

Causa Arras e altri c. Italia – Seconda sezione – sentenza 14 febbraio 2012 (ricorso n. 17972/07)

Leggi interpretative – Assenza di un divieto assoluto di regolamentare con norme retroattive diritti che derivano da leggi già in vigore – Divieto per il legislatore di interferire con la determinazione giudiziaria di una controversia, salvo ragioni impellenti di interesse generale – Giusto equilibrio tra le parti nel processo vertente su diritti e obbligazioni di natura civile – Inammissibilità di posizioni di svantaggio di una parte privata rispetto all'altra – Violazione del divieto da parte della legge n. 243 – Assenza di ragioni impellenti di interesse generale nel caso di specie – Violazione dell'art. 6 CEDU – Sussiste.

Principio di non discriminazione – Margine di apprezzamento nello stabilire se differenze tra situazioni altrimenti simili giustifichino un trattamento diverso – Ampiezza del margine nelle scelte di strategia economica e sociale – Giustificazione della parità di trattamento rispetto ai dipendenti ancora in servizio – Violazione dell'art. 14 CEDU – Non sussiste.

Principio di non discriminazione – Ampiezza del margine di apprezzamento nel fissare la data in cui trasformare i regimi di previdenza sociale – Disparità tra pensionati i cui procedimenti giudiziari si sono conclusi e pensionati i cui procedimenti sono pendenti – Violazione dell'art. 14 CEDU – Non sussiste.

La Corte afferma che non sono vietate leggi che incidano retroattivamente su diritti previsti da leggi già in vigore, ma il legislatore non può interferire con la determinazione giudiziaria di una controversia, salvo ragioni impellenti di interesse generale. Estendendo, con legge retroattiva, la portata di norme già in vigore, in assenza di ragioni impellenti di interesse generale, il legislatore si è schierato a favore di una delle parti del procedimento giudiziario, violando il giusto equilibrio richiesto dall'art. 6 CEDU.

Gli Stati godono di un margine di apprezzamento nello stabilire se differenze tra situazioni altrimenti simili giustifichino un trattamento diverso. Tale margine è ampio con riguardo alle scelte di strategia economica e sociale. Il fine di conseguire una uguaglianza di trattamento di tutti i pensionati, presenti e futuri, costituisce una ragionevole e oggettiva giustificazione per non distinguere giuridicamente tra pensionati e dipendenti ancora in servizio.

Nel fissare la data in cui trasformare i regimi di previdenza sociale, gli Stati godono di un ampio margine di apprezzamento. Il fatto che tale scelta venga operata mentre sono pendenti alcuni procedimenti giudiziari non comporta una discriminazione rispetto ai soggetti i cui procedimenti giudiziari sono conclusi.

Fatto. Nel 1993, alcuni dipendenti del Banco di Napoli in pensione (da prima del 31 dicembre 1990) avevano intentato una causa contro l'istituto bancario circa l'interpretazione estensiva delle leggi n. 421 e n. 503 del 1992. Essi avevano lamentato che, in base a tali leggi, il Banco di Napoli aveva tentato di sopprimere il sistema di perequazione aziendale calcolato sulla base degli aumenti salariali dei dipendenti di pari grado in servizio, anche nei confronti delle persone che erano già in pensione, limitando la perequazione a un semplice aumento in base al costo della vita¹. Secondo i ricorrenti, le leggi 503 del 1992 e 421 del 1992 salvaguardavano il trattamento più favorevole per le persone andate in pensione prima del 31 dicembre 1990.

Varie sentenze, anche della Cassazione, avevano confermato le tesi dei ricorrenti. In particolare, le sezioni unite della Corte di cassazione avevano confermato, facendo anche riferimento alle leggi n. 497 del 1996 e 449 del 1997, che le modifiche non si applicavano ai dipendenti andati in pensione il 31 dicembre 1990 o prima di tale data (sentenza n. 9024/01). Pertanto, il diritto contestato era dovuto a questi pensionati per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1994 (data in cui era cessata una sospensione generale degli adeguamenti pensionistici) e il 26 luglio 1996 (data in cui era cominciata una nuova sospensione degli adeguamenti in relazione al Banco di Napoli). Successivamente, il legislatore era intervenuto con una legge di interpretazione autentica, la n. 234 del 2004, in base alla quale i pensionati del Banco di Napoli non avrebbero potuto più avvalersi del

¹ La riforma Amato del 1990, privatizzando le banche pubbliche come il Banco di Napoli, aveva soppresso anche i loro regimi pensionistici esclusivi.

sistema di perequazione aziendale a partire dal 1992. Pertanto, la perequazione aziendale, tra il 1994 e il dicembre 1997 (infatti, a partire dal 1° gennaio 1998 venivano soppressi tutti i sistemi di perequazione aziendale) era mantenuta per enti bancari pubblici che l'avevano adottata, ad eccezione del Banco di Napoli.

Come si è detto, comunque, per il Banco di Napoli l'adeguamento controverso sarebbe stato sospeso già a partire dal 26 luglio 1996. La causa dei ricorrenti, iniziata nel 1996, aveva avuto una sorte a loro favorevole, come era prevedibile, fino alla sentenza della Corte d'Appello di Napoli, del 24 aprile 2004, ma la Corte di cassazione (sent. n. 22701/06) si pronunciò in senso opposto, a causa dell'entrata in vigore della legge n. 243 del 2004. La Corte di cassazione aveva respinto l'eccezione di incostituzionalità, richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale in base alla quale il legislatore può specificare il significato da attribuire ad una precedente disposizione, purché esso rientri nella gamma di significati possibili che si possono ricavare da quella disposizione e venga rispettato il principio di razionalità. La Corte costituzionale, con sentenza n. 362 del 2008², aveva confermato la legittimità della legge del 2004.

I ricorrenti avevano sostenuto che l'entrata in vigore della legge n. 234 del 2004 aveva avuto il solo scopo di determinare l'esito dei giudizi e di rendere inutili ulteriori udienze, violando l'indipendenza del potere giudiziario e interferendo nell'amministrazione della giustizia.

Diritto.

Sulla violazione dell'art. 6 CEDU. Lo Stato di diritto e il giusto processo ex art. 6 della Convenzione precludono al legislatore di interferire con la determinazione giudiziaria di una controversia, tranne che per ragioni impellenti di interesse pubblico. Il fatto che lo Stato non sia parte nel procedimento, nel caso di specie, non preclude una valutazione delle circostanze del caso. In relazione a controversie concernenti diritti e obbligazioni di natura civile, la Corte ha indicato il requisito della uguaglianza delle armi, nel senso di un giusto equilibrio tra le parti. Quando sono contrapposte parti private, tale requisito impedisce che una di esse si trovi in posizione di sostanziale svantaggio rispetto all'avversario. La legge 243/04 determinava la materia delle controversie, in virtù di norme retroattive che incidevano in maniera decisiva e definitiva sulle controversie pendenti dinanzi ai giudici ordinari. Tra l'altro, la giurisprudenza aveva seguito costantemente, fino alla legge 243, un diverso indirizzo. Lo Stato si è schierato a favore di una delle parti, per cui non è stata rispettato il principio dell'uguaglianza delle parti.

Solo ragioni impellenti di interesse pubblico giustificerebbero una simile interferenza, ma in questo caso, anche se la creazione di un sistema pensionistico omogeneo, che non contempli trattamenti di favore verso alcuni, può costituire una ragione di interesse generale, la Corte non scorge un'impellenza tale da giustificare l'intervento legislativo retroattivo. Vi è stata, pertanto, violazione dell'art. 6 § 1.

Sulla violazione dell'art. 14 CEDU. Con riferimento alla dedotta violazione del principio di non discriminazione rispetto alle persone ancora in servizio, la Corte ricorda che lo Stato gode di un margine di apprezzamento nello stabilire se delle differenze, in situazioni altrimenti simili, giustificano un trattamento diverso, e che questo margine è ampio quando si tratta di misure generali di strategia economica o sociale. Nel caso di specie, vi è una giustificazione oggettiva e

² La questione era stata sollevata dalla Corte di cassazione nel 2007, nell'ambito di due diverse cause civili. Essa aveva addotto: l'irragionevolezza dell'interpretazione autentica, perché sproporzionata e controproducente rispetto allo scopo dell'estinzione del contenzioso; la disparità di trattamento tra persone i cui procedimenti si erano conclusi e persone i cui procedimenti erano pendenti; l'annullamento del ruolo della Corte di cassazione.

ragionevole per non distinguere giuridicamente le persone che già percepivano la pensione e quelle ancora in servizio. Dunque, questa parte del ricorso è manifestamente infondata.

Con riferimento alla dedotta violazione del principio di non discriminazione rispetto a pensionati che avevano lavorato presso altri ex-istituti bancari pubblici, che sarebbe riconducibile alla esclusione dei dipendenti del Banco di Napoli dai benefici di alcune disposizioni di legge, la Corte osserva che per motivi storici i dipendenti del Banco di Napoli (e del Banco di Sicilia) non possono essere considerati in posizione analoga a quelli di altri enti bancari pubblici. Questa parte del ricorso è, pertanto, manifestamente infondata.

Con riferimento alla dedotta violazione del principio di non discriminazione rispetto ai dipendenti pensionati del Banco di Napoli i cui procedimenti si erano conclusi, la Corte osserva che lo Stato gode di un ampio margine di apprezzamento nel fissare le date in cui debba avvenire la trasformazione dei regimi di previdenza sociale. Nel caso di specie, la data è ritenuta oggettivamente e ragionevolmente giustificata. Il fatto che la legge che l'ha fissata sia entrata in vigore nelle more dei procedimenti dei ricorrenti non influisce sui termini della questione. Anche quest'ultima parte del ricorso è, quindi, manifestamente infondata.

Sulla violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU. Una pretesa relativa ad una pensione può costituire un bene se ha una base sufficiente nel diritto nazionale (come una sentenza definitiva). Nel caso di specie, la Corte ritiene che sono soddisfatti i requisiti previsti dall'art. 1 Prot. n. 1, ovvero la legittimità dell'ingerenza (cioè il suo fondamento legislativo) e il perseguimento di un interesse pubblico (la cui individuazione spetta, innanzi tutto, alle autorità nazionali). Per la Corte, infatti, la legge del 2004 persegue l'interesse pubblico dell'armonizzazione dei sistemi pensionistici. Considerando che non venivano colpite le pensioni di base, e che l'intervento legislativo era volto ad eliminare vantaggi ritenuti ingiustificati, tenuto conto anche dell'ampio margine di apprezzamento degli Stati, la Corte afferma che i ricorrenti non hanno dovuto sopportare un onere individuale ed eccessivo. Pertanto, la doglianza è manifestamente infondata.

Sul danno e le spese. La Corte accorda una somma complessiva, per tutti i ricorrenti, di 50500 euro, a titolo di soddisfazione per i danni patrimoniali e morali. Accorda la somma di 19000 euro per le spese.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Legge n. 218 del 1990 (artt. 1-2)

Legge n. 357 del 1990 (artt. 3-4)

Legge 421 del 1992 (art. 3, comma 1)

Legge 503 del 1992 (art. 9, commi 2 e 3)

Legge n. 243 del 2004 (art. 1, comma 55).

Art. 6 CEDU

Art. 14 CEDU

Art. 1 Protocollo addizionale n. 1 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 6 – sul divieto per il legislatore di interferire con la determinazione giudiziaria di una controversia, salvo ragioni impellenti di interesse pubblico: *Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 dicembre 1994, § 49; *National*

& *Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. il Regno Unito*, 23 ottobre 1997, § 112; *Zielinski e Pradal e Gonzalez e Altri c. Francia* [GC], nn. 24846/94 e 34165/96 e 34173/96, § 57.

Art. 6 – sulla uguaglianza delle armi nel processo civile in cui sono contrapposte parti private: *Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 dicembre 1994, § 49; *Forrer-Niedenthal c. Germany*, n. 47316/99, § 65

Art. 14 – sul principio di non discriminazione e sul connesso margine di apprezzamento degli Stati: *Thlimmenos c. Grecia* [GC], n. 34369/97, § 44; *James e Altri c. il Regno Unito*, 21 febbraio 1986, § 46.

Art. 1 Prot. 1 – sul diritto a una pensione: *Kjartan Ásmundsson c. Islanda*, n. 60669/00, § 39; *Domalewski c. Polonia* (dec.), n. 34610/97; e *Janković c. Croazia* (dec.), n. 43440/98; *Pravednaya c. Russia*, n. 69529/01, §§ 37-39, 18 novembre 2004; *Bulgakova c. Russia*, n. 69524/01, § 42, 18 gennaio 2007.

Art. 1 Prot. n. 1 – sulla maggiore idoneità delle autorità nazionali a stabilire l'esistenza di un interesse pubblico: *Terazzi S.r.l. c. Italia*, n. 27265/95, § 85, 17 ottobre 2002; *Wieczorek c. Polonia*, n. 18176/05, § 59, 8 dicembre 2009.

Art. 1 Prot. 1 – sul carattere proporzionato dell'ingerenza: *Jahn e Altri c. Germania* [GC], nn. 46720/99, 72203/01 e 72552/01, §§ 81-94.