. Il Governo ha contestato tale argomento.

A. Le osservazioni delle parti

92. Le società ricorrenti ritenevano di possedere un bene, rappresentato da un credito, nella misura in cui l'INPS tratteneva delle somme che esse avevano versato nonostante il fatto che la legge prevedesse diversamente, e che esse si erano legittimamente aspettate di recuperare dall'INPS. All'epoca in cui erano stati avviati i procedimenti tale credito costituiva un bene esistente in conformità alla legislazione in vigore, e lo era ancora maggiormente quando era stata promulgata la legge n. 326/03, poiché a quella data le loro pretese erano state accolte dai tribunali di primo grado e di appello. Facendo riferimento in particolare alle sentenze della Corte di Cassazione n. 14227/00 e n. 17806/03 (paragrafi 53 e 54 supra), le società ricorrenti hanno dedotto che le circostanze in questione soddisfacevano il criterio secondo il quale l'esistenza di un credito poteva essere dimostrata se esso era sufficientemente certo nel diritto nazionale, come quando era stato confermato dalla giurisprudenza consolidata dei tribunali. Pertanto, in assenza della legge n. 326/03, le società ricorrenti non solo avevano avuto la legittima aspettativa di recuperare i loro crediti, ma erano state quasi certe di ciò.

93. Le società ricorrenti hanno ritenuto che la promulgazione della legge n. 326/03 costituisse un'ingerenza nel loro diritto di proprietà, poiché aveva estinto retroattivamente e ope legis i loro crediti, e costituiva pertanto una privazione della proprietà.

94. Benché tale azione fosse stata prevista dalla legge, essa non perseguiva alcun fine legittimo, dato che era finalizzata unicamente a favorire la pubblica amministrazione. Le società ricorrenti hanno fatto riferimento alle proprie osservazioni ai sensi dell'articolo 6 supra e hanno ritenuto che, in assenza di un fine legittimo, vi fosse stata violazione della disposizione invocata.

95. A ogni modo, fermo restando quanto sopra, anche assumendo che il fine fosse legittimo, esso non era proporzionato nella misura in cui aveva imposto alle società ricorrenti un onere eccessivo. In effetti il loro credito non era stato ridotto, ma totalmente estinto, semplicemente perché così lo Stato poteva evitare di erogare quanto dovuto.

96. Il Governo ha ritenuto che la legge n. 326/03 non abbia interferito in alcun diritto o aspettativa legittima acquisiti dalle società ricorrenti.

97. Secondo il Governo la gestione delle riduzioni delle imposte, delle fiscalizzazioni, e così via, nonché la modifica di tali norme nel corso del tempo, in maniera più o meno favorevole, erano azioni che rientravano nel margine di apprezzamento degli Stati. Il Governo ha inoltre reputato che le conclusioni della Corte in ordine alle doglianze ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 nelle cause Maggio e altri c. Italia (nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, 31 maggio 2011), Arras e altri c. Italia (n. 17972/07, 14 febbraio 2012), Torri e altri c. Italia ((dec.), nn. 11838/07 e 12302/07, 24 gennaio 2012) e Varesi e altri c. Italia ((dec.), n. 49407/08, 12 marzo 2013) provassero che la doglianza era manifestamente infondata.

B. La valutazione della Corte

1. Sulla ricevibilità

98. La Corte ribadisce che, secondo la propria giurisprudenza, un ricorrente può dedurre la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 solo nella misura in cui le decisioni che contesta sono relative ai suoi "beni" ai sensi di tale disposizione. I "beni" possono essere "beni esistenti" o valori patrimoniali, ivi compresi, in determinati casi ben definiti, crediti. Affinché un credito possa essere considerato un "valore patrimoniale" rientrando nel campo di applicazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, è necessario che l'avente diritto dimostri che esso ha un sufficiente fondamento nel diritto interno, per esempio, che esso sia confermato da una consolidata giurisprudenza dei tribunali interni. Una volta che ciò sia dimostrato, può entrare in gioco il concetto di "aspettativa legittima" (si veda *Maurice c. Francia* [GC], n. 11810/03, § 63, CEDU 2005 IX).

99. La Corte rileva che, nel caso di specie, prima dell'intervento della legge contestata, le società ricorrenti avevano già ottenuto delle sentenze di primo grado e di appello a loro favore, che riconoscevano i loro crediti. Inoltre, all'epoca, era stata stabilita una costante e considerevole giurisprudenza a loro favore (si vedano i paragrafi 66 e 79 supra). Date le circostanze, secondo la Corte, prima della promulgazione della legge contestata, le ricorrenti avevano un credito e potevano legittimamente aspettarsi che sarebbe stato determinato in conformità alla normativa applicabile così come interpretata dai tribunali interni, e pertanto un "bene" ai sensi della prima frase dell'articolo 1 del del Protocollo n. 1, che è conseguentemente applicabile al caso specie.

100. La Corte osserva che la presente doglianza non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione. Osserva inoltre che essa non incorre in altri motivi di irricevibilità. Deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

2. Sul merito

101. Dato che il caso di specie riguarda il mancato godimento da parte delle società ricorrenti di una duplice riduzione dei contributi previdenziali che esse versano per i propri dipendenti, la Corte ritiene che esso rientri nell'ambito di applicazione della norma contenuta nel secondo paragrafo dell'articolo 1, ovvero l'esecuzione di leggi per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o "per assicurare il pagamento delle imposte o di contributi" (si vedano, per esempio, *Wallishäuser c. Austria* (n. 2), n. 14497/06, § 63, 20 giugno 2013; *Fratrik c. Slovacchia* (dec.), n. 51224/99, 25 maggio 2004; e *Stere e altri c. Romania*, n. 25632/02, § 44, 23 febbraio 2006).

102. Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, un'ingerenza, compresa quella derivante da misure adottate per assicurare il pagamento di imposte o di altri contributi, deve raggiungere un "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e l'obbligo di proteggere i diritti fondamentali della persona. Il desiderio di raggiungere questo equilibrio è rispecchiato nella struttura dell'articolo 1 nel suo complesso, compreso il secondo paragrafo: vi deve pertanto essere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e i fini perseguiti (si vedano *James e altri c. Regno Unito*, 21 febbraio 1986, § 50, Serie A n. 98, e *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society*, sopra citata, § 80). Conseguentemente, "la responsabilità finanziaria derivante dalla riscossione delle imposte o dei contributi può incidere negativamente sulla garanzia

assicurata da questa disposizione qualora imponga un onere eccessivo alla persona o all'ente interessato o interferisca in modo sostanziale nella sua situazione finanziaria" (si vedano *Ferretti c. Italia*, n. 25083/94, decisione della Commissione del 26 febbraio 1997, non pubblicata, e *Buffalo S.r.l. in liquidazione c. Italia*, n. 38746/97, § 32, 3 luglio 2003).

103. La Corte osserva inoltre che è generalmente concesso allo Stato un ampio margine di apprezzamento ai sensi della Convenzione quando si tratta di misure generali di strategia economica o sociale (*Wallishauser c. Austria* (n. 2), n. 14497/06, § 65, 20 giugno 2013), o anche di definire e attuare politiche in materia fiscale (si vedano, tra molti altri precedenti, *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH c. Paesi Bassi*, 23 febbraio 1995, § 60, Serie A n. 306 B, e *Stere*, sopra citata, § 51). In ragione della conoscenza diretta della loro società e delle sue esigenze, le autorità nazionali sono in linea di massima in una posizione migliore del giudice internazionale per decidere che cosa sia "nel pubblico interesse" (si vedano, per esempio, *Maggio e altri*, sopra citata, § 57, e *Travers c. Italia*, n. 15117/89, decisione della Commissione del 16 gennaio 1995) e la Corte rispetterà generalmente le scelte politiche del legislatore a meno che non siano "manifestamente prive di ragionevole fondamento" (si veda *Wallishauser*, sopra citata, § 65). Pertanto, spetta in primo luogo alle autorità nazionali decidere il tipo di imposta o di contributi che desiderano riscuotere. Le decisioni in questo campo comportano normalmente anche una valutazione dei problemi politici, economici e sociali che la Convenzione lascia alla competenza degli Stati membri, poiché chiaramente le autorità interne sono in una posizione migliore degli organi della Convenzione per valutare tali problemi (si vedano *Musa c. Austria*, n. 40477/98, decisione della Commissione del 10 settembre 1998, e *Baláz c. Slovacchia* (dec.), n. 60243/00, 16 settembre 2003).

104. La Corte ha riconosciuto in precedenti cause che leggi con effetto retroattivo e che sono state ritenute costituire un'ingerenza legislativa erano comunque conformi al requisito di legalità di cui all'articolo 1 del Protocollo n. 1 (si vedano *Maggio e altri*, sopra citata § 60, e *Arras e altri*, sopra citata § 81). Essa non vede motivo per concludere diversamente nel caso di specie. Invero, in varie cause il fatto che tale ingerenza fosse prevista dalla legge come richiesto dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 non è neanche stato contestato dalle parti (si vedano, per esempio, *Maurice [GC]*, sopra citata, § 81; *Scordino (n.1) [GC]*, sopra citata § 81; *National & Provincial Building Society*, sopra citata, § 79; e *Agrati e altri c. Italia*, nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09, § 76, 7 giugno 2011).

105. La Corte osserva inoltre che nel caso di specie l'azione dello Stato mirava a ridurre la spesa pubblica limitando l'aiuto dato alle aziende agricole che soffrivano di un duplice ostacolo. Tale aiuto era fornito dal bilancio dello Stato e in definitiva dal contribuente. Dato che la materia riguarda la perdita delle "fiscalizzazioni", sotto forma di riduzioni dei contributi dovuti dalle società ricorrenti allo Stato, e pertanto un beneficio o un diritto privilegiato (se del caso) concesso dallo Stato, e dato l'ampio margine di apprezzamento applicabile in tali casi, non si può affermare che la scelta del legislatore di ridurre tale spesa fosse manifestamente priva di ragionevole fondamento.

106. Quanto agli effetti dell'ingerenza sulla situazione economica delle società ricorrenti, la Corte osserva che le società hanno versato i relativi contributi

ininterrottamente senza che fosse applicata loro la fiscalizzazione. Pertanto, esse chiaramente non si trovavano in una situazione in cui non potevano svolgere la loro attività a causa dei rispettivi oneri finanziari. La Corte osserva inoltre che le società ricorrenti avevano anche scelto volontariamente di rinunciare al beneficio in questione per un certo numero di anni, aspettando oltre dieci anni prima di portare le loro richieste dinanzi ai tribunali interni (si veda il paragrafo 65 supra). Inoltre le società ricorrenti hanno comunque beneficiato dell'altro beneficio, ovvero lo sgravio contributivo, concesso dallo Stato per alleviare alcune difficoltà che tali aziende agricole affrontavano.

107. In conclusione, tenendo presente che è applicabile un ampio margine di apprezzamento (si veda il paragrafo 103 supra), la Corte ritiene che l'obbligo delle società ricorrenti di versare i contributi previdenziali senza il beneficio della fiscalizzazione in questione raggiunga un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e quelle delle società ricorrenti. La misura contestata non ha imposto un onere eccessivo alle società ricorrenti, né ha interferito in modo sostanziale sulla loro situazione economica e non deve pertanto essere considerata contraria all'articolo 1 del Protocollo n. 1.

108. Ne consegue che non vi è stata violazione di tale disposizione.

IV. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

109. 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

110. Le società ricorrenti hanno chiesto le seguenti somme per il danno patrimoniale, esse rappresentano gli importi che hanno ingiustamente versato a causa di un calcolo “erroneo” (le somme già restituite dall'INPS in esecuzione delle relative sentenze e non ancora restituite dalle società ricorrenti devono poi essere detratte), oltre gli interessi fino al 2013:

- 1) **Azienda Agricola Silverfunghi** – 89.729 euro (EUR) + EUR 27.940
- 2) **Scarpellini S.r.l.** – EUR 213.776 + EUR 62.297
- 3) **S.A.P. Pietrafitta S.r.l.** – EUR 108.770 + EUR 36.924
- 4) **Floricultura Zanchi Di Zanchi** – EUR 84.375 + EUR 23.374

Hanno inoltre chiesto EUR 1.000 ciascuna per il danno morale.

111. Il Governo ha argomentato che in caso di violazione dell'articolo 6 la Corte non avrebbe potuto fare ipotesi sull'esito dei procedimenti, e pertanto le pretese delle società ricorrenti non avevano alcuna base nella giurisprudenza della Corte.

112. La Corte osserva che, nel caso di specie, la concessione di un'equa soddisfazione può essere basata unicamente sul fatto che le società ricorrenti non hanno beneficiato

delle garanzie di cui all'articolo 6 relativamente all'equità dei procedimenti. Benché la Corte non possa formulare ipotesi su quale sarebbe stato l'esito del processo se la situazione fosse stata diversa, essa non trova irragionevole ritenere che le società ricorrenti abbiano subito una perdita di opportunità reali (si vedano Maggio e altri, sopra citata, § 80, e Arras e altri, sopra citata, § 88).

113. Nel caso di specie, al fine di quantificare tale perdita, la Corte richiama la sua conclusione nei paragrafi 77 e 87 supra, secondo cui le società ricorrenti avevano già ottenuto delle sentenze di primo grado e di appello a loro favore, che riconoscevano i loro crediti, prima dell'intervento della legge contestata, la cui promulgazione unita alla sua applicazione da parte della Corte di Cassazione ha avuto l'effetto diretto di costituire violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione. Inoltre, la Corte osserva che il Governo non ha presentato alcun argomento, p. es. la mancanza di una totale uniformità della giurisprudenza nazionale a favore del ricorrente (si veda, per contro, Maggio e altri, sopra citata, § 46), o l'incerta natura della calcolo monetario del credito del ricorrente in base al diritto interno (si veda, per contro, Arras e altri, sopra citata, § 86) che possano fornire alla Corte una base ragionevole per mettere in questione che le somme richieste dalle società ricorrenti a titolo di danno patrimoniale siano basate sulle somme delle richieste presentate ai tribunali interni e da essi riconosciute prima che entrasse in vigore la legge contestata e che essa fosse applicata alle loro cause dalla Corte di Cassazione. La Corte ritiene pertanto sufficientemente accertato che le società ricorrenti abbiano subito una perdita di opportunità reali, tenendo presente anche il carattere oggettivo e prevedibile delle disposizioni legislative concernenti il calcolo delle fiscalizzazioni e dei benefici offerti alle società ricorrenti prima della promulgazione della legge n. 326/03. La Corte accetta tuttavia la tesi del Governo secondo la quale essa non può fare ipotesi sull'esito dei procedimenti poiché la Corte ha riscontrato solo la violazione dell'articolo 6 § 1 nei fatti del caso di specie. La Corte accorda conseguentemente alle società ricorrenti, per il danno patrimoniale, le seguenti somme:

- 1) **all'Azienda Agricola Silverfunghi** – EUR 44.900
- 2) **alla Scarpellini S.r.l.** – EUR 106.900
- 3) **alla S.A.P. Pietrafitta S.r.l.** – EUR 54.400
- 4) **alla Floricoltura Zanchi Di Zanchi** – EUR 42.200

Tuttavia, la Corte osserva che in esecuzione della sentenza di primo grado a favore delle società ricorrenti, l'INPS ha restituito a queste ultime le somme rimosse in eccesso. Successivamente, in date specificate per ciascuna società ricorrente, a seguito delle sentenze della Corte di Cassazione che hanno ribaltato tale conclusione, l'INPS è ricorso in giudizio per recuperare tali somme. Per ammissione delle società ricorrenti tali somme non sono state interamente restituite, e pertanto le somme non ancora restituite debbono essere detratte dall'importo accordato a tale titolo.

114. Alle somme di cui sopra deve essere aggiunto un importo relativo al danno morale, che la constatazione di violazione nella presente sentenza non è sufficiente a riparare. La Corte accorda pertanto EUR 1.000 a ciascuna società ricorrente.

B. Spese

115. Le società ricorrenti hanno inoltre chiesto le seguenti somme per le spese sostenute dinanzi ai tribunali interni:

- 1) **Azienda Agricola Silverfunghi** – EUR 8.977
- 2) **Scarpellini S.r.l.** – EUR 19.278
- 3) **S.A.P. Pietrafitta S.r.l.** – EUR 14.206
- 4) **Floricultura Zanchi Di Zanchi** – EUR 20.648

Hanno inoltre chiesto EUR 3.300 (3.000 di onorari e 300 di spese), oltre l'imposta sul valore aggiunto e il contributo alla Cassa di previdenza forense (CPA), ciascuna per le spese sostenute dinanzi alla Corte.

116. Il Governo non ha presentato osservazioni al riguardo.

117. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese sostenute solo nella misura in cui ne sia dimostrata la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole. Nel caso di specie, tenuto conto della documentazione in suo possesso, dei criteri di cui sopra e del fatto che la Corte ha riscontrato solo violazione dell'articolo 6, la Corte ritiene appropriato accordare le seguenti somme che coprono tutte le voci di spesa:

- 1) **all'Azienda Agricola Silverfunghi** – EUR 10.000
- 2) **alla Scarpellini S.r.l.** – EUR 20.300
- 3) **alla S.A.P. Pietrafitta S.r.l.** – EUR 15.200
- 3) **alla Floricultura Zanchi Di Zanchi** – EUR 21.700

C. Interessi moratori

118. 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. *Dichiara*, all'unanimità, i ricorsi ricevibili;
3. *Ritiene*, all'unanimità, che vi sia stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione
4. *Ritiene*, con cinque voti contro due, che non vi sia stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione;
5. *Ritiene*, con sei voti contro uno,
 1. che lo Stato convenuto debba versare alle società ricorrenti, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva in applicazione dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, i seguenti importi dai quali devono essere detratte le somme non ancora restituite all'INPS dalle società ricorrenti:
 1. EUR 44.900 (quarantaquattromilanovecento euro) per il danno patrimoniale all'Azienda Agricola Silverfunghi;
 - EUR 106.900 (centoseimilanovecento euro) per il danno patrimoniale alla Scarpellini S.r.l.;
 - EUR 54.400 (cinquantaquattromilaquattrocento euro) per il danno patrimoniale alla S.A.P. Pietrafitta S.r.l.;

- EUR 42.200 (quarantaduemiladuecento euro) per il danno patrimoniale alla Floricoltura Zanchi Di Zanchi;
- 2. EUR 1.000 (mille euro), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, a ciascuna società ricorrente per il danno morale;
- 3. EUR 10.000 (diecimila euro), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalla società ricorrente, per le spese all'Azienda Agricola Silverfunghi;
 - EUR 20.300 (ventimilatrecento euro), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalla società ricorrente, per le spese alla Scarpellini S.r.l.;
 - EUR 15.200 (quindicimiladuecento euro), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalla società ricorrente, per le spese, alla S.A.P. Pietrafitta S.r.l.;
 - EUR 21.700 (ventunomilasettecento euro), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dalla società ricorrente, per le spese alla Floricoltura Zanchi Di Zanchi;
- 2. 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 tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali;
- 6. *Rigetta*, con cinque voti contro due, la domanda di equa soddisfazione delle società ricorrenti per il resto.

Fatta in inglese, poi notificata per iscritto il 24 giugno 2014, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Işıl Karakaş
Presidente

Stanley Naismith
Cancelliere

È allegata alla presente sentenza, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del Regolamento della Corte, l'opinione separata dei Giudici Lemmens e Kūris.

A.I.K.
S.H.N.

APPENDICE

N.	Ricorso	Presentato in data	Nominativo del ricorrente Data di nascita Domicilio
1.	48357/07	31/10/2007	AZIENDA AGRICOLA SILVERFUNGHI S.A.S. AZIENDA AGRICOLA SILVERFUNGHI S.A.S. Grone
2.	52677/07	28/11/2007	SCARPELLINI S.R.L.

			SCARPELLINI S.R.L. Roma
3.	52687/07	28/11/2007	S.A.P. PIETRAFITTA S.R.L. S.A.P. PIETRAFITTA S.R.L. Siena
4.	52701/07	28/11/2007	FLORICOLTURA ZANCHI DI ZANCHI F.LLI SOCIETÀ SEMPLICE FLORICOLTURA ZANCHI DI ZANCHI F.LLI SOCIETÀ SEMPLICE Roma

OPINIONE PARZIALMENTE DISSENZIENTE COMUNE AI GIUDICI LEMMENS E KÜRIS

1. Concordiamo con la maggioranza che vi sia stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione. Con nostro rammarico, non possiamo condividere l'opinione che non vi sia stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione. Dissentiamo anche sull'importo dell'equa soddisfazione da accordare ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione.
2. Come la maggioranza riteniamo che le società ricorrenti vantassero dei crediti e potessero legittimamente aspettarsi che essi fossero determinati in conformità alla normativa applicabile così come interpretata e applicata, prima dell'intervento del legislatore, dai tribunali interni in almeno centoquaranta sentenze, e che tali crediti fossero dei "beni" nell'accezione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (si veda il paragrafo 98).
3. La maggioranza ritiene inoltre che "il caso di specie riguardi il mancato godimento da parte delle società ricorrenti di una duplice riduzione dei contributi previdenziali che esse versano per i propri dipendenti". In base a tale premessa la maggioranza ritiene che l'ingerenza nei crediti delle società ricorrenti rientri nel campo di applicazione della norma contenuta nel secondo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, ovvero della norma che consente allo Stato "porre in vigore le leggi che ritiene necessarie (...) per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi (...)" (si veda il paragrafo 100).
4. Esaminando la doglianza dal punto di vista dell'articolo 1, secondo paragrafo, la maggioranza sembra ritenere che le società ricorrenti lamentino il fatto di non aver più potuto beneficiare del vantaggio istituito dal decreto-legge 30 dicembre 1987 n. 536, convertito in legge 29 febbraio 1988 n. 48. Se la doglianza fosse stata effettivamente questa, la Corte avrebbe dovuto esaminare se esistesse un'aspettativa legittima che il regime giuridico istituito nel 1988 sarebbe rimasto in vigore per un periodo di tempo indeterminato. Troviamo difficile accettare l'esistenza di una simile aspettativa, che avrebbe reso impossibile, o perlomeno molto difficile, per il legislatore modificare la legge ex nunc.
5. Con tutto il dovuto rispetto, temiamo tuttavia che la maggioranza abbia attribuito alle società ricorrenti una doglianza che esse non hanno presentato. O piuttosto, la maggioranza ha trascurato il punto cruciale della doglianza effettivamente presentata. Leggiamo negli

argomenti delle società ricorrenti che esse hanno effettivamente presentato all'esame della Corte un'unica doglianza, relativa all'effetto retroattivo "dell'interpretazione autentica" data dalla legge 24 novembre 2003 n. 326 alla legge 11 marzo 1988 n. 67. Non ci sembra che esse abbiano sollevato due doglianze sostanzialmente diverse. Al contrario, le società ricorrenti hanno lamentato che, solo per il fatto di aver promulgato la "legge interpretativa", il legislatore ha violato contemporaneamente sia l'articolo 6 § 1 della Convenzione sia l'articolo 1 del Protocollo n. 1: ha violato l'articolo 6 § 1 in quanto la nuova legge ha interferito nella determinazione giudiziaria di controversie pendenti, e ha violato l'articolo 1 del Protocollo n. 1 in quanto la nuova legge ha abolito i crediti in ordine ai quali le ricorrenti avevano la legittima aspettativa che essi sarebbero stati confermati dai tribunali. Tuttavia, quando la maggioranza ha esaminato la doglianza di cui all'articolo 1 del Protocollo n. 1, essa l'ha disgiunta dalla doglianza di cui all'articolo 6 § 1, e ha appena menzionato il fatto che la legge in questione aveva effetto retroattivo (si veda il paragrafo 103).

6. Vorremmo inoltre sottolineare che le società ricorrenti, in quanto parti nei procedimenti interni, hanno esercitato i loro diritti a norma dell'articolo 6 § 1 per ottenere "una pronuncia" su alcuni "diritti di carattere civile". La presente sentenza non entra nel dettaglio della natura di tali diritti di carattere civile. È tuttavia chiaro che le ricorrenti, chiedendo la restituzione di alcune somme che avevano versato all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), abbiano invocato dei diritti civili di carattere proprietario. Dichiarando la fondatezza delle richieste delle ricorrenti, i tribunali interni le hanno trasformate in crediti che costituivano dei "beni" nell'accezione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. La parziale constatazione di violazione della Convenzione, vale a dire dell'articolo 6 § 1 ma non dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, è intrinsecamente incoerente in quanto tende a dare l'errata impressione che la constatazione della violazione del diritto a un equo processo sia di per sé sufficiente. Vorremmo sottolineare che i tribunali interni non hanno potuto riconoscere l'esistenza dei diritti che le società ricorrenti hanno chiesto di determinare in giudizio proprio a causa dell'ingerenza del legislatore.

7. Sminuendo l'importanza dell'effetto retroattivo della legge ai fini dell'esame della doglianza basata sull'articolo 1 del Protocollo n. 1, la maggioranza ha di fatto seguito la linea di ragionamento iniziata con la sentenza *Maggio e altri c. Italia* (nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, 31 maggio 2011) e proseguita con *Arras e altri c. Italia* (n. 17972/07, 14 febbraio 2012). In tali cause, la Corte ha concluso che la riduzione retroattiva delle prestazioni previdenziali o assistenziali ha costituito violazione dell'articolo 6 § 1, ma non dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. In due cause più recenti la Corte ha dovuto occuparsi, come nel caso di specie, di legge interpretativa: *M.C. e altri c. Italia* (n. 5376/11, 3 settembre 2013) e *Stefanetti e altri c. Italia* (nn. 21838/10, 21849/10, 21852/10, 21822/10, 21860/10, 21863/10, 21869/10, e 21870/10, 15 aprile 2014, ancora non definitiva). In tali cause, la Corte ha concluso per la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, ma tale conclusione non è stata basata in modo decisivo sull'effetto retroattivo della legge "interpretativa". In tal senso, tali cause seguono la linea di ragionamento *Maggio-Arras*. Tuttavia, benché nelle cause *M.C.* e *Stefanetti* la Corte abbia comunque concluso per la violazione non solo dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, ma anche dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, nel caso di specie la maggioranza conclude che vi è stata solo violazione dell'articolo 6 § 1, e non dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. Sembra pertanto che la maggioranza varchi una nuova frontiera.

8. Riteniamo che l'ingerenza lamentata dovrebbe essere qualificata, come argomentato dalle ricorrenti (si veda il paragrafo 92), come una privazione delle loro proprietà, nell'accezione

dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (si veda, per una precedente qualificazione in tal senso di una legge con effetto retroattivo, *Pressos Compania Naviera S.A. e altri c. Belgio*, 20 novembre 1995, § 34, Serie A n. 332). Il fatto che le richieste di rimborso delle ricorrenti fossero connesse a contributi che avevano precedentemente versato non significa, secondo noi, che si debba attribuire maggior peso al secondo paragrafo dell'articolo 1, a scapito della seconda frase del primo paragrafo dello stesso articolo.

9. Conseguentemente riteniamo che la Corte avrebbe dovuto esaminare se la privazione delle proprietà subita dalle ricorrenti fosse “prevista dalla legge”, se fosse “per causa di pubblica utilità”, e se rispettasse un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale (se del caso) e l'obbligo di proteggere i diritti fondamentali delle ricorrenti (si veda, *inter alia*, *Pressos Compania Naviera S.A.*, sopra citata, § 35).

10. Quando si tratta di verificare se le suddette condizioni sono soddisfatte, troviamo ispirazione nel ragionamento adottato dalla Corte nella causa *Agrati e altri c. Italia* (nn. 43549/08, 6107/09 e 5087/09, 7 giugno 2011). In tale causa la Corte ha concluso, come nel caso di specie, che un atto legislativo che interferiva in controversie pendenti costituiva violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione (§§ 58-66). Essa ha poi analizzato l'atto come un'ingerenza nel diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni, vale a dire una privazione delle loro proprietà (§ 75). Ha concluso che, benché l'ingerenza fosse (ovviamente) “prevista dalla legge” (§ 76), era dubbio che il solo interesse economico dello Stato potesse costituire una “causa di pubblica utilità” sufficiente a giustificare un'ingerenza retroattiva del legislatore (§§ 80-81). Lasciando aperta la questione, essa ha ritenuto che l'ingerenza legislativa avesse comunque reso decisamente impossibile per i ricorrenti far riconoscere i loro crediti (§ 83), obbligandoli pertanto a sostenere un onere individuale ed eccessivo e turbando l'equilibrio tra l'interesse generale e i diritti dei ricorrenti (§ 84). La Corte ha concluso che era stato violato l'articolo 1 del Protocollo n. 1.

11. Non troviamo motivo per giungere a una conclusione diversa nel caso di specie. Una volta che la Corte ha concluso che non vi era giustificazione dell'ingerenza legislativa in procedimenti pendenti - in particolare nei procedimenti in cui le ricorrenti erano parti - in ragione dell'assenza di “motivi imperativi di interesse generale” (si veda il paragrafo 87), è difficile vedere come, nel caso di specie, potessero esistere motivi di interesse pubblico che giustificerebbero un'ingerenza retroattiva nel diritto delle ricorrenti alla tutela dei propri beni. Ancora una volta, la questione di sapere se il legislatore potesse abolire il beneficio introdotto dal decreto-legge 536/87 con effetto futuro sarebbe, a nostro parere, una questione differente.

12. La conclusione della maggioranza secondo cui l'articolo 1 del Protocollo n. 1 non è stato violato dall'applicazione di una legge “interpretativa” retroattiva è deplorabile. Osserviamo che, secondo le ricorrenti, “in Italia è [diventata] una prassi comune introdurre disposizioni ‘interpretative’ in materie di interesse economico per garantire un maggior introito (o una minore spesa) alla pubblica amministrazione” (si veda il paragrafo 63). L'affermazione non è stata contraddetta dal Governo. Tenuto conto di cause simili di cui la Corte si è occupata nel recente passato e di alcune cause ancora pendenti dinanzi a essa, siamo propensi a concordare con le ricorrenti sul fatto che il legislatore italiano sia regolarmente tentato di intervenire in procedimenti pendenti quando sembra che l'esito di tali procedimenti possa avere un impatto significativo sul bilancio statale. Nel caso di specie, la legge cosiddetta interpretativa è stata adottata quasi sedici anni dopo la legge originaria. Troviamo questa prassi particolarmente

preoccupante, e ci rammarichiamo che la maggioranza non l'abbia condannata inter alia dal punto di vista dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

13. Infine, in ordine all'equa soddisfazione da accordare alle ricorrenti (articolo 41 della Convenzione), ci rammarichiamo di non poter condividere l'opinione della maggioranza secondo la quale le ricorrenti hanno subito solo "una perdita di opportunità reali" (si veda il paragrafo 111). I crediti delle ricorrenti sono stati riconosciuti in primo grado e in appello. Si basavano su una disposizione di legge che non lasciava nessuna discrezionalità alle autorità pubbliche. L'unico interrogativo era se la riduzione dei contributi da versare a norma del decreto-legge n. 536/87 potesse essere combinata con gli sgravi contributivi concessi dalla legge n. 67/88 e, come osserva la Corte (si veda il paragrafo 78), a tale interrogativo i tribunali italiani hanno costantemente risposto in maniera favorevole alle società quali le società ricorrenti. Date le circostanze concordiamo con le ricorrenti che, se non fosse stata promulgata la legge n. 326/03, queste ultime "[avrebbero avuto] non solo la legittima aspettativa di recuperare i loro crediti ma [sarebbero state] quasi certe di ciò." (si veda il paragrafo 91). È stato esclusivamente a causa della promulgazione di quest'ultima legge che le sentenze emesse a loro favore sono state annullate dalla Corte di Cassazione e le loro richieste sono state inopinatamente respinte. Riteniamo che date le circostanze l'equa soddisfazione da accordare a ciascuna società ricorrente per il danno patrimoniale debba ammontare in linea di massima alla somma richiesta da essa all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (si veda il paragrafo 109) e accordata per intero dalla Corte di Appello (rispettivamente EUR 89.729 per l'Azienda Agricola Silverfunghi, EUR 213.776 per la Scarpellini, EUR 108.770 per la S.A.P. Pietrafitta, ed EUR 84.375 per la Floricoltura Zanchi Di Zanchi Fratelli). Tuttavia, se del caso, le somme versate alla società ricorrente dall'INPS in esecuzione della sentenza di primo grado e non ancora restituite da tale società a seguito della sentenza della Corte di Cassazione dovrebbero essere detratte da tali importi. Infine, all'importo così calcolato dovrebbe essere aggiunto l'interesse legale applicabile a norma della legislazione interna.

14. Vi sono talune incongruenze nella giurisprudenza della Corte in ordine a come interpretare i punti operativi relativi all'equa soddisfazione. Tale incertezza ha comportato che votassimo in maniera diversa, fatto che rispecchia due concorrenti tipologie di voto in questa Corte in ordine all'equo risarcimento (articolo 41 della Convenzione): Paul Lemmens ha votato a favore del punto 4 e contro il punto 5 (perché si ritiene che le somme indicate al punto 4 debbano essere versate alle ricorrenti in ogni caso, a prescindere dal fatto che esse siano insufficienti), mentre Egidijus Kūris ha votato contro entrambi i punti 4 e 5 (perché le somme indicate al punto 4 sono insufficienti). In sostanza, tuttavia, siamo pienamente d'accordo, in quanto accorderemmo entrambi alle società ricorrenti più di quanto ha deciso di accordare la maggioranza.

¹Che affermava che "la percentuale dei contributi dovuti va calcolata senza ritenere conto delle quote fiscalizzate".

²Dove si affermava che "La norma è pertanto funzionale ad evitare maggiori oneri rispetto agli andamenti tendenziali con riferimento ai periodi pregressi"

³"Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale" G. Santoro Passarelli p.1174