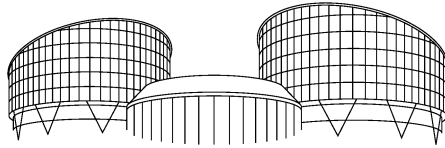


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita dalla sig.ra Rita Carnevali, assistente linguistico, e rivista con la dott.ssa Martina Scantamburlo, funzionario linguistico.

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



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

CAUSA VAINIERI E ALTRI c. ITALIA

(Ricorso n. 15550/11 e altri 2 – si veda l'elenco allegato)

SENTENZA

STRASBURGO

14 dicembre 2023

Questa sentenza è definitiva. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Vainieri e altri c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (prima sezione), riunita in un comitato composto da:

Péter Paczolay, *presidente*,

Gilberto Felici,

Raffaele Sabato, *giudici*,

e da Liv Tigerstedt, *cancelliere aggiunto di sezione*,

Visti:

i ricorsi proposti contro la Repubblica italiana dai ricorrenti i cui nomi e le relative informazioni sono riportati nella tabella allegata alla presente sentenza («i ricorrenti»), i quali, nelle date ivi indicate, hanno adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»),

la decisione di portare a conoscenza del governo italiano («il Governo»), rappresentato dal suo agente, L. D'Ascia, avvocato dello Stato, la doglianza relativa all'articolo 6 § 1 della Convenzione, e di dichiarare i ricorsi irricevibili per il resto,

le osservazioni delle parti,

la decisione con la quale la Corte ha respinto l'opposizione del Governo all'esame dei ricorsi da parte di un comitato,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 21 novembre 2023,

Emette la seguente sentenza, adottata in tale data:

OGGETTO DELLA CAUSA

1. I ricorsi riguardano l'applicazione dell'articolo 2, comma 503, della legge n. 244 del 2007 («legge finanziaria») mentre i procedimenti avviati dai ricorrenti (si veda la tabella allegata alla presente sentenza) erano ancora pendenti.

2. I ricorrenti andarono in pensione tra il 1° gennaio 1996 e il 1° dicembre 2004 (si veda la tabella allegata). Tutti i ricorrenti sono iscritti al «Fondo Volo», la cassa di previdenza dei dipendenti delle compagnie aeree. Al momento del pensionamento, i ricorrenti avevano scelto di percepire la liquidazione di una parte della loro pensione mediante il versamento immediato di un capitale, mentre il resto doveva essere versato mensilmente.

3. In date diverse (si veda la tabella allegata alla presente sentenza), essi avviarono dei procedimenti contro l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale («INPS») per ottenere la rivalutazione del capitale ottenuto ai sensi della legge n. 1338 del 1962 sulla base dei coefficienti stabiliti dai decreti ministeriali nn. 192 del 1981 («D.M. del 1981») e 61 del 2003 («D.M. del 2003»), più favorevoli rispetto a quelli utilizzati dall'INPS. L'INPS si oppose a questa tesi sostenendo l'applicazione dei criteri che esso stesso aveva elaborato.

4. Secondo la giurisprudenza maggioritaria dei giudici di merito e le sentenze nn. 7132 del 2007 e 22049 del 2008 della Corte di cassazione, i criteri non potevano essere stabiliti dall'INPS in modo autonomo, ma dovevano basarsi su norme di natura quanto meno regolamentare. In assenza di criteri specificamente previsti dal «Fondo Volo», occorre fare riferimento a quelli previsti dai D.M. del 1981 e del 2003.

5. Quando i procedimenti in questione erano pendenti in diversi gradi di giudizio, il legislatore adottò la legge finanziaria il cui articolo 2, comma 503, prevedeva l'applicazione dei «coefficienti INPS».

6. Nel 2009, le Sezioni Unite della Corte di cassazione ritennero che questa disposizione si applicasse retroattivamente alle pensioni versate prima del 1° luglio 1997 (sentenze, nn. 22154, 22155, 22156 e 22157 del 2009). Inoltre, ritennero applicabili alle pensioni versate a decorrere dal 1° luglio 1997 i coefficienti indicati nel Regio Decreto n. 1403 del 1922 («R.D. del 1922»). Questi ultimi erano inferiori a quelli previsti dal D.M. del 1981.

7. Successivamente, le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la sentenza n. 11907 del 2014, estesero la portata retroattiva dell'articolo a tutte le pensioni dei beneficiari del «Fondo Volo». Inoltre, aggiunsero che non potevano pronunciarsi sulla questione che riguardava l'applicabilità del D.M. del 1981 o del R.D. del 1922, perché, in ogni caso, la legge del 2007 aveva previsto l'applicazione dei «criteri INPS».

8. Le domande dei ricorrenti furono respinte dai giudici interni in applicazione della legge del 2007 (si veda la tabella allegata alla presente sentenza).

9. Invocando l'articolo 6 § 1 della Convenzione, i ricorrenti ritengono che l'adozione della legge finanziaria abbia modificato l'esito dei procedimenti da essi avviati.

VALUTAZIONE DELLA CORTE

I. RIUNIONE DEI RICORSI

10. Tenuto conto della similitudine dei ricorsi, la Corte ritiene opportuno esaminarli congiuntamente in una sola sentenza.

II. LOCUS STANDI

11. A seguito del decesso di alcuni ricorrenti, i loro eredi hanno informato la Corte della loro intenzione di mantenere i ricorsi. Il Governo non si è opposto a queste domande. Tenuto conto dei legami familiari e giuridici tra gli interessati e i ricorrenti deceduti, e del loro interesse legittimo a proseguire il procedimento, la Corte accetta che gli eredi proseguano i ricorsi (*Janowiec e altri c. Russia* [GC], nn. 55508/07 e 29520/09, § 101, CEDU 2013). Pertanto, essa continuerà l'esame di questi ricorsi, conformemente alla

domanda degli eredi (si veda la tabella allegata alla presente sentenza). Tuttavia, per ragioni di ordine pratico, la presente sentenza continuerà a indicare i sigg. G. Vasintoni e G. Bonometti come «i ricorrenti».

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

12. Il Governo sostiene che i ricorrenti non hanno subito un danno importante, e che quindi i ricorsi devono essere respinti ai sensi dell'articolo 35 § 3 b) della Convenzione in ragione del fatto che la Corte di cassazione, nel 2009, aveva ritenuto inapplicabili i criteri invocati dai ricorrenti, anche in assenza della legge finanziaria.

13. La Corte ritiene che l'eccezione sia strettamente connessa alla sostanza della doglianza e che debba essere unita al merito. Constatando che questa doglianza non è manifestamente infondata né irricevibile per uno degli altri motivi di cui all'articolo 35 della Convenzione, la Corte la dichiara ricevibile.

14. I principi generali relativi alla legislazione retroattiva volta a influenzare l'esito giudiziario di una controversia sono stati riassunti nelle cause *Vegotex International S.A. c. Belgio* [GC], n. 49812/09, 3 novembre 2022, *D'Amico c. Italia*, n. 46586/14, 17 febbraio 2022 e *Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri c. Francia* [GC], nn. 24846/94 e altri 9, CEDU 1999 VII.

15. Il Governo ritiene, innanzitutto, che la legge finanziaria non abbia influenzato l'esito dei procedimenti nei quali i ricorrenti erano parti, e questo perché: a) secondo le sentenze del 2009 delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, in assenza della legge in questione, i ricorrenti non avrebbero ottenuto delle somme calcolate sulla base dei criteri fissati dal R.D. del 1922; b) tenuto conto del fatto che questi criteri sono meno favorevoli di quelli previsti dal D.M. del 1981 e di quelli previsti dall'INPS, nel convalidare questi ultimi, la legge finanziaria ha permesso ai ricorrenti di ottenere somme più consistenti; c) prima della promulgazione della legge finanziaria non vi era una giurisprudenza consolidata in favore dei ricorrenti e, di conseguenza, nel caso di specie non vi sarebbe stata una violazione di diritti precedentemente riconosciuti dal diritto interno; d) la stessa legge finanziaria era stata oggetto di un conflitto di giurisprudenza.

16. Queste argomentazioni non convincono la Corte. In primo luogo, l'esistenza di un'ingerenza non è in questione perché, come sottolineato dai ricorrenti, nel caso di specie i giudici interni hanno risolto le controversie esclusivamente in base alla legge finanziaria (si veda, in ogni caso, *Anagnostopoulos e altri c. Grecia*, n. 39374/98, § 21, CEDU 2000-XI).

17. Inoltre, prima della promulgazione della legge finanziaria l'unica questione oggetto del dibattito giurisprudenziale era se i criteri da adottare dovessero avere un fondamento normativo almeno di natura regolamentare (ad esempio, con un decreto ministeriale come il D.M. del 1981) o se un

semplice atto amministrativo dell'INPS potesse essere sufficiente. Su questo punto, la giurisprudenza interna maggioritaria ha sottoscritto la prima opzione. Ciò è stato ulteriormente confermato, dopo la promulgazione della legge finanziaria, dalle sentenze delle Sezioni Unite della Corte di cassazione del 2009 e del 2014. A tale riguardo, il Governo ammette che uno degli scopi della legge finanziaria era quello di convalidare retroattivamente la prassi amministrativa dell'INPS. Così, all'epoca, la controversia non riguardava affatto la scelta tra i criteri derivanti da due diverse norme di natura regolamentare - il D.M. del 1981 e il R.D. del 1922. Ciò è peraltro confermato, come i ricorrenti hanno giustamente sottolineato, dal fatto che dai lavori preparatori della legge finanziaria, dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (si vedano Sezioni Unite del 2014) e dalle osservazioni del Governo, risulta che lo scopo dell'intervento era la protezione dell'equilibrio finanziario del «Fondo Volo». Così, la Corte non vede come il legislatore sarebbe potuto intervenire per salvaguardare l'interesse finanziario del «Fondo Volo» pur convalidando dei criteri più favorevoli ai ricorrenti (si vedano i paragrafi 6 e 15 *supra*).

18. Il fatto che a seguito della promulgazione della legge finanziaria la Corte di cassazione nel 2009 abbia ribaltato la propria giurisprudenza, escludendo l'applicazione del D.M. del 1981 in favore del R.D. del 1922, è irrilevante ai fini dell'esame del merito della doglianza relativa all'articolo 6 § 1 della Convenzione. E questo non solo per il fatto che la Corte di cassazione ha poi messo in discussione questo approccio rinviando la questione alle Sezioni Unite (si veda il paragrafo 7 *supra*), ma soprattutto perché la legge ha avuto l'effetto di dirimere definitivamente l'esito delle controversie in corso, nelle quali lo Stato era parte, convalidando così la posizione di quest'ultimo a scapito dei ricorrenti (si veda *D'Amico*, sopra citata, § 34).

19. Infine, per quanto riguarda il fatto che non vi fosse una giurisprudenza consolidata a favore dei ricorrenti prima della promulgazione della legge finanziaria, la Corte osserva che il diritto alla protezione contro l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare l'esito giudiziario di una controversia non presuppone l'esistenza preliminare di un diritto avente una base sufficientemente solida nel diritto interno (si veda, a proposito del conflitto di giurisprudenza in merito al riconoscimento nel diritto interno delle richieste formulate dai ricorrenti, *D'Amico*, sopra citata, § 36).

20. Così, l'intervento della legge in questione ha impedito che i giudici interni potessero pronunciarsi sulle argomentazioni addotte dai ricorrenti. Pertanto, la Corte ritiene che tale intervento, destinato a garantire l'esito del procedimento, costituisca effettivamente un'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia.

21. Inoltre, il Governo ritiene che l'ingerenza si basi su motivi imperiosi di interesse generale. Più in particolare, esso ritiene che la legge mirasse, da

un lato, a proteggere l'interesse finanziario del «Fondo Volo» e, dall'altro, tenuto conto delle incertezze giurisprudenziali esistenti su questo punto, a chiarire la base normativa dei criteri applicabili ai fini della rivalutazione del capitale ottenuto dai ricorrenti come liquidazione immediata di una parte della loro pensione.

22. I ricorrenti contestano queste tesi.

23. La Corte ritiene che le ragioni addotte dal Governo non siano sufficienti per giustificare l'intervento legislativo nel caso di specie.

24. Per quanto riguarda l'interesse finanziario del «Fondo Volo», la Corte ha più volte dichiarato che il solo interesse finanziario dello Stato non consente, in linea di principio, di giustificare un intervento retroattivo del legislatore (*Vegotex International S.A.*, sopra citata, § 103). Il Governo non ha sostenuto neppure che l'impatto della giurisprudenza in questione della Corte di cassazione sarebbe stato di una portata tale da mettere in pericolo l'equilibrio finanziario dello Stato (si veda *ibidem*, sopra citata, § 103).

25. Per quanto riguarda le incertezze giurisprudenziali al momento della promulgazione della legge finanziaria, la Corte di cassazione aveva chiaramente individuato la soluzione della controversia tra i pensionati e l'INPS. In seguito alla sua sentenza del 2007 e prima delle sentenze delle Sezioni Unite del 2009, i giudici di merito si erano conformati a questa giurisprudenza (si veda Corte di cassazione, ordinanza n. 14072 del 2010). È vero che i coefficienti ai quali la legge del 1962 faceva riferimento non esistevano ancora al momento dell'intervento legislativo del 2007, e che la Corte ha riconosciuto che, in circostanze eccezionali, un intervento retroattivo del legislatore può essere giustificato, in particolare per interpretare o chiarire una disposizione legislativa precedente, o colmare un vuoto giuridico (*Vegotex International S.A.*, sopra citata, § 107). Tuttavia, la Corte deve sottolineare che la lacuna normativa non era dovuta a una cattiva redazione della legge, ma al fatto che il Governo non aveva fissato i criteri specifici in applicazione della suddetta legge per il «Fondo Volo». L'intervento del legislatore nel 2007 non mirava a colmare questa lacuna, ma era volto a modificare la base giuridica dei criteri attribuendo all'INPS il potere di stabilirli autonomamente. La Corte non constata neppure l'esistenza di altri motivi (si veda, *ibidem*, §§ 104-107) che, letti alla luce dei criteri richiamati dalla sentenza *Vegotex International S.A.* (sopra citata, § 108), avrebbero potuto giustificare l'intervento in questione.

26. Pertanto, la Corte respinge l'eccezione del Governo e ritiene che vi sia stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

27. I ricorrenti ritengono che l'intervento del legislatore abbia causato loro dei danni morali e materiali per i quali chiedono un risarcimento. Inoltre, essi chiedono il rimborso delle spese.

28. Il Governo non ha presentato osservazioni.

29. Per quanto riguarda il danno materiale, la Corte osserva che, all'epoca dei fatti, la giurisprudenza maggioritaria riconosceva che, in assenza dell'intervento legislativo, i criteri da adottare dovevano avere un fondamento normativo almeno di natura regolamentare (ad esempio, con un decreto ministeriale). Al contrario, per quanto riguarda la questione distinta dell'individuazione dei criteri applicabili al posto dei «criteri INPS», se in un primo tempo la giurisprudenza aveva optato per i criteri del D.M. 1981, successivamente, con le sentenze del 2009, le Sezioni Unite della Corte di cassazione avevano ritenuto applicabili i criteri previsti dal R.D. del 1922. Questo approccio era stato infine messo in discussione da due ordinanze del 2010 e del 2013 con le quali la Corte di cassazione aveva rimesso la questione alle Sezioni Unite. Con una sentenza del 2014, queste ultime ritennero di non potersi pronunciare sulla questione, perché la legge del 2007 aveva previsto l'applicazione dei «criteri INPS» (si veda il paragrafo 7 *supra*).

30. Di conseguenza, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso e, in particolare, dell'incertezza giurisprudenziale di cui sopra, decidendo in via equitativa, la Corte accorda ai ricorrenti gli importi indicati nella tabella allegata alla presente sentenza per la perdita di opportunità (*Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri*, sopra citata, § 79, e *D'Amico*, sopra citata, § 45).

31. Per quanto riguarda il danno morale, la Corte, decidendo in via equitativa, riconosce a ciascun ricorrente la somma 2.400 euro (EUR), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta sulla stessa (si veda *D'Amico*, sopra citata, § 45).

32. Infine, per quanto riguarda le spese, tenuto conto dei documenti in suo possesso e della sua giurisprudenza, la Corte ritiene ragionevole riconoscere ai ricorrenti la somma di 3.000 EUR per ciascun ricorso per le spese, più l'importo eventualmente dovuto dai ricorrenti su tale somma a titolo di imposta.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ

1. *Decide* di riunire i ricorsi;
2. *Dichiara* che gli eredi dei ricorrenti deceduti che ne hanno espresso il desiderio hanno la qualità per proseguire il presente procedimento al loro posto (si veda la tabella allegata alla presente sentenza);

3. *Unisce al merito* l'eccezione preliminare sollevata dal Governo e la *respinge*;
4. *Dichiara* i ricorsi ricevibili;
5. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione;
6. *Dichiara*,
 - a) che lo Stato convenuto deve versare, entro tre mesi,
 - i. a ciascun ricorrente le somme indicate nella tabella allegata, per danno materiale;
 - ii. 2.400 EUR (duemilaquattrocento euro) a ciascun ricorrente, più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta su tale somma, per danno morale;
 - iii. 3.000 EUR (tremila euro) per ciascun ricorso, più l'importo eventualmente dovuto dai ricorrenti su tale somma a titolo di imposta, per le spese;
 - b) che, a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali.
7. *Respinge* la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, e poi comunicata per iscritto il 14 dicembre 2023, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Liv Tigerstedt
Cancelliere aggiunto

Péter Paczolay
Presidente

SENTENZA VAINIERI E ALTRI c. ITALIA

APPENDICE

N.	Ricorso n. Nome della causa Data di presentazione	Nome del ricorrente Anno di nascita Luogo di residenza Cittadinanza	Nome del rappresentante Città	Oggetto della causa a livello interno	Procedimento interno	Importo riconosciuto per danno materiale per ciascun ricorrente	Importo riconosciuto per danno morale per ciascun ricorrente	Importo riconosciuto per spese per ciascun ricorso
1.	15550/11 Vainieri c. Italia 28/12/2010	Giuseppe VAINIERI 1949 Roma italiana	Paolo BOER Roma	Il ricorrente andò in pensione il 1° dicembre 2004 e avviò un procedimento contro l'INPS per ottenere la rivalutazione della parte capitale della sua pensione sulla base dei coefficienti del D.M. del 2003	Il tribunale respinse la domanda in ragione dell'applicazione della legge finanziaria. Questa decisione fu confermata in appello.	44.098 EUR	2.400 EUR	3.000 EUR
2.	15397/12 Vasintoni c. Italia 09/03/2012	Sergio VASINTONI 1943 Roma italiana Deceduto nel 2018 Eredi: Marcella CONTE 1937 Andrea VASINTONI 1969 Riccardo VASINTONI 1973	Roberto CARLINO Roma	Il ricorrente andò in pensione il 1° dicembre 1999 e avviò un procedimento contro l'INPS per ottenere la rivalutazione della parte capitale della sua pensione sulla base dei coefficienti del D.M. del 2003	La corte d'appello respinse la domanda del ricorrente in ragione dell'applicazione della legge finanziaria.	63.782 EUR	2.400 EUR	3.000 EUR

SENTENZA VAINIERI E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n. Nome della causa Data di presentazione	Nome del ricorrente Anno di nascita Luogo di residenza Cittadinanza	Nome del rappresentante Città	Oggetto della causa a livello interno	Procedimento interno	Importo riconosciuto per danno materiale per ciascun ricorrente	Importo riconosciuto per danno morale per ciascun ricorrente	Importo riconosciuto per spese per ciascun ricorso
3.	60648/16 Bonometti e altri c. Italia 11/10/2016	Giancarlo BONOMETTI 1936 Roma italiana Deceduto nel 2023 Eredi: Giuseppina PINACCI 1940 Federica BONOMETTI 1968 Stefano BONOMETTI 1968 Francesca BONOMETTI 1972 Giovanni ERBA 1947 Roma italiana Andrea GARIUP 1942 Roma italiana	Anton Giulio LANA Roma	I ricorrenti andarono in pensione tra il 1° gennaio 1996 e il 1° giugno 1997 e avviarono un procedimento contro l'INPS per ottenere la rivalutazione della parte capitale della loro pensione sulla base dei coefficienti del D.M. del 1981.	La Corte di cassazione respinse la loro domanda in ragione dell'applicazione della legge finanziaria.	Eredi del sig. Bonometti: 70.610 EUR Sig. Erba: 53.552 EUR Sig. Gariup: 79.810 EUR Sig. Perrillo: 62.896 EUR	2.400 EUR	3.000 EUR

SENTENZA VAINIERI E ALTRI c. ITALIA

N.	Ricorso n. Nome della causa Data di presentazione	Nome del ricorrente Anno di nascita Luogo di residenza Cittadinanza	Nome del rappresentante Città	Oggetto della causa a livello interno	Procedimento interno	Importo riconosciuto per danno materiale per ciascun ricorrente	Importo riconosciuto per danno morale per ciascun ricorrente	Importo riconosciuto per spese per ciascun ricorso
		Lucio PERILLO 1941 Roma italiana						