

CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

QUINTA SEZIONE

UNEDIC c. FRANCIA

(Ricorso n. 20153/04)

SENTENZA

STRASBURGO

18 dicembre 2008

Questa sentenza diventerà definitiva nei casi stabiliti dall'art. 44 § 2 della Convenzione. Essa può subire ritocchi di forma.

Nel caso Unédic c. Francia,

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

Peer Lorenzen, *presidente*,

Jean-Paul Costa,

Karel Jungwiert,

Volodymyr Butkevych,

Renate Jaeger,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Mirjana Lazarova Trajkovska, *giudici*,

e de Claudia Westerdiek, *Cancelliere di Sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 25 novembre 2008,

Rende la seguente sentenza, adottata in tale ultima data:

PROCEDURA

1. Il caso trae origine da un ricorso (n. 20153/04) diretto contro la Repubblica francese e nel quale un'associazione sottoposta al regime della legge del 1° luglio 1901, incaricata della gestione del regime di assicurazione dei crediti dei dipendenti, la A.G.S. Unédic, avente sede a Parigi («la ricorrente»), il 18 maggio 2004 ha adito la Corte in virtù dell'art. 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (« la Convenzione »).

2. La ricorrente è rappresentata da F. Sicard, un avvocato del foro di Parigi. Il Governo francese (« il Governo ») è rappresentato dal suo agente E. Belliard, direttrice degli affari giuridici presso il Ministero degli affari esteri.

3. La ricorrente denuncia una violazione del suo diritto a un processo equo, garantito dall'art. 6 § 1 della Convenzione.

4. Il 3 luglio 2007 la Corte ha deciso di comunicare la richiesta al Governo. Come previsto ai sensi dell'art. 29 § 3 della Convenzione, essa ha inoltre deciso che saranno esaminati allo stesso tempo la ricevibilità ed il merito della questione.

IL FATTO

1. Il regime di assicurazione dei crediti dei dipendenti

5. La legge n. 73-1194 del 27 dicembre 1973 volta ad assicurare, in caso di regolamento o liquidazione dei beni, il pagamento dei crediti derivanti dal contratto di lavoro, ha istituito in Francia, a carico dei datori di lavoro, un obbligo di assicurazione contro il rischio di non pagamento delle somme dovute ai dipendenti e più in generale delle somme dovute in esecuzione del loro contratto di lavoro, in caso di procedimenti collettivi (art. L. 143-11-1 del codice del lavoro).

6. In seguito, il regime giuridico della garanzia di pagamento dei crediti derivanti dal contratto di lavoro è stato modificato con la legge n. 85-98 del 25 gennaio 1985, relativa alla procedura di fallimento in amministrazione controllata e alla liquidazione giudiziaria delle imprese, ed è oggi codificato agli articoli L. 143-11-1 e successivi del codice del lavoro.

7. L'obbligo di garanzia dei dipendenti riguarda dunque tutti i datori di lavoro aventi la qualifica di commercianti, artigiani o persone giuridiche di diritto privato che impiegano uno o più dipendenti. Essa è volta a garantire l'insieme dei dipendenti, compresi quelli distaccati all'estero ed i dipendenti francesi emigrati.

8. Ai sensi dell'art. L. 143-11-4 del codice del lavoro, il regime di assicurazione è messo in atto ed è gestito da una associazione sottoposta al regime della legge del 1° luglio 1901, la A.G.S., che è finanziata da contributi a carico esclusivo dei datori di lavoro. Tale contributo, basato sui salari che servono da base imponibile per il calcolo dei contributi per la cassa integrazione, è coperto allo stesso tempo da quelli versati dalle Associazioni per l'impiego nell'industria e nel commercio («ASSEDIC»).

9. Una volta che una procedura collettiva è aperta, l'Unédic delegazione A.G.S. ha come compito mettere a disposizione del rappresentante dei creditori, attraverso l'intermediazione della sua sede locale, nel luogo in cui è localizzata l'impresa, le somme dovute ai dipendenti quando queste somme non possono essere pagate in tutto o in parte a valere sui fondi propri disponibili dell'impresa.

10. L'Unédic delegazione A.G.S. avendo effettuato tale anticipo si trova poi a subentrare nei diritti dei dipendenti beneficiari.

11. Al fine di garantire equità, si cumulano tutti i crediti salariali, indipendentemente dalla qualifica di salario della somma in causa, poiché il solo criterio pertinente è il collegamento del credito con il contratto di lavoro. Sono così garantiti: i salari dei primi sei mesi, le indennità di compensazione del congedo pagato, le indennità di fine rapporto, le indennità di interruzione illegittima, le indennità di licenziamento, le spese

professionali, i premi annuali, le somme dovute in virtù di un contratto integrativo d'impresa, ecc.

12. Se all'inizio il legislatore del 1973 aveva respinto la creazione di un tetto di pagamento dei salari, nel 1975 il Parlamento è diventato incline a farlo. In effetti, due anni dopo la creazione del regime A.G.S., poiché i contributi da versare decuplicarono (dallo 0,02% allo 0,2%), fu ritenuto opportuno definire un massimale delle prestazioni, ossia dei pagamenti delle somme dovute ai dipendenti. Questo fu l'oggetto della legge n. 75-1251 del 27 dicembre 1975, codificato all'art. L. 43-11-6 divenuto L. 143-11-8 del codice del lavoro attraverso la legge n. 85-98 del 25 gennaio 1985.

13. L'art. D 143-2, primo punto, dispone:

«L'ammontare massimo della garanzia prevista all'art. L. 143-11-8 del Codice del lavoro è fissato a tre volte il tetto mensile trattenuto per il calcolo dei contributi al regime di cassa integrazione quando i crediti risultano da disposizioni legislative o regolamentari o da stipulazioni di un contratto collettivo e derivano da un contratto di lavoro la cui data di conclusione è anteriore di più di sei mesi dalla decisione di procedura di fallimento in amministrazione controllata.»

14. Lo stesso articolo prevede:

«Negli altri casi l'ammontare di questa garanzia è limitato a quattro volte il tetto sopra menzionato.»

2. La giurisprudenza della Corte di cassazione

15. La Corte di cassazione, conformandosi alla lettera degli artt. L. 143-11-8 e D 143-2 del codice del lavoro, ha applicato il tetto 4 ogni volta che i crediti derivavano da un contratto di lavoro durato meno di sei mesi, al momento dell'apertura della procedura collettiva, o che delle modifiche economiche erano state apportate a questo contratto in quest'arco di tempo. Al contrario, quando il legame contrattuale era di più di sei mesi, il testo imponeva di distinguere due ipotesi: quella che dà apertura al tetto 13 e che concerne «i crediti risultanti da disposizioni legislative o regolamentari o da stipulazioni di un contratto collettivo»; quelle che concernono «gli altri casi» per le quali il tetto inferiore (tetto 4) è il solo applicabile. Tale giurisprudenza ha avuto per effetto l'esclusione dei crediti contrattuali del tetto 13, dato che l'enumerazione figurante nel testo riguarda i crediti derivanti da disposizioni legislative, regolamentari o convenzionali.

16. In questa direzione, con due sentenze del 13 maggio 1980 – *Isabelle Adjani e Michel Piccoli* –, la Corte di cassazione ha deciso che è esclusa dal tetto 13 «una remunerazione il cui ammontare doveva essere liberamente negoziato tra le parti» e che è ammesso a questo tetto superiore solo «il salario minimo imperativamente fissato con legge, regolamento o contratto collettivo».

17. Inoltre, nelle sentenze successive, l'interpretazione della Corte di cassazione si è fatta più precisa, nell'estendere alle indennità la precedente regola applicabile inizialmente ai salari. La Corte di cassazione richiedeva così che «gli stessi loro ammontari» siano fissati attraverso la legge, i regolamenti o il contratto collettivo, dal momento che lo stesso principio del credito trova la sua origine in uno di questi testi.

18. Con una sentenza del 15 dicembre 1998, *A.G.S. di Parigi e Unédic c. Boue e Sudre*, la camera sociale della Corte di cassazione riunita in seduta plenaria ha rivisto la sua giurisprudenza ritenendo nei suoi considerando di principio che i crediti risultanti da disposizioni legislative, regolamentari o convenzionali ai sensi di questo testo (art. D 143-2, prima alinea del Codice del lavoro) erano quelli che trovano fondamento in una legge, un regolamento o un contratto collettivo, poco importa che il loro ammontare non sia lo stesso fissato da una di queste fonti di diritto; che la remunerazione dei dipendenti, contropartita del loro lavoro, rientri nelle disposizioni dell'art. D 143-2, prima alinea del Codice del lavoro, lo stesso allorché il suo ammontare sia stato fissato da un accordo tra le parti. Di conseguenza, essa ritiene che giustamente la corte di appello ha deciso che il credito salariale, costituito dalle indennità convenzionali di fine rapporto e da un saldo della remunerazione, è garantito dall'A.G.S. nel limite del tetto 13.

19. L'avvocato generale della Corte di cassazione, avendo esaminato l'equilibrio degli interessi in gioco, ritenne che le conseguenze finanziarie della modifica della giurisprudenza sarebbero limitate. Più precisamente, egli sottolineò che la giurisprudenza precedente avrebbe potuto condurre a gravi ineguaglianze tra dipendenti della stessa impresa in fase di procedura di fallimento in amministrazione controllata e che una modifica della giurisprudenza, che avrebbe necessariamente avuto effetto retroattivo, avrebbe provocato certamente un appesantimento dei compiti della A.G.S., ma sarebbe stata contenuta in un ambito ristretto.

20. Ai sensi di questa nuova giurisprudenza, la Corte di cassazione ha accomunato tutti i crediti dei dipendenti e ha applicato il tetto 13 quando i crediti risultano da disposizioni legislative o regolamentari o dalla stipula di un contratto collettivo, e derivano da un contratto di lavoro la cui data di conclusione è anteriore di più dei sei mesi alla decisione con cui si stabilisce la procedura di fallimento in amministrazione controllata. In tutti gli altri casi, l'ammontare della garanzia è limitato al tetto 4.

21. Inoltre, essa ha ritenuto che tutte le conseguenze derivanti dal contratto di lavoro, compreso e soprattutto l'obbligo di pagare un salario, sono di origine giuridica, essendo fissato convenzionalmente solo il quantum. Così, ai sensi di questa nuova posizione introdotta dalla sentenza della Corte di cassazione del 15 dicembre 1998, la camera sociale ha distinto la natura di un credito dal suo *quantum*, e ha sostenuto che il salario fissato dal contratto deve essere ritenuto come avente origine giuridica e

non contrattuale, sebbene la legge non fissi l'ammontare. In base a questa nuova posizione, il tetto 13 diventa il principio di garanzia dei crediti salariali, il tetto 4 l'eccezione.

3. La situazione di M. H.

22. M. H. fu assunto dalla società La Mosaïque, società specializzata nella fornitura di rivestimenti e piastrelle, in qualità di agente tecnico-commerciale.

23. Con una sentenza del 20 ottobre 1997, il tribunale del commercio di Parigi ha aperto una procedura di fallimento in amministrazione controllata nei confronti della società.

24. Con una lettera del 5 gennaio 1998, M. H. fu informato che era stato licenziato per motivi economici. La lettera faceva riferimento alla sentenza del tribunale del commercio di Parigi, del 20 ottobre 1997, che si era pronunciato per la procedura di fallimento in amministrazione controllata della Sarl La mosaïque così come per la necessità di procedere ad una riorganizzazione del personale al fine di favorire il risanamento dell'impresa.

25. Il contratto di lavoro che legava M. H. alla società fu sciolto attraverso l'adesione ad un accordo di conversione in vigore dal 5 aprile 1998.

26. Nel contesto di questa procedura collettiva, furono chieste, per conto di M. H., le seguenti somme: arretrati del salario dal 6 settembre 1997 al 19 ottobre 1997: 69.996 franchi (10.670,82 euro (EUR)); indennità di compensazione del preavviso: 30.207 franchi (4.605,03 EUR); contributo all'A.G.S.: 48.908 franchi (7.608,43 EUR). Tutte queste somme furono versate, per un totale di 150.111 franchi, ossia 22.884,27 EUR. Di contro, l'indennità di licenziamento fu oggetto di una richiesta specifica di 457.425 franchi, ossia 69.734 EUR, e solo la somma di 76.329 franchi, ossia 11.636,28 EUR, fu versata.

27. Il credito di M. H., di un ammontare totale di 606.536 franchi, ossia 92.465,82 EUR, fu garantito fino al limite di 225.440 franchi, ossia 34.368,11 EUR, corrispondenti a quattro volte il tetto mensile trattenuto calcolando i contributi al regime di cassa integrazione (di seguito tetto 4).

28. Infatti, in base alla giurisprudenza allora prevalente, la remunerazione di M. H. era ampiamente superiore al tabellario del contratto collettivo pertinente applicabile. Così, la suddetta remunerazione non poteva essere analizzata come risultante dal contratto collettivo ai sensi delle disposizioni applicabili derivanti dalla prima alinea dell'art. D 143-2 del codice del lavoro e dalla giurisprudenza stabilita dalla Corte di cassazione.

29. La A.G.S. ritenne quindi di dover limitare la portata di quanto doveva versare al tetto 4.

30. Con una sentenza del 25 maggio 1998 del tribunale del commercio di Parigi, la società La Mosaique fu dichiarata in liquidazione giudiziaria ed il sig. J. fu designato quale agente liquidatore.

31. Il 12 giugno 1998, M. H. prese informazioni presso il liquidatore designato circa le regole ed il quantum di garanzia dei crediti salariali. M. H. accettò la regola della garanzia fino al limite del tetto 4 (225.440 franchi, ossia 34.368,11 EUR).

4. La procedura dinanzi alle giurisdizioni del lavoro

a) Il Collegio dei probiviri di Parigi

32. Il 16 aprile 1999 M. H. adì il consiglio dei probiviri di Parigi affinché il saldo del suo credito salariale, costituito dal saldo dell'indennità di licenziamento per un ammontare di 381.096 franchi (58.097,71 EUR), fosse garantito nel limite del tetto 13.

33. In seguito all'udienza della camera di giudizio in data 26 ottobre 1999, il consiglio dei probiviri di Parigi si pronunciò in parità di voti.

34. Con delle conclusioni ricapitolative, l'A.G.S. sosteneva in via primaria l'esistenza di un'eccezione di inammissibilità di ordine pubblico conforme alle disposizioni dell'art. L. 143-11-7 del codice del lavoro. In via sussidiaria, essa affermava che M. H. non adduceva, oltre all'invocazione della giurisprudenza del 15 dicembre 1998 contraria di per sé all'art. 5 del codice civile, alcun fondamento giuridico alla sua richiesta di beneficiare del tetto 13. Peraltro, essa indicava che in virtù dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la giurisprudenza non poteva essere retroattiva a meno di negare il principio generale di certezza del diritto. Infine, tale applicazione era analizzata dall'A.G.S. come una violazione flagrante dell'uguaglianza dei salari, a danno di coloro che hanno presentato un'azione giudiziaria e che hanno chiesto l'applicazione del solo tetto 4.

35. Con una sentenza del 18 luglio 2000, il consiglio, dopo un'udienza di spareggio, rigettò l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'A.G.S., ordinò la comunicazione del dossier al procuratore della Repubblica e rinviò la causa e le parti all'udienza del 2 ottobre 2000.

36. Con sentenza del 6 novembre 2000, il consiglio dei probiviri di Parigi ritenne che il credito di M. H., costituito dal saldo dell'indennità legale di licenziamento, fosse garantito nel limite del tetto 13 e dichiarò la sentenza opponibile all'A.G.S.

37. I consiglieri probiviri ripresero il considerando di principio enunciato nella decisione del 15 dicembre 1998, *A.G.S. di Parigi e Unédic c. Boue e Sudre* e ritennero che, ai sensi dell'art. L. 143-11-8 e D 143-2 del codice del lavoro, i crediti trattati erano quelli che trovavano il loro fondamento in una legge, un regolamento o un contratto collettivo e poco importava che il loro ammontare fosse fissato nel testo. La remunerazione

del dipendente, obbligo del datore di lavoro definito dal codice del lavoro, rientrava nelle disposizioni dell'art. L. 143-11-8 stesso dato che il suo ammontare era fissato dall'accordo tra le parti. Non era lo stesso per l'indennità di licenziamento, prevista dalla legge e la cui remunerazione serviva da base per il calcolo. Nel caso di specie, il credito di M. H. era costituito dal saldo dell'indennità di licenziamento. Il dipendente beneficiava di un contratto di lavoro la cui conclusione era anteriore di più di sei mesi alla decisione di con cui si stabiliva la procedura di fallimento in amministrazione controllata. C'era dunque motivo di affermare che il credito di M. H. doveva essere garantito dall'A.G.S. nel limite del tetto 13.

b) La corte di appello di Parigi

38. L'Unédic delegazione A.G.S., rappresentata dalla delegazione regionale dell'Île-de-France, ricorse in appello contro questa decisione. Nelle sue conclusioni d'appello, l'Unédic delegazione A.G.S. sollevò parecchi motivi a sostegno della sua contestazione. In primo luogo, sostenne che l'applicazione che era stata fatta della nuova giurisprudenza a fatti nati e venuti in rilievo prima della sua formulazione si concretizzava in definitiva in un'applicazione retroattiva della giurisprudenza così era stata modificata. Quand'anche la stessa A.G.S. non intendeva contestare i postulati e i fondamenti della nuova giurisprudenza relativa ai tetto di garanzia, non poteva accettare che si applicasse a situazioni regolate in via definitiva.

39. In secondo luogo, essa sottolineò che, sulla base dell'art. 5 del codice civile, era negato ai giudici «pronunciarsi, a mezzo di disposizioni generali e regolamentari, sulle cause a loro sottoposte». Però, il dipendente guardava semplicemente, a sostegno della sua domanda, alla giurisprudenza del 15 dicembre 1998, allo stesso titolo che ad una disposizione legislativa o regolamentare.

40. In terzo luogo, fu sostenuto ugualmente che una tale applicazione violava direttamente le disposizioni dell'art. 6 della Convenzione, che disciplinano il principio generale di certezza del diritto.

41. In quarto ed ultimo luogo, le conclusioni di appello sollevavano la questione dell'imprevedibilità del risarcimento, ulteriore ostacolo alla sua applicazione in virtù tanto del principio della certezza del diritto che del principio comunitario di legittimo affidamento. Il regime era completamente incapace, ai sensi di una giurisprudenza costante di venti anni, di prevedere questo nuovo obbligo di garanzia.

42. Inoltre, essa considerò che il passaggio dal tetto 4 (34.368,11 EUR) al tetto 13 (111.696,35 EUR) contro ogni attesa era passibile di mettere gravemente in pericolo la situazione finanziaria dell'A.G.S. e lo stesso equilibrio del sistema istituito con la legge del 1973 quale ripreso dalla legge n. 85-98 del 25 gennaio 1985 relativa alla procedura di fallimento in amministrazione controllata e alla liquidazione giudiziaria delle imprese.

43. Con una sentenza resa il 3 luglio 2001, la corte di appello di Parigi confermò la pronuncia di primo grado. I giudici d'appello rilevarono che i giudici di primo grado avevano correttamente analizzato i fatti della causa e considerato a giusto titolo che il credito di M. H., quanto ad ammontare, di 381.096 franchi, non era in discussione, dovendo essere garantito nel limite del tetto 13. L'argomentazione sviluppata dall'A.G.S., fondata sull'art. 2 del codice civile era inapplicabile, poiché il principio di garanzia applicato non derivava da una legge successiva ai fatti della causa. Peraltro, in applicazione dell'art. 5 dello stesso codice, la giurisprudenza non era essa stessa applicabile ad una causa determinata. Infine, per soddisfare l'esigenza di certezza del diritto, non era competenza di una giurisdizione di merito limitare con effetti normativi la portata di una modifica della giurisprudenza.

c) La Corte di cassazione

44. L'Unédic delegazione A.G.S. ha ricorso in cassazione. Essa ha presentato un unico motivo di cassazione secondo il quale si ricorreva nei confronti della sentenza per aver affermato che il tetto 13 era applicabile ai crediti di M. H.

45. L'A.G.S. sosteneva che una giurisprudenza non poteva avere effetto retroattivo se non nella misura in cui non rimetteva in causa situazioni giuridiche che avevano esplicato i loro effetti in passato, e ciò in conformità con il principio di certezza del diritto quale interpretato dai giudici della Corte di giustizia delle Comunità europee e dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo. Essa ha ritenuto che tutte le interpretazioni contrarie violavano l'art. 6 della Convenzione. M. H. aveva beneficiato della garanzia dell'Unédic delegazione A.G.S. nel limite del tetto 4, prima che intervenisse il mutamento della giurisprudenza del 1998. Pertanto, la corte di appello non aveva esitato ad applicare la nuova giurisprudenza della Corte di cassazione al saldo del credito salariale di M. H., allorché la situazione dell'interessato era stata definitivamente presa in carico e regolata dall'A.G.S.

46. Con una sentenza del 26 novembre 2003, la camera sociale della Corte di cassazione ha rigettato il ricorso presentato dall'A.G.S.. Essa ha ritenuto che l'unico motivo di cassazione sviluppato dall'A.G.S. non era fondato, sottolineando che la certezza del diritto, invocata a fondamento del diritto ad un processo equo, previsto dall'art. 6 della Convenzione, non potrebbe assoggettare un diritto acquisito ad una giurisprudenza immutabile, dal momento che l'evoluzione della giurisprudenza ha rilievo per un giudice nell'applicazione della legge.

DIRITTO

SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ART. 6 § 1 DELLA CONVENZIONE

47. La ricorrente lamenta una violazione del suo diritto ad un equo processo, in ragione del carattere retroattivo della sentenza della Corte di cassazione del 15 dicembre 1998. Essa invoca l'art. 6 § 1 della Convenzione che nella parte rilevante dispone:

«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 (...)»

A. Sull'eccezione del Governo relativa all'incompatibilità *ratione personae*

48. In via principale, il Governo sostiene che la richiesta è incompatibile *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione dato che la ricorrente non può essere considerata come una «organizzazione non governativa» ai sensi dell'art. 34 della Convenzione.

49. Il Governo sottolinea le relazioni molto strette tra lo Stato e l'Unédic in merito alla cassa integrazione. Adduce a questo riguardo un estratto del rapporto della Corte dei conti del marzo 2006 relativo all'«evoluzione della cassa integrazione, dell'indennizzo all'aiuto al reimpiego».

50. Tale regime di assicurazione è interamente determinato dallo Stato. L'A.G.S. ha poco peso sull'evoluzione del regime e le sue modalità di funzionamento poiché il legislatore è intervenuto per modificare l'ambito di applicazione del regime e le modalità di anticipo e di recupero.

51. L'A.G.S. dipende dai poteri pubblici per mantenere l'equilibrio finanziario del regime in caso di congiuntura economica difficile. Lo Stato interviene nel caso di squilibrio persistente per fornirle i mezzi per assicurare la sua missione, come già fatto nel 1975 e nel 2003.

52. L'A.G.S. dispone di prerogative di potere pubblico. Essa procede al recupero dei fondi anticipati presso le imprese, a partire dal controllo dei piani di risarcimento e nell'ambito delle operazioni di liquidazione giudiziaria e fissa il tasso delle contribuzioni che devono versare i datori di lavoro. Essa può allo stesso modo agire in giudizio per difendere gli interessi del regime. Se è vero che le autorità pubbliche non dispongono di un potere di tutela, il sistema di garanzia dei salari in caso di procedura collettiva è stato instaurato dal legislatore: la legge del 27 dicembre 1973 ha posto i principi di assicurazione obbligatoria e ne ha fissato le modalità di funzionamento.

53. La ricorrente sostiene che il solo quadro normativo di un'attività svolta dai poteri pubblici non conduce *ipso facto* a qualificare l'insieme degli attori del settore interessato quale organizzazione governativa. Le autorità di tutela non dispongono di alcun potere di tutela sull'associazione ricorrente. Infatti, l'A.G.S. beneficia di una totale indipendenza organica, istituzionale e finanziaria. Se essa partecipa ad una «missione di servizio pubblico», non detiene prerogative di autorità pubblica.

54. La Corte ricorda che emerge dalla sua giurisprudenza che rientrano nella categoria delle «organizzazioni governative» le persone giuridiche che partecipano all'esercizio dell'autorità pubblica o che svolgono un servizio pubblico sotto il controllo delle autorità. Per determinare se tale è il caso di una persona giuridica diversa da una collettività territoriale, bisogna prendere in considerazione il suo status giuridico e, all'occorrenza, le prerogative che le sono riconosciute, la natura dell'attività che esercita ed il contesto nel quale si iscrive, ed in suo grado di indipendenza in relazione alle autorità politiche (caso *Radio France et al. c. Francia* (dec.), n° 53984/00, 23 settembre 2003).

55. La Corte rileva, in primo luogo, che la ricorrente, la Delegazione Unédic A.G.S., creata nel 1996 in seno all'Unédic perché si dedicasse alla realizzazione operativa delle missioni dell'A.G.S., è una persona giuridica di diritto privato, un'associazione regolata dalla legge del 1° luglio 1901, sottoposta esclusivamente al diritto privato, che si tratti delle sue regole di gestione contabile o finanziaria e delle sue modalità di funzionamento e delle regole di assunzione della sua responsabilità.

56. La ricorrente è composta da membri di organizzazioni dei datori di lavoro rappresentative che sono indipendenti dal potere politico. Il fatto che l'A.G.S. abbia delegato all'Unédic, attraverso un accordo di gestione, la realizzazione operativa delle sue missioni non dovrà mettere in discussione la sua indipendenza. Il suo consiglio di amministrazione è esclusivamente composto da tali membri (sei membri del Medef, otto della Confederazione nazionale delle PMI e dieci del settore agricolo), senza che alcun'altra autorità abbia un ruolo deliberativo o consultivo. Il regime delle garanzie dei crediti dei dipendenti, fondati sulla solidarietà interprofessionale dei datori di lavoro, è finanziato esclusivamente dai contributi a carico dei datori di lavoro basati sulle remunerazioni che fanno da base al calcolo dei contributi per la cassa integrazione. Se, in principio, il regime è finanziato attraverso contributi privati, il fatto che possa avere in via eccezionale finanziamenti da parte dello Stato non cambia nulla.

57. Il recupero presso imprese dei fondi anticipati non può configurarsi quale prerogativa di autorità pubblica ma quale surroga di pieno diritto nell'ambito dei diritti ed azioni dei dipendenti che essa ha contribuito a liquidare. Inoltre, la possibilità di agire in giudizio per difendere gli interessi del regime costituisce una prerogativa di diritto comune detenuta dall'A.G.S. nella sua sola qualità di istituzione per la gestione del regime. In

aggiunta, l'A.G.S. non beneficia del meccanismo della protezione della prescrizione quadriennale, ai termini del quale l'esecuzione di un credito non può essere ottenuta dopo che siano passati quattro anni; i dipendenti possono cercare presso la ricorrente la garanzia dei loro crediti salariali secondo le regole di prescrizione del diritto comune.

58 Bisogna quindi considerare la ricorrente come un'«organizzazione non governativa» ai sensi dell'art. 34 della Convenzione.

59. La Corte riconosce, inoltre, che il ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'art. 35 § 3 della Convenzione. La Corte rileva, peraltro, che non vi è alcun altro motivo di irricevibilità. Esso deve quindi essere dichiarato ricevibile.

B. Sul merito

1. Argomenti delle parti

a) La ricorrente

60. Secondo la ricorrente, dalla sentenza *Brumarescu c. Romania*, ([GC], n. 28342/95, ECHR 1999-VII) emerge che il principio della certezza del diritto è consacrato dal diritto ad un equo processo. Il ragionamento seguito in materia di leggi di convalida è del tutto trasferibile nella fattispecie dal momento che tale legge assolve alla stessa funzione della variazione nel tempo di una decisione giudiziale.

61. L'applicazione retroattiva di una nuova giurisprudenza può essere in contraddizione con le esigenze della Convenzione in materia di accessibilità e di prevedibilità del diritto. Dato che la Corte riconosce la violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione allorquando si trova di fronte a testi che producono i loro effetti su dei fatti passati e che modificano le attese legittime delle parti in giudizio, essa potrebbe fare lo stesso quando constati che la modifica di una data giurisprudenza ha di fatto gli stessi effetti.

62. La ricorrente pretende che ogni mutamento della giurisprudenza risulti contrario al diritto ad un processo equo. Essa raccomanda il riconoscimento di un diritto transitorio derivante dalle modifiche della giurisprudenza. Al riguardo, essa fa riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle comunità europee ma anche alla politica giurisprudenziale della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato che si sono di recente dedicati al principio della certezza del diritto.

63. La ricorrente suggerisce l'adozione di certi criteri suscettibili di essere tenuti in considerazione dal giudice nella valutazione di situazioni meritevoli o no di un adeguamento temporale, quali sono stati rilevati dalla dottrina: il gran numero delle persone coinvolte, le conseguenze finanziarie rilevanti, l'imprevedibilità della modifica giurisprudenziale, il sostegno

apportato alla prassi anteriore e alla certezza del diritto. Ora, applicati alle circostanze del caso, tali criteri erano in tutto e per tutto presenti: la decisione della Corte di cassazione in sede contenziosa ha comportato delle conseguenze finanziarie di estrema pesantezza, comportando per l'A.G.S. un deficit globale di 107.505.000 euro sugli esercizi 1999 e 2000; tenuto conto della grande stabilità della soluzione precedente, l'A.G.S. non ha potuto preparare ed assicurare utilmente, almeno finanziariamente, le conseguenze dell'evoluzione pretoria delle sue regole di garanzia; l'equilibrio generale del regime di solidarietà interprofessionale è stato messo in difficoltà da questa nuova giurisprudenza, a causa dei numerosi dipendenti che hanno invocato le garanzie dell'A.G.S.; in quel momento, la loro situazione era stata definitivamente regolata; nessun interesse generale sembra presiedere alla rimessa in discussione della garanzia.

b) Il Governo

64. Secondo il Governo, il principio della certezza del diritto ha due dimensioni distinte ma complementari: una dimensione formale ed una temporale. La prima riguarda la qualità della norma giuridica sottoponendola alle esigenze di intelligibilità e di accessibilità. La seconda mira essenzialmente a disciplinare le situazioni giuridiche. Inoltre, l'interpretazione giurisprudenziale ha portata retroattiva, dato che l'interpretazione normativa alla quale si affida il giudice al momento in cui si pronuncia riguarda necessariamente fatti che si sono svolti in passato. A ulteriore conferma, un mutamento della giurisprudenza, quale che sia la sostanza della «regola» giurisprudenziale che va a modificare, contiene, in ipotesi, un pregiudizio alla certezza del diritto. Malgrado tale pregiudizio, l'utilità e la stessa necessità delle modifiche della giurisprudenza non è da dimostrare. La Corte stessa ha ammesso nella sentenza *Vilho Eskelinen c. Finlandia* ([GC], n. 63235/00, 29 aprile 2007, § 56) che pur se deve mancare di seguire un approccio dinamico ed evolutivo, il fatto di non allontanarsi dai suoi precedenti rischierebbe di ostacolare ogni cambiamento o miglioramento.

65. Nondimeno, il pregiudizio alla certezza del diritto può variare secondo la natura delle modifiche, esistendo differenze di grado.

66. Il principio della certezza del diritto è più ampio del diritto ad un processo equo. Esso ispira e trascende i diritti consacrati dalla Convenzione che devono essere interpretati, notoriamente, alla luce di questo principio. Più sentenze della Corte sostengono una tale interpretazione. Le due nozioni vanno di pari passo, dato che la violazione del principio della certezza del diritto comporta direttamente un danno ai diritti garantiti dall'art. 6 § 1 (caso *Brumarescu c. Romania*, sopra citato, § 62).

67. Secondo il Governo esiste un forte consenso in Europa sul carattere eccezionale che deve presentare il ricorso alla tecnica di variazione degli effetti nel tempo della giurisprudenza. Come ha affermato la Corte di

giustizia delle comunità europee, tale facoltà non è consigliata se non in caso di grave pregiudizio alla certezza del diritto. Del resto, la Corte europea dei diritti dell'uomo vi ha fatto riferimento nel caso *Marckx c. Belgio* (sentenza del 13 giugno 1979, serie A n. 31). Infine, il Governo contesta la confusione operata dalla ricorrente con il controllo da parte della Corte del carattere retroattivo di una legge di convalida, come nel caso *Arnolin et al. c. Francia* (n. 20127/03, 9 gennaio 2007).

68. Il Governo afferma che nessuna delle differenti componenti dell'art. 6 § 1 è stata ignorata che si trattasse di diritti procedurali, dell'uguaglianza dei rimedi o del diritto al giudizio. La ricorrente non invoca alcun argomento oltre alla violazione della certezza del diritto. Il nuovo stato del diritto introdotto dalla modifica giurisprudenziale del 15 dicembre 1998, anteriore alla nascita della causa che oppone M. H. all'Unédic, era perfettamente noto alle due parti che sono state messe su un rigoroso piano di parità nell'espressione dei loro rispettivi punti di vista. Inoltre, la situazione di M. H. non era irrevocabilmente fissata prima della modifica della giurisprudenza. L'erogazione da parte dell'A.G.S. degli anticipi non poteva, indipendentemente dalla modifica della giurisprudenza, privare M. H. del suo diritto di adire il consiglio dei probiviri per contestare l'ammontare delle somme accordate. M. H. ha potuto, nello specifico, esercitare questo diritto dopo il mutamento dal momento che la procedura collettiva non era ancora chiusa.

69. Il Governo ritiene che la modifica operata dalla Corte di cassazione il 15 dicembre 1998 non è stata eccessiva per la ricorrente, ma moderata in termini di miglioramento apportato alla regola di diritto in questione e di esigenze di la giustizia sociale. Da un lato, nessun diritto acquisito dall'Unédic in via definitiva era stato rimesso in causa retroattivamente e, dall'altro, la Corte di cassazione ha esaminato accuratamente l'equilibrio degli interessi in causa.

70. Del resto, la modifica giurisprudenziale non era così imprevedibile, come sostiene la ricorrente. Numerose critiche erano state espresse dalla dottrina, da membri del parlamento e dal mediatore della Repubblica sull'interpretazione adottata dalla Corte di cassazione nel 1980 e riaffermata fino a quel momento.

2. La valutazione della Corte

71. Nella sua giurisprudenza, la Corte ha numerose volte riaffermato che se, in principio, al potere legislativo non è impedito regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni a portata retroattiva, i diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della prevalenza del diritto e la nozione del processo equo sanciti dall'art. 6 vengono si oppongono, salvo che nel caso di motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione nella giustizia allo scopo di influire sulla conclusione giudiziaria della causa (sentenze *Raffinerie greche Stran 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*, 23 ottobre 1997, § 112, *Raccolta delle sentenze e decisioni 1997-VII e Zielinski e Pradal e Gonzalez et al. c. Francia* [GC], nn. 24846/94 e da 34165/96 a 34173/96, § 57, CEDH 1999-VII). Nella sentenza *Brumărescu* sopra citata (§ 61-62), la Corte ha allo stesso modo ritenuto che la corte suprema rumena, accogliendo il ricorso presentato dal procuratore generale della Romania in virtù del suo potere di contestare una sentenza definitiva attraverso un ricorso per annullamento, senza che egli sia vincolato da alcun termine, aveva violato il principio della certezza del diritto.

72. In primo luogo, la Corte rileva che il caso di specie e il problema che esso solleva – le conseguenze di una modifica della giurisprudenza sulla prevedibilità di situazioni giuridiche – si distingue chiaramente dal caso *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis* (sentenza sopra citata), che invocava la ricorrente nel suo ricorso, e nella quale era in causa l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influire sulla conclusione giudiziaria di una causa. Essa si distingue anche dalla sentenza *Sovtransavto Holding c. Ucraina* (n° 48553/99, ECHR 2002-VII), nella quale la Corte aveva concluso che un sistema giuridico caratterizzato da una procedura che ammette l'annullamento ripetuto delle sentenze definitive era in quanto tale incompatibile con il principio della certezza dei rapporti giuridici.

73. In secondo luogo, essa richiama il fatto che nella sua sentenza *Marckx*, sopracitata (*ibidem* § 58), la Corte aveva dichiarato che il principio di certezza del diritto, necessariamente inerente al diritto della Convenzione così come al diritto comunitario, esimeva lo Stato belga dal rimettere in causa gli atti o le situazioni giuridiche anteriori alla pronuncia della sentenza della Corte. Si trattava in quel caso di un *obiter dictum* in risposta all'interesse manifestato dal Governo belga di conoscere la portata a quel tempo della sentenza della Corte nel caso in questione.

74. La Corte ritiene tuttavia che le esigenze di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento di coloro che sono sottoposti a giudizio non sanciscono un diritto acquisito ad una giurisprudenza costante.

75. Nello specifico, la Corte ritiene che la situazione di M. H. non era definitivamente regolata, anche se questi aveva accettato l'ammontare della garanzia nel giugno 1998. La situazione di M. H. non è comparabile a quella del caso *Brumărescu* sopra citato, in cui un giudizio definitivo regolava una data situazione e a dispetto di quella il procuratore generale aveva la facoltà di contestare dinanzi alla corte suprema una sentenza passata in giudicato. L'erogazione da parte dell'A.G.S. degli anticipi non poteva, in ogni caso ed indipendentemente dalla modifica della giurisprudenza, privare M. H. del diritto di adire il consiglio dei probiviri per contestare l'ammontare delle somme accordategli. M. H. ha potuto esercitare tale diritto dopo l'intervento

della modifica della giurisprudenza, dato che la procedura collettiva non era chiusa. Il nuovo stato di diritto introdotto dal mutamento giurisprudenziale del 15 dicembre 1998, anteriore alla nascita della causa che oppone M. H. all'Unédic relativa all'ottenimento del saldo del suo credito salariale, era perfettamente noto alle due parti. M. H. non ha fatto altro che adire le giurisdizioni, come gli era possibile, a seguito di una sentenza che gli era stata favorevole e che gli permetteva di rivendicare un'indennità di licenziamento complementare. Se la ricorrente percepisce come un'ingiustizia il fatto che i tribunali hanno dato causa vinta a M. H., tale ingiustizia è inerente ad ogni cambiamento di soluzione giuridica. L'applicazione della soluzione sostenuta nella sentenza del 15 dicembre 1998 al caso di specie ha avuto come unica conseguenza aumentare l'ammontare della garanzia che l'A.G.S. doveva anticipare; essa non ha rimesso in discussione i diritti che erano stati acquisiti in via definitiva da quella (*Augusto c. Francia*, n. 71665/01, CEDH 2007-... (estratto)).

76. Quanto alle conseguenze finanziarie che aveva comportato la decisione della Corte di cassazione, esse sono per forza di cose limitate al caso della ricorrente.

77. Inoltre, la Corte rileva che l'avvocato generale della Corte di cassazione ha esaminato, nel quadro della questione che ha dato luogo alla sentenza del 15 dicembre 1998, l'equilibrio degli interessi in gioco e ritenuto che le conseguenze finanziarie della modifica della giurisprudenza sarebbero moderate. Più precisamente, egli ha sottolineato che la giurisprudenza anteriore poteva condurre a gravi ineguaglianze tra dipendenti della stessa impresa in fase di procedura di fallimento in amministrazione controllata e che un capovolgimento della giurisprudenza, che avrebbe sicuramente effetto retroattivo, provocherebbe di certo un appesantimento dei compiti della A.G.S., ma che sarebbe contenuto in un ambito ristretto.

78. In conclusione, la Corte rileva che la ricorrente non ha subito alcun ostacolo ad uno dei diritti garantiti dall'art. 6, ossia l'accesso ad un tribunale, la certezza sullo stato di diritto al momento in cui le giurisdizioni interne si sono pronunciate, o il carattere equo della procedura. Pertanto, non c'è stata violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* il ricorso ricevibile;
2. *Ritiene* che non c'è stata violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione.

Redatta in francese e notificata per iscritto il 18 dicembre 2008 ai sensi dell'art. 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Claudia Westerdiek
Cancelliere

Peer Lorenzen
Presidente