

CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

QUARTA SEZIONE

CARSON E ALTRI c. REGNO UNITO

(Ricorso n. 42184/05)

SENTENZA

STRASBURGO

4 Novembre 2008

La presente sentenza diventerà definitiva alle condizioni stabilite dall'art. 44 § 2 della Convenzione. Essa può subire dei ritocchi di forma

Nel caso Carson e Altri c. Regno Unito,

la Corte europea dei diritti dell'uomo (quarta sezione), riunitasi in una camera composta da :

Lech Garlicki, *Presidente*,
Nicolas Bratza,
Giovanni Bonello,
Ljiljana Mijović,
David Thór Björgvinsson,
Ledi Bianku,
Mihai Poalelungi, *giudici*,
e Fatoş Aracı, *Cancelliere di sezione*,

dopo aver deliberato in camera di consiglio il 3 maggio 2007 e il 7 ottobre 2008, emette la seguente sentenza, che è stata adottata in questa stessa data:

PROCEDURA

1. Il caso trae origine da un ricorso (42184/ 05) proposto contro il Regno Unito e l'Irlanda del Nord dinanzi la corte ai sensi della Chicco 34 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (la "Convenzione") da 13 cittadini britannici: Annette Carson, Bernard Jackson, Venice Stewart, Ethel Kendall, Kenneth Dean, Robert Buchanan, Terrance Doyle, John Gould, Geoff Dancer, Penelope Hill, Bernard Shrubsole, Lothar Markiewicz e Rosemary Godfrey.

2. I ricorrenti erano rappresentati da T. Otty Q.C. e B. Olbourne, avvocati del foro di Londra, e da M. P. Tunley e H. Gray, avvocati del foro di Toronto. Il governo del Regno Unito ("il Governo") era rappresentato dalla propria agente Agent, D. Walton, del dipartimento degli affari esteri e del Commonwealth.

3. I ricorrenti lamentano di essere stati vittime di un trattamento discriminatorio, ai sensi dell'articolo 14 letto in combinato disposto con l'articolo 8 della Convenzione e dell'articolo 1 del protocollo n.1, nonché dell'articolo 1 del protocollo n.1 considerato singolarmente, a causa del rifiuto da parte delle autorità del Regno Unito di indicizzare le loro pensioni rispetto al tasso di inflazione.

4. Il 17 febbraio 2006 la Corte ha deciso di comunicare il ricorso al Governo. Inoltre, avvalendosi delle disposizioni di cui all'articolo 29 § 3 della Convenzione, essa ha deciso che la ricevibilità ed il merito del ricorso siano esaminati congiuntamente.

5. Il 18 settembre 2007 e la Corte ha deciso di rinviare l'esame del caso in attesa della decisione della Grande Camera relativamente al caso *Burden c. Regno Unito*, no. 13378/05.

6. Il 24 gennaio 2008, è stata concessa all'organizzazione non governativa "Age Concern England" la possibilità di intervenire nell'ambito del procedimento come parte terza (Articolo 36 § 2 della Convenzione).

I FATTI

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

A. I ricorrenti

1. Annette Carson

7. La Sig.na Carson è nata nel 1931. Ha trascorso la maggior parte della propria vita nel Regno Unito, dove ha lavorato e versato pienamente i contributi al sistema previdenziale nazionale, prima di emigrare in Sudafrica nel 1989, dove ha vissuto a partire dal 1990. Dalla 1989 al 1999 ella ha versato volontariamente ulteriori contributi al sistema previdenziale nazionale allo scopo di conservare il pieno diritto ad una pensione di anzianità statale.

8. Nel 2000 ella ha maturato il diritto ad una pensione statale e ad una pensione aggiuntiva, così come previsto dalle sistema previdenziale complementare del regno unito. Ella percepisce un totale di 103.62 sterline a settimana, comprensivo di 67.50 sterline di pensione statale di base. La sua attenzione è rimasta fissa a tale somma a partire dal 2000. Se avesse usufruito della indicizzazione rispetto al tasso di inflazione, l'attenzione oggi ammonterebbe a 82.05 sterline a settimana.

9. Non esistendo un sistema previdenziale nazionale in densità ottica, la Sig.na Carson sostiene di avere bisogno della propria pensione britannica per potersi sostenere durante la attenzione, dal momento che non ha altre fonti di reddito oltre ad alcune forme di entrata legate alla propria attività di scrittrice.

10. La Sig.na Carson ha avviato i procedimenti interni allo scopo di contestare il rifiuto di indicizzare la propria pensione: si vedano i paragrafi 24 -36 qui di seguito

2. Bernard Jackson

11. Il Sig. Mr Jackson è nato nel 1922. Ha lavorato 50 anni nel Regno Unito, pagando per intero i contributi previsti dal sistema previdenziale nazionale. È emigrato in Canada nel 1986, una volta in pensione, ed ha maturato il diritto alla pensione statale nel 1987. Il suo stipendio statale di base era di 39.50 sterline a settimana ed è rimasto fisso a tale cifra dal 1987. Se la pensione statale avesse beneficiato degli indicizzazione a partire dal 1987, adesso ammonterebbe a 82.05 sterline a settimana.

3. *Venice Stewart*

12. La Sig.ra Stewart è nata nel 1931. Ha lavorato per quindici anni nel Regno Unito, pagando interamente contributi previsti dal sistema previdenziale nazionale, prima di emigrare in Canada nel 1964. Ha maturato il diritto alla pensione statale nel 1991. Il suo stipendio statale di base era di 15.48 sterline a settimana ed è rimasto fisso a tale cifra dal 1991. Se la pensione statale avesse beneficiato dell'indicizzazione, adesso ammonterebbe a 22.50 sterline a settimana.

4. *Ethel Kendall*

13. La Sig.ra Kendall è nata nel 1913. Ha lavorato 45 anni nel Regno Unito, versando i contributi al sistema previdenziale nazionale, prima di andare in pensione nel 1976. Ha maturato il diritto alla pensione statale nel 1973, è poi emigrata in Canada nel 1986, ed in quel periodo la sua pensione statale ammontava a 38.70 a settimana. Questa è rimasta fissa a tale cifra. Se avesse beneficiato degli indicizzazione, ora ammonterebbe a 82.05 sterline a settimana.

5. *Kenneth Dean*

14. Il Sig. Dean è nato nel 1923. Ha lavorato per le 51 anni nel Regno Unito, versando in pieno i contributi al sistema previdenziale nazionale, prima di andare in pensione nel 1991. Ha maturato il diritto alla pensione statale nel 1988 ed è poi emigrato in Canada nel 1986, quando la sua pensione ammontava a 57.60 sterline a settimana. La pensione è rimasta invariata a tale cifra, sin dal 1994. Se avesse beneficiato dell'adeguamento, ora ammonterebbe approssimativamente a 82.05 a settimana. .

6. *Robert Buchanan*

15. Il Sig. Buchanan è nato nel 1924. Ha lavorato per 47 anni nel Regno Unito, versando in pieno i contributi al sistema previdenziale nazionale, prima di emigrare in Canada nel 1985. Ha maturato il diritto alla pensione statale nel 1989. La sua pensione di base era allora di 41.15 sterline a settimana, ed è rimasta fissa a tale cifra a partire dal 1989. Se la pensione

statale avesse beneficiato dell'indicizzazione, ora ammonterebbe approssimativamente a 82.05 a settimana.

7. Terence Doyle

16. Il Sig. Doyle è nato nel 1937. Ha lavorato quarantadue anni nel Regno Unito, versando in pieno i contributi al sistema previdenziale nazionale, prima di andare in pensione nel 1995 e di emigrare in Canada nel 1998. Ha maturato il diritto alla pensione statale nel 2002. La sua pensione di base in quel momento era di 75.50 sterline a settimana, ed è rimasta fissa a tale cifra. Se la pensione avesse beneficiato dell'indicizzazione, ora ammonterebbe approssimativamente a 82.05 a settimana.

8. John Gould

17. Il Sig. Gould è nato nel 1933. Ha lavorato quarantaquattro anni nel Regno Unito, versando in pieno i contributi al sistema previdenziale nazionale, prima di andare in pensione e di emigrare in Canada nel 1994. Ha maturato il diritto ad una pensione statale nel 1998. La sua pensione statale di base allora ammontava 64.70 a settimana, ed è rimasta fissa a tale cifra. Se avesse beneficiato dell'indicizzazione, ora ammonterebbe approssimativamente a 82.05 a settimana.

9. Geoff Dancer

18. Il Sig. Dancer è nato nel 1921. Ha lavorato quarantaquattro anni nel Regno Unito, versando in pieno i contributi al sistema previdenziale nazionale, prima di emigrare in Canada nel 1981. Ha maturato il diritto alla pensione statale nel 1986, che allora ammontava a 38.30 sterline a settimana ed è rimasta fissa a tale cifra. Se avesse beneficiato della indicizzazione, ora ammonterebbe approssimativamente a 82.05 sterline a settimana.

10. Penelope Hill

19. La Sig.a Hill è nata in Australia nel 1940; risulta che sia ancora cittadina australiana. Ha vissuto e lavorato nel Regno Unito tra il 1963 e il 1982, versando pienamente i contributi al sistema previdenziale nazionale, prima di rientrare in Australia nel 1982. Ha versato ulteriori contributi al sistema previdenziale nazionale per gli anni fiscali 1992 -1999, ed ha maturato il diritto alla pensione statale britannica nel 2000. La sua pensione statale di base era di 38.05 a settimana..

20. Tra l'agosto 2002 e il dicembre 2004, ha trascorso più della metà del tempo a Londra. Durante questo periodo, la sua pensione è aumentata a 58.78 sterline, somma che includeva un'indicizzazione della pensione statale di base. Quando è tornata in Australia, la sua pensione è ritornata al livello precedente, consistente in una pensione statale di base di 38.05 sterline ed è successivamente è rimasta tale. Se la sua pensione statale

avesse beneficiato dell'indicizzazione, ora ammonterebbe approssimativamente a 43.08 sterline a settimana.

11. Bernard Shrubshole

21. Il Sig. Shrubshole è nato nel 1933. I contributi da lui versati nel Regno Unito hanno fatto sì che egli maturasse a pieno titolo diritto ad una pensione statale di base nel 1998. Egli è emigrato in Australia nel 2000, ed in quel momento la sua pensione statale ammontava a 67.40 sterline a settimana. Fatta eccezione per un periodo di sette settimane in cui egli ha fatto ritorno nel Regno Unito (periodo durante il quale la sua pensione è aumentata in considerazione degli adeguamenti annuali), la sua pensione statale è rimasta fissa a tale cifra a partire dal 2000. Se avesse beneficiato dell'indicizzazione, la pensione ora ammonterebbe approssimativamente a 82.05 sterline a settimana.

12. Lothar Markiewicz

22. Il Sig. Markiewicz è nato nel 1924. Ha trascorso 51 anni nel Regno Unito dove ha lavorato e versato in pieno i contributi al sistema previdenziale nazionale, ed ha maturato il diritto ad una pensione statale nel 1989. Nel 1993 è emigrato in Australia. La sua pensione statale di base allora ammontava a 56.10 sterline a settimana, ed è rimasta fissa a tale cifra. Se avesse beneficiato dell'indicizzazione, ora ammonterebbe approssimativamente a 82.05 sterline a settimana.

13. Rosemary Godfrey

23. La Sig.ra Godfrey è nata nel 1934. Ha lavorato dieci anni nel Regno Unito tra il 1954 e il 1965, versando pienamente i contributi al sistema previdenziale nazionale, prima di emigrare in Australia nel 1965. Ha maturato il diritto alla pensione statale nel 1994. La sua pensione statale di base allora era di 14.40 sterline a settimana, ed è rimasta fissa a tale cifra. Se avesse beneficiato dell'indicizzazione ora ammonterebbe approssimativamente a 20.51 sterline a settimana. La Sig.ra Godfrey sostiene di non aver maturato diritto ad alcuna pensione di anzianità presso il governo australiano e, pertanto, di dipendere dalla pensione statale britannica quale unica fonte di sostentamento.

2. Le procedure interne avviate dalla Sig.na Carson

24. Nel 2002 la Sig.na Carson ha avviato alcuni procedimenti, richiedendo una revisione giudiziale, allo scopo di mettere in discussione il mancato adeguamento della sua pensione al costo della vita. In primo grado, è stata supportata dal governo australiano quale terza parte interveniente, ma

il governo australiano si poi è ritirato dal procedimento dinnanzi alla Corte d'appello ed alla camera dei Lord.

1. La Suprema Corte

25. Dinnanzi alla Suprema Corte, la Sig.na Carson ha fondato le proprie argomentazioni sull'articolo 1 del protocollo n. 1, considerato singolarmente ed in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione. Stanley Burnton jr. ha rigettato la sua richiesta di revisione giudiziale, in una sentenza emessa il 22-05-2002 (*R. (Carson) c. Dipartimento statale del lavoro e delle pensioni* – 2202 – EWHC (Admin)).

26. Applicando i principi ricavati dalla decisione della Corte, il giudice ha evidenziato che la portata pecuniaria del diritto, che rientrava nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 1 del protocollo n.1, dovesse essere definita con riferimento alla normativa interna che ha previsto il diritto stesso. Egli ha cioè sottolineato che, in base alla normativa interna, la Sig.na Carson non aveva mai maturato alcun diritto all'indicizzazione della propria pensione. In tal modo, non vi sarebbe stata alcuna violazione dell'articolo 1 protocollo n. 1 considerato singolarmente.

27. La questione nondimeno ricadeva nell'ambito di applicazione dell'articolo 1 protocollo n.1, a tal punto che il giudice era chiamato a valutare se la Sig.na Carson avesse subito una discriminazione contraria a quanto previsto dall'articolo 14. Egli ha sostenuto che la residenza, utilizzata come criterio per differenziare il trattamento dei cittadini, rientrava nell'ambito di applicazione dell'articolo 14 (in quanto rappresenta un aspetto dello status personale di ciascun individuo), come il domicilio e la nazionalità e ciò non era contestato dal Dipartimento di Stato. Tuttavia, Stanley Burnton jr. ha rigettato il ricorso seguendo il ragionamento della Commissione europea dei diritti dell'uomo in *JW e EW c. Regno Unito* (no. 9776/82, decisione del 3 Ottobre 1983, Decisioni e Raccolte (DR) 34, p. 153) e *Corner c. Regno Unito* (no. 11271/84, decisione del 17 Maggio 1985, non pubblicata), sostenendo che la ricorrente non si ritrovava in una posizione comparabile a quella dei pensionati nei paesi in cui viene attuata l'indicizzazione. Le diverse condizioni economiche dei diversi Stati, così come la diversa legislazione previdenziale e fiscale locale, hanno reso impossibile un confronto dell'ammontare economico ricevuto dai pensionati.

28. Stanley Burnton Jr ha evidenziato che, in alternativa, anche qualora la ricorrente potesse sostenere di essere in una posizione analoga a quella di un pensionato del Regno Unito o di un paese in cui è prevista l'indicizzazione, in base ad un accordo bilaterale, la differenza di trattamento potrebbe essere giustificata. Egli ha, infatti, ritenuto che il Governo dispone di un considerevole margine di apprezzamento, che c'era stata una mancanza di coerenza nella pratica dello Stato, e che tale limitazione era stata resa nota per un considerevole periodo di tempo. Egli ha negato che il pagamento di una pensione adeguata all'interno di un paese

(o diversi paesi) possa implicare l'esistenza di un obbligo, ai sensi dell'articolo 14, di pagare pensioni adeguate a tutti i pensionati soggiornanti all'estero. Ha ritenuto che l'illogicità della prospettiva degli accordi bilaterali riflette la natura politica degli stessi, la relativa complessità della materia e i fattori storici. Pertanto, ha concluso che "il rimedio dei pensionati espatriati dal Regno Unito che non ricevono pensioni adeguate è politico, non è giudiziale. La decisione di corrispondere a questi pensioni indicizzate deve essere presa dal Parlamento".

2. La Corte d'Appello

29. La Sig.na Carson si è rivolta alla Corte d'appello, che ha rigettato il suo appello il 17-06-2003 (*R (Carson e Reynolds) c. il Dipartimento di Stato per il lavoro e le pensioni* [2003] EWCA Civ 797). Per ragioni simili a quelle illustrate dalla Suprema Corte, la Corte d'Appello (Lord. Justice Simon Brown, Laws e Rix) ha ritenuto che, dal momento che l'articolo 1 del protocollo n.1 non conferisce alcun diritto di acquistare la proprietà, la mancata indicizzazione della pensione non ha dato luogo ad alcuna violazione di tale norma.

30. Per quanto concerne la doglianza relativa all'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 1 protocollo n.1, la Corte d'appello ha ritenuto che il Dipartimento di Stato abbia considerato tale luogo di residenza come indicante uno "status" secondo i criteri stabiliti dall'articolo stesso. Tuttavia, essa ha evidenziato che la ricorrente si trovava in una posizione materialmente diversa da quella in cui ella stessa asseriva si trovavano coloro ai quali si comparava. In tale contesto, risultava significativo che l'intero sistema legislativo era adattato all'impatto dell'inflazione dei prezzi nel Regno Unito a tal punto che sarebbe stato "inspiegabile che [un'indicizzazione annuale] venisse riconosciuta a tutti pensionati che si trovassero nella posizione della Sig.na Carson".

31. La Corte d'appello ha considerato, in alternativa, la questione della giustificazione, ed ha ritenuto che la "vera" giustificazione nel rifiuto di riconoscere l'indicizzazione era che la Sig.na Carson e coloro i quali si trovavano nella sua stessa posizione avevano scelto di vivere in una società, o un'economia, altra rispetto al Regno Unito, in cui non può trovare facilmente applicazione la ragione che giustifica l'indicizzazione. La Corte d'appello ha pertanto considerato la decisione come obiettivamente giustificata, senza fare alcuna menzione di ciò che (sarebbe considerato) "il costo non invidiabile" di estendere la indicizzazione a coloro che si trovano nella posizione della Sig.na Carson. Inoltre, le implicazioni di tale costo erano "nel contesto di questo caso, un legittimo fattore di giustificazione della posizione del Dipartimento di Stato", poiché l'accoglimento delle ragioni della Sig.na Carson avrebbe comportato un'interferenza giudiziale nella decisione politica relativa all'impiego dei fondi pubblici, non prevista né dal patto sui diritti umani del 1998, né dalla giurisprudenza di questa

Corte e né tanto meno da "un imperativo legale" in grado di giustificare la limitazione e la circoscrizione delle politiche macroeconomiche del governo eletto.

3. *La Camera dei Lord*

32. La Sig.na Carson si è rivolta alla camera dei Lord, richiamando l'articolo 1 del protocollo n.1, letto in combinato disposto con l'articolo 14. Il suo ricorso è stato rigettato in data 26 maggio 2005 da una maggioranza di quattro a uno (*R (Carson e Reynolds) c. Dipartimento di Stato per il lavoro e le pensioni* [2005] UKHL 37).

33. La maggioranza (Lord Nicholls di Birkenhead, Hoffmann, Rodger di Earlsferry e Walker di Gestinghope) ha ammesso che una pensione di anzianità rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 1 del protocollo n.1 e che l'articolo 14 era pertanto applicabile al caso di specie. Essi hanno, inoltre, ammesso che un luogo di residenza rappresenta una caratteristica personale, come "qualsiasi altro status", secondo quanto stabilito dall'articolo 14, e può dare pertanto origine ad una discriminazione contraria alla legge. Tuttavia, dal momento che una persona può scegliere dove vivere, dovrebbero essere richieste delle ragioni meno importanti per poter giustificare una differenza di trattamento basata sulla residenza rispetto ad una basata su una caratteristica personale, come ad esempio la razza o il sesso.

34. La maggioranza ha evidenziato che in certi casi non sarebbe normale trattare separatamente alcune questioni, come quella di sapere se un individuo che lamenta una discriminazione sia o meno in una posizione analoga a quella di una persona trattata in maniera più favorevole, o quella di comprendere se la differenza di trattamento sia ragionevolmente ed oggettivamente giustificata. Nel caso di specie, secondo la maggioranza, la ricorrente non si trova in una posizione analoga o comparabile con quella di un pensionato residente nel Regno Unito o residente in un paese che ha stipulato con il Regno Unito un accordo bilaterale. La pensione statale rappresenta un elemento del sistema di imposizione fiscale e dell'insieme dei vantaggi dal punto di vista previdenziale, posto in essere allo scopo di fornire uno standard minimo di vita per gli abitanti del Regno Unito. Esso è stato finanziato in parte dai contributi versati al sistema previdenziale nazionale da coloro che in un particolare momento hanno svolto una attività lavorativa e dai loro dipendenti, ed in parte dalle imposte generali. La pensione non è sottoposta a procedure di controllo; tuttavia, è previsto che i pensionati con un reddito elevato proveniente da altre fonti versino parte di tali somme nuovamente allo stato, sotto forma di tasse sul reddito. Coloro che hanno un reddito basso possono ricevere altri vantaggi, sotto forma di sostegno al reddito. La normativa relativa alla indicizzazione è stata ideata allo scopo di preservare il valore della pensione, in considerazione della situazione economica del Regno Unito, ed in particolare il costo della vita

ed il tasso di inflazione. All'interno degli altri paesi vi possono essere condizioni economiche alquanto differenti: ad esempio, in sud Africa, dove ha vissuto la Sig.na Carson, sebbene non sia previsto una sistema di previdenza sociale, il costo della vita è molto più basso rispetto al Regno Unito ed il valore della moneta negli ultimi anni è diminuito rispetto alla sterlina.

35. Lord Hoffmann, che ha reso una delle opinioni della maggioranza, ha fornito i seguenti argomenti

“18. Il rifiuto di riconoscere il beneficio della indicizzazione alla Sig.na Carson, sulla base della considerazione che questa vive all'estero, non può assolutamente essere considerato come una discriminazione basata sulla razza o sul sesso. Non si tratta di una mancanza di rispetto verso la stessa in quanto individuo. Questa non era obbligata a trasferirsi in sud Africa, lo ha fatto volontariamente e sicuramente per delle buone ragioni. Ma così facendo, si è collocata al di fuori della portata e della finalità del sistema previdenziale nazionale del Regno Unito. I vantaggi previsti dal sistema previdenziale sociale nazionale rappresentano una parte del complesso e articolato sistema di benessere sociale che ha come scopo principale quello di assicurare dei livelli minimi di vita per i cittadini di un dato paese. Essi rappresentano una espressione di ciò che sarebbe stato chiamato solidarietà sociale o *fraternité*; al dovere di qualsiasi comunità di aiutare coloro che versano in condizioni di bisogno è generalmente riconosciuta una accezione di carattere nazionale. Tale dovere non si estende cioè anche tra gli abitanti di paesi stranieri. Ciò è riconosciuto in alcuni trattati come la Convenzione del 1952 sulla previdenza sociale dell'OIL (Minimum Standards) (article 69) e dal Codice europeo della previdenza sociale del 1961)

19. Il Sig. Blake QC, che era comparso per la Sig.na Carson, ha riconosciuto la forza di questo argomento. Tuttavia egli ha replicato che la Sig.na Carson non avrebbe avuto alcun motivo di lamentarsi se il Regno Unito avesse applicato in maniera rigorosa il principio secondo cui il sistema di previdenza sociale del paese varrebbe unicamente per i residenti del Regno Unito, e non avesse pagato alcuna pensione alle persone andate a vivere all'estero. Egli non ha messo in dubbio il fatto che la ricorrente non aveva diritto ad altri vantaggi previdenziali, come ad esempio il sussidio di disoccupazione o di sostegno al reddito. Ma egli ha ritenuto illogico riconoscere alla Sig.na Carson il diritto alla pensione sulla base dei contributi versati al sistema previdenziale nazionale e poi non aver fornito a questa la stessa pensione riconosciuta ai residenti del Regno Unito che avevano versato gli stessi contributi.

20. Il principale argomento su cui la Sig.na Carson fonda la propria doglianza relativa ad un trattamento discriminatorio (unicamente con riferimento alla pensione) è quello secondo cui ella avrebbe versato al sistema previdenziale nazionale gli stessi contributi degli altri soggetti residenti nel Regno Unito. Il suo ricorso si fonda unicamente su questo. Tuttavia, secondo me, concentrarsi su tale singolo argomento significherebbe procedere ad una eccessiva semplificazione del paragone. La situazione di coloro i quali hanno beneficiato del sistema di pubblica previdenza del Regno Unito è, per citare la Corte europea nel caso *Van der Musselle c Belgio* (1983) 6 EHRR 163, 180, para. 46, 'caratterizzata da un insieme di diritti e doveri da cui sarebbe difficile isolare uno specifico'.

21. In effetti, la principale argomentazione della Sig.na Carson è che, dal momento che i contributi sono una condizione necessaria per poter maturare il diritto ad una pensione di anzianità, normalmente versata ai residenti nel Regno Unito, il fatto stesso

CARSON c. REGNO UNITO – OPINIONE DISSENZIENTE
DEL GIUDICE GARLICKI

di aver versato tale contributi dovrebbe rappresentare una condizione di per sé sufficiente a ricevere la pensione stessa. Nessuna altra questione dovrebbe essere presa in considerazione, come ad esempio la questione di sapere se una persona viva o meno nel Regno Unito e provveda al pagamento delle tasse e alla previdenza sociale. Questo, secondo me, rappresenta un errore lampante. I contributi al sistema di previdenza nazionale non presentano alcun legame esclusivo con le pensioni di anzianità, così come avviene per i contributi versati ad un sistema di contribuzione privato. Infatti il legame è alquanto debole. I contributi al sistema previdenziale nazionale costituiscono solo una parte delle entrate destinate a finanziare tutti i vantaggi derivanti dalla previdenza sociale ed il Servizio Sanitario Nazionale (il resto deriva dalla tassazione ordinaria). Se il pagamento dei contributi rappresenta una condizione sufficiente per maturare il diritto ad un vantaggio dal punto di vista della contribuzione, la Sig.na Carson avrebbe diritto a tutti i benefici contributivi, come la maternità e l'indennità di disoccupazione. Ma ella non ritiene di aver maturato tale diritto.

22. La natura ad incastro del sistema rende impossibile estrarre un solo elemento per un trattamento particolare. La ragione principale che giustifica l'esistenza della normativa delle pensioni statali è il riconoscimento che la maggioranza delle persone di età pensionabile avrà bisogno di soldi. Non vi è un accertamento delle fonti di reddito di tali soggetti, ma ciò solo poichè l'accertamento del reddito è dispendioso e scoraggia il godimento del vantaggio, persino da parte di persone che ne hanno bisogno. Pertanto le pensioni statali sono pagate a tutti, indipendentemente dal fatto che essi abbiano o meno degli adeguati redditi provenienti da altre fonti. Da una parte, essi sono soggetti a tassazione. In tal modo, lo Stato recupererà parte della pensione da coloro che hanno un reddito sufficiente a pagare le tasse, riducendo così il costo netto della pensione. D'altra parte, coloro che sono interamente privi di reddito maturano il diritto ad un indennità di sostegno, un beneficio non contributivo. Così il costo netto del pagamento di una pensione a tali soggetti viene valutato considerando il fatto che la pensione controbilancerà la loro richiesta di sostegno al reddito.

23. Nessuna di tali caratteristiche ad incastro può essere applicata ad un non residente, come la Sig.na Carson. Ella non paga alcuna tassa sul reddito all'interno del Regno Unito e pertanto lo Stato non sarà in grado di recuperare alcunché, anche qualora ella disponesse di un reddito addizionale sostanziale (ovviamente io non ritengo che questo sia il caso; non ho alcuna idea di quali eventuali ulteriori redditi la Sig.na abbia, ma ci saranno pensionati espatriati che hanno altre entrate). Analogamente, se versasse in stato di bisogno, non vi sarebbe alcun risparmio che potrebbe essere impiegato come sostegno al reddito. Al contrario, la pensione ridurrebbe i benefici legati alla previdenza sociale (qualora ne sia previsto alcuno) a cui avrebbe eventualmente diritto nel suo nuovo Paese.

Pensioni statali e private

24. Suppongo che i termini "assicurazione" e "contributi" suggeriscano una analogia con uno schema pensionistico privato. Ma, dal punto di vista dei cittadini che contribuiscono, i contributi al sistema di previdenza nazionale sono alquanto diversi dalla tassazione generica che scompare all'interno del comune contenitore di un fondo consolidato. La differenza è solamente una questione di contabilità pubblica. E sebbene le pensioni di anzianità siano attualmente legate alle contribuzioni, non vi è una ragione particolare per cui debba essere così. Infatti (soprattutto a causa del fatto che il sistema attuale svantaggia seriamente le donne che hanno trascorso un certo periodo di tempo svolgendo un lavoro senza percepire alcuna remunerazione, vale a

CARSON c. REGNO UNITO – OPINIONE DISSENZIENTE
DEL GIUDICE GARLICKI

dire accudendo la famiglia), vi sono alcune proposte di cambiamento. Le pensioni contributive potrebbero essere sostituite con una pensione non contributiva per i cittadini, pagabile a tutti gli abitanti del paese in età pensionabile. Ma non vi è alcuna ragione per cui ciò dovrebbe indicare un cambiamento nella raccolta delle contribuzioni nazionali per finanziare la pensione dei cittadini, così come tutti gli altri benefici contributivi. Ad ogni modo, secondo le argomentazioni della Sig.na Carson, un cambiamento ad una pensione non contributiva farebbe la differenza. Se la pensione fosse non contributiva, scomparirebbe il fondamento della sua argomentazione secondo cui ella avrebbe “guadagnato” il diritto ad un eguale trattamento. Ma ella avrebbe pagato esattamente gli stessi contributi al sistema previdenziale nazionale durante il periodo in cui ha lavorato qui ed i suoi contributi avrebbero avuto, con il suo diritto alla pensione, lo stesso (o quasi) rapporto causale che hanno oggi.

Scelta parlamentare

25. Per tali ragioni, a me sembra che la posizione di un non residente è materialmente e sostanzialmente diversa da quella di un individuo residente nel Regno Unito. Io non credo, con tutto il rispetto per il mio nobile ed autorevole amico, Lord Carswell, che le ragioni siano impercettibili ed arcane. Esse sono concrete e giuste. Inoltre, ritengo che questo sia il tipico caso in cui il Parlamento ha diritto di decidere se le differenze giustificano una diversità di trattamento. Non può essere la legge ad impedire al Regno Unito di trattare i pensionati espatriati in maniera generosa, a meno che essi non siano trattati esattamente nello stesso modo in cui sono trattati i pensionati che risiedono ancora lì. Una volta ammesso che la posizione della Sig.na Carson è sostanzialmente diversa da quella di un residente nel Regno Unito e che questa non può pertanto esigere una parità di trattamento, la decisione circa la somma (se ve n'è alcuna) che ella può eventualmente ricevere deve essere appannaggio del Parlamento. Deve essere possibile ammettere che le sue contribuzioni passate le abbiano conferito idoneo titolo per una parte della pensione, ferme restando le ragioni per cui ella non può pretendere di essere trattata ugualmente. E, nel decidere quali pensionati espatriati debbano essere pagati, il Parlamento, deve essere legittimato a prendere in considerazione degli analoghi reclami relativi ai fondi pubblici. È sicuramente vero che la ragione per cui i pensionati espatriati non ricevono gli adeguamenti annuali è quella di risparmiare denaro, tuttavia ciò ha poca importanza: qualsiasi decisione di non spendere di più in qualcosa è volta a risparmiare denaro allo scopo di ridurre le tasse o di spendere tale denaro in altro modo.

26. Ritengo alquanto spiacevole che l'argomento del Dipartimento di Stato ha posto l'accento su questioni come quelle secondo cui le variazioni dei tassi di inflazione nei vari paesi avrebbe reso inappropriato applicare lo stesso aumento ai pensionati residenti all'estero. Ciò distoglie l'attenzione dall'argomento principale. Una volta ammesso, come ha fatto anche il Sig. Blake, che le persone residenti al di fuori del Regno Unito sono sostanzialmente diverse ed alle stesse può essere negata una pensione in assoluto, il Parlamento non è tenuto a giustificare ai tribunali le ragioni per cui questi ricevono una certa somma di denaro piuttosto che un'altra. La libertà non deve necessariamente avere una spiegazione logica. E' sufficiente che il Dipartimento di Stato affermi che, stando così le cose, il Parlamento considera l'attuale sistema dei pagamenti un giusto strumento di allocazione delle risorse disponibili.

CARSON c. REGNO UNITO – OPINIONE DISSENZIENTE
DEL GIUDICE GARLICKI

27. A me sembra che per tali ragioni il paragone con i residenti all'interno del Regno Unito non possa sussistere. Il Sig. Blake ha riferito alle dichiarazioni del governo il fatto che non vi fosse alcuno schema logico negli accordi con i paesi del Regno Unito. Essi rappresentavano ciò che il Regno Unito era riuscito con il tempo a negoziare senza tuttavia porsi in una situazione economica svantaggiosa. Ma a me ciò sembra un fondamento assolutamente razionale di differenza di trattamento. La situazione di un pensionato espatriato dal Regno Unito in un paese che abbia inteso stipulare degli accordi per una reciproca previdenza sociale è sostanzialmente diversa da quella di un pensionato che vive in un paese che non ha fatto lo stesso. Il trattato abilita il governo a migliorare i benefici della previdenza sociale dei cittadini del Regno Unito in un paese straniero, secondo delle condizioni che ritiene favorevoli o quanto meno indebitamente gravose. Sarebbe molto strano se al governo venisse proibito di stipulare accordi reciproci con un paese (ad esempio, come è avvenuto con i Paesi dell'EEA) a meno che questo non garantisca gli stessi benefici previdenziali a tutti coloro che sono espatriati in qualsiasi parte del mondo".

34. Lord Carswell, dissentendo, ha ritenuto che la Sig.na Carson possa essere giustamente paragonata agli altri contribuenti pensionati che vivono nel Regno Unito o in altri paesi in cui le pensioni sono indicizzate. Ha così continuato:

"Come e dove ciascuno decida di spendere le proprie entrate, è una scelta personale. Alcuni possono scegliere di vivere in un paese in cui il costo della vita è basso ed il cambio di valuta è favorevole, un'usanza alquanto diffusa tra le precedenti generazioni, che può o non può necessariamente portare con sé degli svantaggi, ma ciò è rimesso comunque alla scelta personale di ciascuno. Il fattore comune di ciascuno paragone risiede nel fatto che tutti i pensionati, in qualsiasi paese risiedano, hanno debitamente versato i contributi richiesti, allo scopo di qualificare le proprie pensioni. Se alcuni di essi non ricevono pensioni secondo lo stesso tasso degli altri, ciò secondo me integra una discriminazione ai sensi Articolo 14 ..."

Lord Carswell ha pertanto ritenuto che il ricorso vertesse principalmente sulla questione della giustificazione. Egli ha ritenuto che i tribunali dovessero essere cauti nell'intervenire nell'ambito di questioni di politica macro economica. Egli ha inoltre ritenuto che, se il governo avesse addotto delle valide ragioni di ordine economico o di politica statale per giustificare la differenza di trattamento, avrebbe dovuto essere adeguatamente pronto a cedere il proprio potere di decisione in tali settori. Ad ogni modo, nel caso di specie, la differenza di trattamento non era giustificata: come ammesso dallo stesso Dipartimento di sicurezza previdenziale, la ragione per cui non tutti i pensionati non hanno beneficiato della indicizzazione della propria pensione è risparmiare denaro, e non è stato giusto bersagliare la ricorrente ed altri che si trovano nella sua posizione.

A. La pensione statale di anzianità

35. Nel Regno Unito, la pensione statale rappresenta un vantaggio contributivo, che viene pagato a partire dall'inizio dell'età pensionabile ad ogni individuo che, per il necessario periodo di anni durante la sua "vita lavorativa", ha versato o gli sono stati accreditati dei contributi presso il fondo previdenziale nazionale (si veda il Social Security Contributions and Benefits Act del 1992: "L'atto del 1992"). I contributi al sistema previdenziale nazionale, che sono versati da parte di coloro che hanno una forma di guadagno, impiegati ed altri, secondo quanto stabilito nell'Atto del 1992, insieme alla tassazione generale, finanziano il pagamento di una serie di benefici, come la pensione di anzianità, l'indennità di disoccupazione, il sussidio di incapacità, l'indennità di maternità ed i benefici previsti per i superstiti. I contributi, inoltre, finanziano parte del sistema sanitario nazionale.

B. Normativa che regola l'indicizzazione all'interno del Regno Unito

36. Il livello della pensione statale di base per un determinato anno è indicato nella sezione 44(4) dell'Atto del 1992. Durante ciascun anno fiscale, il Dipartimento di Stato è obbligato, ai sensi della sezione 150 dell'Atto relativo all'organizzazione del sistema di previdenza pubblica, a rivedere le somme specificate nella sezione 44(4) dell'Atto del 1992 "allo scopo di valutare se questi hanno mantenuto il loro valore rispetto al livello generale dei prezzi che si è raggiunto nel Regno Unito" ed allo scopo di predisporre un ordine di indicizzazione delle pensioni da presentare al Parlamento, di modo che a questi possa sembrare che il livello generale dei prezzi, al termine della revisione, sia superiore rispetto a quanto non fosse all'inizio di tale periodo. La bozza di ordine deve aumentare la somma

specificata nella sezione 44(4) di una percentuale che non è inferiore a detto aumento. Se il Parlamento approva tale ordine, la pensione statale di base è aumentata annualmente in maniera conforme all'inflazione nel Regno Unito, secondo quanto stabilito alla sezione 150(9) dell'Atto del 1992 .

C. Pagamento della pensione statale a coloro che sono espatriati

37. La sezione 113(1) dell'Atto del 1992 crea una regola generale comportante alcuni benefici, tra cui le pensioni, per tutti gli espatriati:

“Salvo ove diversamente disposto, ad ogni individuo devono essere negati taluni benefici [tra i quali il diritto alla pensione statale] per tutti i periodi durante i quali la persona –

si trovi al di fuori del Regno Unito; ...”

38. Ad ogni modo, la sezione 113(3) dell'Atto del 1992 stabilisce che il Dipartimento di Stato possa adottare una normativa secondaria che consenta ad un individuo residente oltreoceano di ricevere taluni vantaggi ai quali egli o ella avrebbe diritto, se fosse residente all'interno del Regno Unito. Il Regolamento 4(1), che rientra tra quelli relativi ai benefici previdenziali (per le persone che si trovano all'estero) del 1975 (SI 1975 No. 563: “i Regolamenti 1975 ”), che è stato emesso nell'ambito di una simile normativa in una precedente legislazione, in grosso, prevede che:

“Ai sensi delle norme contenute all'interno del presente regolamento e del regolamento n. 5 di cui sotto, ad un individuo non può essere negato...ad esempio il diritto a ricevere una pensione di anzianità di qualsiasi categoria...per il fatto di non trovarsi all'interno del Regno Unito .”

D. Mancato pagamento degli aumenti della pensione agli espatriati

39. Il Regolamento n. 5 dei Regolamenti del 1975, ad ogni modo, stabilisce che il diritto all'aumento della pensione deve essere negato ad un individuo normalmente non residente nel Regno Unito, a meno che lui/lei non diventi nuovamente residente.

40. I Regolamenti applicabili al tempo in cui la Sig.na Carson ha presentato il suo ricorso dinanzi ai tribunali del Regno Unito erano i Regolamenti del 2001 SI 2001/910 (“i Regolamenti del 2001”) relativi ai benefici di indicizzazione della previdenza sociale. Il Regolamento 3 dei Regolamenti del 2001 prevedevano l'esclusione del beneficio aggiuntivo riconosciuto ai sensi dell'Ordine 2000, SI 2001 No. 207 dell'indicizzazione dei benefici della previdenza pubblica, in cui è compreso l'indicizzazione della pensione di anzianità introdotto dall'articolo 4 dell'ordine del 2001, con effetti a partire dal 9 Aprile 2001 :

“Il Regolamento 5 dei Regolamenti del 1975 (per le persone residenti all'estero) relativi ai benefici di previdenza sociale (esclusione del beneficio dell'indicizzazione) deve essere applicato a qualsiasi beneficio aggiuntivo pagabile ai sensi dell'Ordine di indicizzazione”.

I Regolamenti sono stati resi noti attraverso una serie di volantini prodotti dal Dipartimento di previdenza sociale ed inviati d'ufficio ai residenti nel Regno Unito il quale, ad esempio, avevano presentato richiesta per versare volontariamente dall'estero i contributi al sistema previdenziale nazionale.

E. Accordi reciproci

41. Ai sensi della sezione 179(1) dell'Atto di amministrazione della previdenza sociale, la Regina è incaricata, tramite ordine del Consiglio, a formulare proposte per modificare o adattare la legislazione relativa a casi specifici, per i quali è previsto un accordo con un Paese al di fuori del Regno Unito, determinante una reciprocità in questioni relative ai pagamenti previsti per delle finalità analoghe o comparabili a quelle previste dall'Atto 1992. La finalità di un accordo reciproco è quella di fornire una base reciproca per una copertura previdenziale per i lavoratori e le loro famiglie, che si spostano da un Paese parte dell'accordo all'altro, più ampia di quella prevista dalla legislazione sola legislazione nazionale. Gli accordi reciproci non sono stipulati unicamente allo scopo di consentire il pagamento delle indicizzazioni annuali a coloro che sono residenti all'estero e percepiscono una pensione nel Regno Unito. La copertura, secondo gli accordi reciproci, varia. Ciascuno di essi è il risultato delle negoziazioni tra il Regno Unito e lo Stato partner, tenendo in considerazione l'obiettivo di reciprocità tra i due sistemi di previdenza sociale.

42. Tra il 1948 ed il 1992, il Regno Unito ha stipulato degli accordi bilaterali, o accordi reciproci in materia di previdenza sociale, con un certo numero di Stati esteri, principalmente gli Stati Uniti di America, il Giappone, le Mauritius, la Turchia, Bermuda, Jamaica e Israele. Con una sola eccezione, gli accordi, entrati in vigore dopo il 1979, adempivano a precedenti impegni assunti dal governo del Regno Unito. Alcuni accordi con l'Australia, la Nuova Zelanda e Canada, dove vivono la maggior parte dei pensionati britannici espatriati, sono entrati in vigore rispettivamente nel 1953, 1956 e 1959; ad ogni modo, questi non prevedevano l'indicizzazione delle pensioni. L'accordo con l'Australia è stato interrotto dall'Australia con effetti a partire dal 1 Marzo 2001, a causa del rifiuto del governo del Regno Unito di pagare le indicizzazioni delle pensioni ai suoi pensionati residenti in Australia. L'aumento non è mai stato corrisposto a coloro che vivono in Sud Africa, Australia, Canada e Nuova Zelanda.

43. I regolamenti comunitari in materia di previdenza sociale per i lavoratori migranti (Regolamento (EEC) No 1408/71, così come aggiornato) prevede un adeguamento dei benefici in tutta l'Unione europea.

44. L'esistenza di un accordo bilaterale non è necessario per il pagamento dell'indicizzazione, dal momento che la questione è regolata unicamente dalla legislazione interna. Ad ogni modo, questo è il caso in cui l'indicizzazione non è riconosciuta ai pensionati non residenti, ad eccezione del caso in cui sussista un accordo bilaterale.

45. Nel Terzo Report (Gennaio 1997) del Comitato per la previdenza sociale della Camera dei Comuni (aggiornamento delle pensioni statali di anzianità pagabili alle persone residenti all'estero; HC Paper 143), il Comitato ha riportato che:

“E' impossibile discernere qualsiasi modello dietro la selezione dei paesi con cui sono stati realizzati degli accordi bilaterali per il pagamento dell'adeguamento.”

In data 13 Novembre 2000, il Ministro di Stato (Mr Jeff Rooker) in una dichiarazione resa alla Camera dei Comuni (356 HC Raccolta Ufficiale (VI Serie) col 628) concludeva quanto segue:

“Ho già detto di non essere preparato a difendere la logica della situazione attuale. E' illogica. Non vi è un modello coerente. Non rileva se un Paese faccia o meno parte del Commonwealth. Abbiamo degli accordi con alcuni Paesi del Commonwealth e non con altri. Invero, vi sono differenze tra gli stessi Paesi dei Caraibi. Si tratta di una questione storica e tale situazione esiste da anni. Costerebbe qualcosa come 300 milioni di sterline per cambiare la politica per tutti gli interessati”.

F. Normativa internazionale

46. La Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro per la previdenza sociale del 1952 (Standard minimi) stabilisce, all'articolo 69:
Articolo 69

“Un beneficio a cui avrebbe altrimenti diritto un individuo protetto ai sensi delle parti da II a X di questa Convenzione potrebbe essere sospeso secondo quanto prescritto—

(a) finchè la persona interessata non sia residente all'interno del Membro; ...”

47. La summenzionata disposizione è richiamata nell'Articolo 68 del Codice Europeo della Previdenza Sociale, 1964, che è uno dei principali strumenti di base del Consiglio d'Europa nel settore della previdenza sociale:

“Un beneficio a cui avrebbe altrimenti diritto un individuo protetto ai sensi delle parti da II a X di questa Convenzione possono essere sospese secondo quanto prescritto;

finchè la persona interessata non sia residente all'interno dello Stato contraente interessato; ...”

G. Indicizzazione delle pensioni: prassi internazionale

48. Molti Stati impongono delle restrizioni alla corresponsione di benefici al di fuori del loro territorio. Sembra, tuttavia, che il Regno Unito sia il solo a continuare a pagare una pensione agli espatriati limitando allo stesso tempo la misura in cui gli espatriati che vivono in certi Paesi possono beneficiare dall'indicizzazione.

49. I ricorrenti devono, inoltre, allegare al proprio ricorso delle dichiarazioni testimoniali da parte di funzionari statali che lavorano per il governo australiano o canadese.

La prima è stata prodotta nell'ambito delle procedure interne avviate dalla Sig.na Carson; l'ultima è stata prodotta nel quadro del presente ricorso dinanzi questa Corte. Dalla dichiarazione australiana si evince che: (1) l'approccio del governo del Regno Unito ha un effetto devastante su gran parte dei 220,000 pensionati del Regno Unito residenti in Australia; (2) la visione globale del governo australiano è che l'approccio del Regno Unito integra una discriminazione illegittima; (3) nel 2001 l'Australia ha interrotto il suo accordo in materia di previdenza sociale con il Regno Unito a causa del rifiuto del governo del Regno Unito di fornire le indicizzazioni delle pensioni ai suoi nazionali residenti in Australia; e (4) i pensionati australiani residenti nel Regno Unito usufruiscono della stessa indicizzazione delle loro pensioni rispetto a coloro che sono residenti in Australia.

50. Dalla dichiarazione canadese si evince che: (1) l'approccio del governo del Regno Unito coinvolge direttamente e virtualmente tutti i circa 151,000 pensionati britannici residenti in Canada; (2) l'indicizzazione è una caratteristica universale dei sistemi di previdenza sociale e la politica del Regno Unito di restrizione arbitraria della sua applicazione nei confronti di alcuni individui è chiaramente discriminatoria e contraria alla pratica internazionale accettabile nel regno delle pubbliche; e (3) il fallimento del Regno Unito nell'indicizzare le pensioni in Canada è la ragione per cui nelle Convenzioni stipulate in materia di previdenza sociale tra il Canada ed il Regno Unito non è prevista alcuna disposizione regolante i benefici o la rimozione di barriere relative all'esportabilità.

IL DIRITTO

I. LAMENTATA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1 CONSIDERATO SINGOLARMENTE ED IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ARTICOLO 14 DELLA CONVENZIONE

51. I ricorrenti lamentano una violazione dell'articolo 1 del protocollo n.1 considerato singolarmente ed in combinato disposto con l'articolo 14

della convenzione, e gli articoli 8 e 14 considerati congiuntamente, a causa della mancata indicizzazione delle proprie pensioni.

L'Articolo 1 del protocollo n.1 stabilisce:

“Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni Precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere 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.”

L'articolo 14 della convenzione stabilisce quanto segue:

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

A. Gli argomenti delle parti

1. Il Governo

52. Il Governo ha ammesso che il ricorso dei ricorrenti rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 1 del protocollo n.1.

53. Il Governo non è stato d'accordo con la Camera dei Lord, secondo cui la residenza straniera della Sig.a Carson rappresenta un elemento protetto ai sensi dell'articolo 14, poiché rientrante nell'ambito dell'espressione "o altro status". La Camera dei Lord ha evidenziato che, secondo consolidata giurisprudenza della Corte, il termine "status", ai sensi dell'articolo 14, indica "una caratteristica personale... in base alla quale persone o gruppi di persone sono distinguibili gli uni dagli altri" (*Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca*, sentenza del 7 Dicembre 1976, Serie A no. 23). Una simile interpretazione è stata recentemente ripresa dalla Corte nel caso *Budak c. Turchia* ((dec.), no. 57345/00, 7 Settembre 2004) e *Beale c. Regno Unito* ((dec.) no. 16743/03, 12 ottobre 2004). La scelta della residenza non è una caratteristica personale. I Lord hanno sottolineato che la decisione di vivere al di fuori del Regno Unito rappresentava una questione di scelta piuttosto che di nascita, e non è stata una scelta dettata dalla coscienza individuale o da una convinzione profondamente radicata. E' stato difficile, secondo i Lord, comprendere quale intrinseco valore espresso della Convenzione richieda la protezione di una scelta circa la residenza personale. Inoltre, nella maggior parte dei casi, la scelta della residenza comporta inevitabilmente una serie di differenze con riguardo alla posizione della persona interessata, che consistono in delle

differenze tra i sistemi nazionali, tra cui i sistemi di previdenza sociale. Le differenze tra la posizione della Sig.na Carson e le due persone scelte come termine di paragone non sono derivate da alcuna caratteristica personale in base alla quale delle persone o dei gruppi di persone possono essere differenziati l'uno dall'altro, bensì dai differenti sistemi e condizioni nelle quali ciascun individuo ha scelto di vivere. In alternativa, anche nel caso in cui la residenza possa essere considerata come una caratteristica rientrante nell'ambito della nozione di "altro status", il fatto che si tratta di una questione di scelta implica che, diversamente ad esempio dal sesso o dalla razza, non sia necessario un particolare scrutinio o delle "ragioni molto importanti" per giustificare la differenza di trattamento.

54. La Sig.na Carson e gli altri pensionati residenti al di fuori del Regno Unito non si trovano in una situazione analoga ai residenti all'interno del Regno Unito o, anche se lo fossero, la differenza di trattamento sarebbe ragionevolmente ed obiettivamente giustificata, così come hanno ritenuto i tribunali nazionali. I benefici previdenziali, compresa la pensione statale, rientrano in un complicato sistema ad incastro che include il benessere sociale e il sistema di imposizione fiscale, che ha lo scopo di assicurare un certo numero di standard di vita minimi per coloro che vivono nel Regno Unito. I contributi al sistema previdenziale nazionale non possono essere equiparati ai contributi versati ad un fondo previdenziale privato, dal momento che, nel primo caso, il denaro è utilizzato, insieme al denaro proveniente dalla tassazione generale, per finanziare tutta una serie di altri benefici ed indennità. Il sistema di previdenza sociale e di imposizione fiscale in altri paesi sono ugualmente complessi e sono stati adattati alle condizioni locali, tra cui il costo della vita. Le differenze tra i paesi per quanto concerne i tassi di inflazione, di interessi e di cambio di valuta hanno poi reso difficile comparare la posizione dei residenti a quella dei non residenti ed ha giustificato le differenze di trattamento per quanto riguarda, ad esempio, l'indicizzazione delle pensioni. Per esempio, a causa della svalutazione in Sud Africa, la pensione della Sig.na Carson, pagata in sterline, valeva 20% in più nell' Aprile 2002 che nell'aprile 2001.

55. Lord Hoffmann aveva ragione nel ritenere che il dovere di qualsiasi comunità di aiutare coloro che versano in stato di bisogno è "generalmente riconosciuto una caratteristica nazionale...e non si estende agli abitanti dei paesi stranieri". Tale riconoscimento si è riflettuto nella legislazione nazionale, che ha stabilito come regola generale che i benefici finanziati dal sistema previdenziale nazionale siano pagati soltanto a coloro che sono residenti in Gran Bretagna. Inoltre, il dovere di revisione imposto al Dipartimento di Stato dalla sezione 150 dell'Atto del 1992 (I veda il paragrafo 38 di cui sopra) ha lo "scopo di stabilire se [i benefici] hanno mantenuto il loro valore rispetto al livello generale dei prezzi raggiunto in Gran Bretagna". Il carattere nazionale degli indicatori di benessere è stato riconosciuto anche dalla normativa internazionale, in alcuni trattati come la

Convenzione del OIL in materia di previdenza sociale (Standards minimi) del 1952 (Articolo 69) e dal Codice Europeo della previdenza sociale del 1964 (si vedano i paragrafi 48-49 di cui sopra). Il modello degli accordi bilaterali è stato il risultato della storia e delle percezioni all'interno di ciascun paese dei costi e dei benefici avvertiti con riferimento a tali accordi. E' stato il caso della Sig.na Carson dinanzi la Camera dei Lord, secondo cui la stessa non avrebbe avuto motivo di lamentare una violazione ai sensi dell'Articolo 14 se il Governo avesse scelto di non predisporre alcuna normativa in materia pensionistica per coloro che hanno deciso di vivere all'estero. Il Governo è stato d'accordo con Lord Hoffmann nel ritenere che deve essere la legge a proibire che nel Regno Unito i pensionati espatriati possano essere trattati in maniera generosa sebbene questi non siano trattati alla stessa maniera di quelli che sono residenti all'interno del Paese.

56. I Governi hanno dovuto regolarmente prendere delle decisioni difficili per quanto riguarda l'allocazione delle risorse e l'imposizione fiscale richiesta per finanziare tali spese; la politica di previdenza sociale si fonda inevitabilmente sulle distinzioni tra diversi gruppi, allo scopo di indirizzare delle risorse limitate per raggiungere un determinato risultato ritenuto particolarmente importante in quel dato momento. Tali decisioni sono principalmente rimesse ai governi eletti, poiché questi sono a diretto contatto con le condizioni locali di ciascun paese.

2. I ricorrenti

57. I ricorrenti hanno sostenuto che il diritto ad una pensione statale di base costituisce un "possesso", ai sensi dell'Articolo 1 del Protocollo n. 1. Sezione 113(1)(a) dell'Atto del 1992 (si veda il paragrafo 39 di cui sopra) che ha dato luogo ad un'interferenza o ad una privazione di tale possesso, dal momento che esiste un diritto di carattere generale all'aumento della pensione, che è stato negato ad una persona residente all'estero in un paese che non ha stipulato un accordo bilaterale con il Regno Unito (un paese "congelato"). Con il passare del tempo, la residenza continuata in un paese "congelato" di ciascuno dei ricorrenti, combinata con gli effetti dell'inflazione, ha condotto alla erosione del valore della propria pensione a tal punto che la sua essenza come possesso è stata o sarebbe stata entro breve distrutta. In tal modo, verrebbe annullato lo scopo per cui i ricorrenti hanno pagato i propri contributi pensionistici nel corso della propria vita lavorativa, vale a dire l'ottenimento della pensione di base. Tale interferenza è priva di qualsiasi giustificazione e pertanto integra una violazione dei diritti dei ricorrenti ai sensi dell'Articolo 1 del Protocollo n.1.

58. Inoltre, dal momento che il ricorso rientra nell'ambito di applicazione dell'Articolo 1 del Protocollo n. 1, tale articolo trova applicazione. I ricorrenti sostengono che l'interpretazione in senso stretto del termine "status", nel caso *Kjeldsen* (sopra citato), è stata sostituita da

successive decisioni della Corte e che le circostanze della inammissibilità delle decisioni sollevate dal Governo sono completamente diverse da quelle relative al presente caso. I ricorrenti ritengono di essere stati vittime di una differenza di trattamento basata sulle caratteristiche personali. La decisione di dove andare a vivere, una volta in pensione, rientra nell'autonomia di ciascun individuo e molto spesso non è dettata da una libera scelta bensì è condizionata da alcuni fattori, come ad esempio il desiderio o il bisogno di avvicinarsi ai propri figli, divenuti adulti. In casi come quello di cui si tratta, in cui la discriminazione basata sulla residenza è suscettibile di incidere fortemente sul godimento dei diritti umani fondamentali, come il diritto ad una vita familiare alla libertà di movimento e alla dignità umana di base, con diversi impatti con riguardo alle donne (in ragione della loro longevità) ed alle persone anziane, ben si può comprendere il fatto che la Corte abbia voluto analizzare in maniera meticolosa le azioni del Governo.

59. I ricorrenti hanno richiesto alla Corte di fare attenzione a non dimenticare l'esigenza, da parte di un governo, di fornire una giustificazione per un diverso trattamento, sostenendo fermamente che non può sussistere un paragone tra diversi gruppi. Il diritto dei ricorrenti ad una pensione di base è stato assicurato in maniera diversa e meno favorevole rispetto ad almeno altri due gruppi di individui che si trovano in una situazione analoga o comparabile a quella dei primi, vale a dire i pensionati con un lavoro identico ed identiche storie contributive, residenti sia all'interno del Regno Unito che in altri paesi in cui è prevista l'indicizzazione. I tribunali nazionali hanno errato nel ritenere che la situazione di uno dei ricorrenti analoga a quella di un individuo nell'ambito di una di queste altre due categorie. In particolare, ciascuno di essi ha trascorso esattamente lo stesso tempo lavorando nel Regno Unito; ciascuno di essi ha pagato gli stessi contributi durante la propria vita lavorativa, e ciò allo scopo di ottenere una pensione statale di base; ciascuno di essi ha maturato il diritto alla stessa pensione statale una volta raggiunta l'età pensionabile; ciascuno di essi ha lo stesso interesse a mantenere un identico stile di vita successivamente alla pensione.

60. Il Governo è stato dell'onere di fornire una giustificazione oggettiva e ragionevole per ogni diverso trattamento. Tuttavia, il Governo, nelle sue dichiarazioni pubbliche, ha sostenuto che la lista di paesi i cui residenti beneficiano dell'aumento della pensione di base è ricollegabile ad una questione storica, in cui manca un percorso logico o preciso. Paesi vicini, come gli Stati Uniti d'America e il Canada, la Jamaica o la Trinidad o il Tobago, sono trattati in maniera diversa nonostante le loro condizioni economiche simili, mentre a paesi, come il Canada e l'Australia, che hanno unilateralmente provveduto all'indicizzazione delle pensioni non è stato offerto alcun accordo bilaterale reciproco. Il mancato riconoscimento della indicizzazione delle pensioni ai pensionati britannici residenti nei paesi "congelati" non può essere giustificato sulla base di differenze oggettive

riguardanti le loro pensioni rispetto ai pensionati residenti nel Regno Unito, poiché il Governo non ha condotto alcun tipo di analisi inerente alle loro rispettive posizioni. Non si può semplicemente affermare che i sistemi di previdenza sociale sono essenzialmente nazionali, poiché all'interno di paesi nei quali i pensionati britannici risiedono devono esistere adeguati sistemi per garantire a questi un adeguato livello di previdenza sociale. Tali elementi, secondo i ricorrenti, sono fortemente supportati dalle testimonianze presentate da Age Concern (si veda i paragrafi 64-67 di cui sotto), che hanno mostrato che, in molti paesi nei quali sono immigrati, i pensionati britannici hanno dovuto sopportare la perdita di benessere, di assistenza sanitaria e di benefici di previdenza sociale, che avrebbero ricevuto se fossero rimasti nel Regno Unito, senza poter accedere a dei benefici similari all'interno del paese che li ha accolti.

3. La terza parte

61. Age Concern England ha sottolineato che la forza della famiglia di una persona anziana e di altre forme di sostegno sociale hanno fortemente influenzato la capacità di quest'ultima di gestire la propria crescente fragilità. Alcune reti di parentele hanno svolto ruoli vitali per le persone anziane, ad esempio nella fornitura di assistenza informale, nella prevenzione dell'isolamento e dell'esclusione, nell'appoggio diretto volto ad aiutare le persone anziane ad esercitare i propri diritti, nonché ad accedere ai servizi più appropriati. L'istituto di ricerca politica ha dimostrato in uno studio pubblicato nel 2006 che circa un quinto delle persone anziane che risiedono all'estero si sono spostate principalmente per ragioni familiari e personali.

62. Ad ogni modo, le considerazioni finanziarie ed il loro impatto sulla famiglia svolgono un ruolo determinante nella decisione delle persone anziane di emigrare. Alcuni studi condotti da Age Concern England, con la collaborazione di membri più anziani della comunità cinese, hanno dimostrato che l'accesso ai benefici ed alla indicizzazione della pensione statale hanno svolto un ruolo significativo nella decisione di ciascun individuo di non ritornare nel proprio paese di origine durante la vecchiaia. La pensione statale del Regno Unito non è stata indicizzata in cinque dei dieci più famosi paesi in cui si è verificata una emigrazione da parte di nazionali britannici, come ad esempio la Cina, l'Australia, il Canada, il Sudafrica e la Nuova Zelanda. Si potrebbe pertanto dedurre che la maggior parte della popolazione anziana ha la propria famiglia residente in paesi nei quali la pensione statale non è prevista la indicizzazione e che il rifiuto di fornire l'aumento può, pertanto, avere rappresentato un limite per alcune persone anziane di ricongiungersi con le proprie famiglie all'estero.

63. La ricerca condotta da Age Concern England ha dimostrato che in molti paesi un emigrante più anziano non vedrebbe la perdita di benessere e di benefici dal punto di vista sanitario e previdenziale del Regno Unito

ricompensata pienamente da nessun tipo di guadagno all'interno del paese che li ospita. Coloro che non hanno scelto di trasferirsi all'estero hanno di frequente incontrato grandi difficoltà finanziarie a causa della mancata indicizzazione della pensione statale e Age Concern England è stato spesso contattato da emigranti più anziani che si trovavano in difficoltà. Per un gran numero di questi, i problemi sono divenuti insopportabili a tal punto da costringerli a rientrare nel Regno Unito. La principale ragione per cui le persone di età superiore ai cinquant'anni sono stati rimpatriati è stata l'indigenza ed un trasferimento in circostanze del genere è stato senza dubbio molto traumatico.

64. La politica di congelare la pensione statale ha avuto un effetto particolarmente negativo sui pensionati di sesso femminile. Avendo infatti questi trascorso un certo periodo di tempo senza lavorare per potersi occupare della famiglia o dei bambini, come gruppo questi non hanno maturato un diritto alla pensione piena, ancora meno che gli uomini, o non hanno maturato il diritto della pensione privata. Inoltre, in Gran Bretagna, le donne di età superiore ai 65 anni hanno un'aspettativa di vita di 19. 7 anni mentre gli uomini della stessa età hanno un'aspettativa di vita pari a 16.9 anni.

B. L'opinione della Corte

1. Ammissibilità

65. La Corte sottolinea che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 trova applicazione unicamente con riferimento ai beni già esistenti di un individuo e non garantisce, invece, il diritto di acquisire dei beni. (si veda *Marckx c. Belgio*, sentenza del 13 Giugno 1979, Serie A no. 31, § 50). Ne consegue che, ai sensi dell'Articolo 1 del Protocollo n.1, non esiste alcun diritto a ricevere un beneficio previdenziale o il pagamento di una pensione di qualsiasi tipo o ammontare, a meno che non sia la legislazione nazionale a stabilire un simile diritto. (si veda *Stec e Altri c. il Regno Unito* (dec.) [GC], n. 65731/01 e n. 65900/01, § 55, ECHR 2005-II).

66. Nel caso di specie, la legge nazionale non prevede che l'aumento indicizzato della pensione debba essere pagato ai pensionati del Regno Unito, come i ricorrenti, che però siano residenti in Paesi che non abbiano concluso accordi bilaterali reciproci con il Regno Unito (si veda il paragrafo 39 di cui sopra). Il fatto che i ricorrenti abbiano versato contributi al fondo previdenziale nazionale, da cui le pensioni statali d'anzianità sono parzialmente finanziate (si veda il paragrafo 37 di cui sopra), non conferisce un diritto secondo la normativa nazionale, comparabile ad un diritto contrattuale previsto da un sistema pensionistico privato, ad una pensione d'anzianità statale di un determinato importo (si veda i commenti di Lord Hoffmann nella Camera dei Lord: paragrafo 35 di cui sopra).

67. Ne consegue che il ricorso del ricorrente sotto il profilo dell'articolo 1 del protocollo n.1 considerato singolarmente, è incompatibile *ratione materiae*.

68. Per quanto riguarda la doglianza relativa alla discriminazione per il rifiuto dell'aumento della pensione, la Corte evidenzia che l'Articolo 14 è complementare rispetto ad altre disposizioni sostanziali della Convenzione e dei Protocolli. Non ha una propria esistenza autonoma dal momento che ha efficacia solamente con riferimento al "godimento dei diritti e delle libertà" salvaguardati dalle disposizioni della Convenzione. L'applicazione dell'articolo 14 non presuppone necessariamente la violazione di uno degli articoli sostanziali garantiti dalla Convenzione. E' necessario ma è altresì sufficiente che i fatti del caso di cui si tratta ricadano nell'ambito di applicazione di uno o più articoli della Convenzione. (si veda *Stec e altri* (dec.), sopra citata, § 39; *Burden c. Regno Unito* [GC], n. 13378/05, § 58, ECHR 2008). Il divieto di discriminazione previsto dall'Articolo 14 si estende così al di là del godimento dei diritti e delle libertà che la Convenzione ed i Protocolli richiedono che ciascuno Stato garantisca. Esso si applica anche a quei diritti aggiuntivi, che rientrano nell'ambito generale di applicazione di un qualsiasi articolo della Convenzione, che lo Stato ha volontariamente deciso di garantire (*Stec e altri* (dec.), sopra citato, § 40).

69. Mentre, come precedentemente affermato, non c'è un'obbligazione dello Stato ai sensi dell'articolo 1 del protocollo n.1 di creare un benessere o un sistema previdenziale, la Corte ha ritenuto che se uno Stato contraente decide di porre in essere una legislazione che riconosca il pagamento dell'indicizzazione della pensione come un diritto al benessere o alla stessa pensione - che sia o meno condizionato dal previo versamento dei contributi - si deve ritenere che la normativa da origine ad un interesse alla proprietà che ricade nell'ambito di applicazione dell'articolo 1 del protocollo n. 1 per le persone che soddisfino tali condizioni (*Stec e Altri* (dec.), sopra citata, § 54). In casi, come quello di cui trattiamo, relativi a doglianze che ricadono nell'ambito di applicazione dell'articolo 14 letto in combinato disposto con l'articolo 1 del protocollo n. 1, in cui al ricorrente è stato negato in tutto o in parte un beneficio tutelato dall'articolo 14, la questione fondamentale è capire, al fine di verificare se sussistono le condizioni in base alle quali il ricorrente avrebbe motivo di lamentarsi, se questi avrebbe avuto il diritto di ricevere il beneficio di cui si tratta, sulla base della normativa interna. Sebbene il protocollo n.1 non preveda il diritto di ricevere il pagamento di una pensione di qualsiasi tipo, qualora lo Stato decida di creare un simile sistema di benefici, è tenuto a farlo nel rispetto dell'articolo 14 (*Stec e altri* (dec.), sopra citata, § 55).

70. Nel caso di specie, si riscontra una chiara differenza di trattamento tra diverse categorie di pensionati del Regno Unito, sulla base del proprio paese di residenza. La Corte ritiene che la doglianza dei ricorrenti, con riferimento all'Articolo 14 della Convenzione letto in combinato disposto con l'Articolo 1 del Protocollo n.1, solleva complesse questioni di diritto e di fatto, la cui determinazione dovrebbe dipendere dall'esame del merito .

La Corte, pertanto, conclude che tale parte del ricorso non è manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione. Non è stata sollevata alcuna altra eccezione di inammissibilità ed il ricorso deve pertanto essere dichiarato ammissibile.

2. I meriti

71. La Corte ha ritenuto, nell'ambito della propria giurisprudenza, che le differenze di trattamento fondate su una caratteristica identificabile, o “status”, sono suscettibili di integrare una discriminazione ai sensi dell'articolo 14 (*Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen*, sopra citate, § 56). Inoltre, affinché una determinata questione possa rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 14, deve sussistere una differenza di trattamento tra persone che si trovano in situazioni analoghe o molto simili. (*D.H. e Altri c. Repubblica Ceca* [GC], n. 57325/00, § 175, ECHR 2007). Una tale differenza di trattamento è discriminatoria se non ha una giustificazione oggettiva e ragionevole; in altre parole, se la stessa non persegue uno scopo legittimo o se non vi è un ragionevole rapporto di proporzionalità tra l'obiettivo che si intendeva raggiungere e le modalità impiegate per fare ciò. Lo Stato contraente dispone di un certo margine di valutazione nello stabilire se e fino a che punto delle differenze in situazioni che sarebbero altrimenti simili tra di loro possa giustificare una differenza di trattamento (*Burden* sopra citata, § 60). La portata di questo margine può variare a seconda delle circostanze, dell'oggetto di cui si tratta e del contesto. La Convenzione generalmente riconosce allo Stato un ampio margine di valutazione quando si tratta di adottare misure di strategia economica o sociale di carattere generale. In ragione della conoscenza diretta delle proprie società e dei relativi bisogni, le autorità nazionali si trovano in linea di principio nella posizione maggiormente idonea ad individuare quale possa essere l'interesse pubblico nel settore economico o sociale, sicuramente più di un giudice internazionale, e la Corte generalmente rispetta la scelta politica della legislatura, a meno che questa non sia “manifestamente priva di alcun ragionevole fondamento” (*Stec e Altri c. Regno Unito*, [GC], n. 65731/01 e 65900/01, § 52, ECHR 2006).

72. Dinanzi alla Suprema Corte e alla Corte di appello, il Governo ha ammesso che un luogo di residenza costituisce uno “status” ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione; dinanzi alla Camera dei Lord, il Governo ha ugualmente ammesso che le questioni relative alla residenza possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 14 e le decisioni

della Camera hanno ritenuto che il fatto di essere regolarmente residente in un paese al di fuori del Regno Unito rappresenta una “caratteristica personale” per le ragioni illustrate nel caso *Kjeldsen* (si veda si veda il paragrafo 33 di cui sopra).

73. La Corte ricorda che la lista contenuta nell'articolo 14 è illustrativa ma non esaustiva, com'è dimostrato dall'espressione “qualsiasi ambito relativo a” (in francese “*notamment*”) (si veda *Engel e altri c. Olanda*, sentenza dell' 8 Giugno 1976, Serie A n. 22, § 72). Questa ricorda inoltre che all'espressione “altro status” è stato conferito un significato ampio, fino a comprendere, in alcune circostanze, una distinzione fondata sul luogo di residenza (e *a fortiori* il francese “*toute autre situation*”). Così, in precedenti casi esaminati dalla Corte sotto il profilo dell'articolo 14 basati sulla legittimità della discriminazione lamentata, *inter alia*, sul domicilio (*Johnston c. Irlanda*, decisione del 18 Dicembre 1986, Serie A n. 112, §§ 59-61) e sulla registrazione della residenza (*Darby c. Sweden*, decisione del 23 Ottobre 1990, Serie A n. 187, §§ 31-34). Inoltre, la Commissione ha esaminato le doglianze relative alle discrepanze della legge che vengono in rilievo in diverse aree di ciascuno Stato contraente (*Lindsay e Altri c. Regno Unito*, n. 8364/78, decisione della Commissione 8 Marzo 1979, Decisioni e Report 15, p. 247; *Gudmundsson c. Islanda*, n. 23285/94, decisione della Commissione del 17 Gennaio 1996, non riportata). E' vero che le differenze di trattamento a livello regionale, che risultano dall'applicazione di diverse normative a seconda della collocazione geografica del ricorrente, sono state mantenute e considerate come caratteristiche personali (si veda, ad esempio, *Magee c. Regno Unito*, sentenza del 6 Giugno 2000, n. 28135/95, § 50, ECHR 2000-I). In ogni caso, così come è stato sottolineato da Stanley Burnton J., questi casi non sono paragonabili al caso di specie, che riguarda diverse applicazioni della stessa normativa previdenziale ad alcune persone, in ragione della residenza e presenza all'estero di queste.

74. La Corte ritiene che, nelle circostanze del caso di specie, la residenza ordinaria, come il domicilio e la nazionalità, devono essere considerata un aspetto dello status personale e che il luogo di residenza, considerato come criterio per una differenza di trattamento fra i cittadini nel perseguimento delle pensioni statali, è una questione che rientra nell'ambito di applicazione dell'Articolo 14 .

75. Discriminazione vuol dire non trattare ugualmente situazioni analoghe; non vi è discriminazione quando le situazioni sono diverse in maniera rilevante. I ricorrenti sostengono di trovarsi in una situazione simile a quella dei pensionati del Regno Unito che vivono all'interno del Regno Unito o in paesi in cui è prevista l'indicizzazione, sulla base della considerazione, in primo luogo, che essi hanno lavorato per lo stesso periodo di tempo nel Regno Unito ed hanno versato gli stessi contributi al fondo previdenziale nazionale e, in secondo luogo, che il loro bisogno ad un ragionevole tenore di vita in età avanzata è lo stesso. Tutti i giudici che

hanno esaminato i reclami dei ricorrenti, ad eccezione di Lord Carswell (si veda i paragrafi 24-36 di cui sopra), hanno ritenuto che i ricorrenti non si trovano in una situazione analoga o molto simile ad un pensionato della stessa età e con lo stesso livello di contributi che però vive nel Regno Unito o in un paese in cui è prevista l'indicizzazione.

76. La Corte valuterà innanzitutto se i ricorrenti si trovano in una situazione analoga a quella dei pensionati britannici che hanno deciso di restare nel Regno Unito. A tale riguardo essa ricorda che il sistema di previdenza sociale statale, compreso il sistema diretto a provvedere a coloro che sono ritenuti troppo anziani per un impiego remunerato, è tenuto a garantire un livello minimo di vita a coloro che risiedono sul territorio (e questo è tutto ciò che è richiesto ai sensi delle Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e del Consiglio d'Europa si vedano i paragrafi 48-49 di cui sopra). Per tale ragione, sebbene la Corte abbia ritenuto che l'espressione "altro status" possa essere intesa in senso abbastanza ampio da comprendere anche il luogo di residenza, essa ritiene che gli individui originariamente residenti in uno Stato contraente non si trovano in una situazione significativamente analoga a quella di coloro che risiedono al di fuori del territorio, per quanto riguarda i sistemi e le operazioni in materia di previdenza sociale. Come la Commissione ha affermato in *J.W. e E.W. c. Regno Unito* (n. 9776/82, decisione della Commissione del 3 Ottobre 1983, Decisioni e Report 34, p. 156), esaminando un ricorso presentato da un pensionato britannico al quale era stato negato che l'aumento della pensione poiché si era trasferito in Australia:

"è quasi inevitabile che quando una persona passa da un sistema di previdenza sociale ad un altro, possa scoprire che i suoi diritti differiscono da quelli delle persone negli altri paesi. Tali differenze possono essere più o meno favorevoli a seconda delle circostanze.

Inoltre la Commissione evidenzia che i ricorrenti perderanno unicamente il vantaggio di un aumento futuro delle proprie pensioni, il cui obiettivo generalmente è quello di compensare gli aumenti del costo della vita nel Regno Unito. Dal momento che questi non vivono più in Regno Unito appare ragionevole che questo aspetto dei loro diritti previdenziali sia in modo particolare sostituito dalla possibilità di beneficiare di altri vantaggi nell'ambito del paese in cui si trasferiscono."

Inoltre, la Corte sottolinea che la Sig.na Carson non avrebbe potuto sollevare alcuna doglianza ai sensi dell'articolo 14, se il Governo avesse deciso di non accordare alcuna pensione a coloro che avevano scelto di vivere all'estero.

77. La Corte è, altresì, restia a riconoscere un'analogia tra le posizioni di ricorrenti, che vivono in paesi "congelati", ed i pensionati britannici che risiedono in paesi al di fuori del Regno Unito nei quali è prevista l'indicizzazione. Con riferimento a ciò, la Corte evidenzia che i contributi al sistema previdenziale nazionale sono solo una parte del complesso sistema

di imposizione fiscale del Regno Unito e che il fondo previdenziale nazionale è solo una delle fonti di entrata utilizzate per finanziare il sistema previdenziale nazionale ed il sistema sanitario nazionale. Esso non attribuisce al versamento di contributi, da parte dei ricorrenti al sistema previdenziale nazionale durante la loro vita lavorativa nel Regno Unito, un'importanza maggiore rispetto al fatto che questi possono aver pagato le tasse sul reddito o altre forme di tributi mentre erano lì domiciliati (si veda *Stec e Altri* (dec) [GC], sopra citata, § 50). Per quanto riguarda il secondo argomento della ricorrente (si veda il paragrafo 75 di cui sopra), la Corte è dell'avviso che anche tra Paesi geograficamente vicini gli uni agli altri, come gli Stati Uniti di America e Canada, il Sud Africa, le Mauritius, o la Giamaica e Trinidad e Tobago, le differenze per quanto concerne il sistema previdenziale nazionale, l'imposizione fiscale, i tassi di inflazione e di interesse, il cambio di valuta rendono difficile procedere ad un confronto delle rispettive posizioni dei residenti.

78. In ogni caso, anche se si ammette che i ricorrenti si trovano in una situazione analoga ai residenti in paesi in cui è prevista l'indicizzazione delle pensioni, sulla base di reciproci accordi, la Corte ritiene che la differenza di trattamento ha una giustificazione oggettiva e ragionevole. Sebbene sia riscontrabile una certa forza negli argomenti delle parti, secondo cui la decisione di una persona anziana di trasferirsi all'estero può essere dettata da una serie di fattori, tra cui il desiderio di avvicinarsi ai membri della propria famiglia, così come è stato evidenziato anche da Age Concern, il luogo di residenza è, ciononostante, una caratteristica che può essere cambiata, poiché consiste in una scelta. Pertanto, la Corte concorda con il Governo ed i tribunali nazionali nel ritenere che non si può pretendere lo stesso livello di protezione contro differenze di trattamento fondate sul luogo di residenza rispetto a quello previsto per le differenze di trattamento basate, ad esempio, sul genere, la razza o l'origine etnica (si veda, ad esempio, *Van Raalte c. Olanda*, decisione del 21 Febbraio 1997, *Raccolta di sentenze e decisioni* 1997-I, § 39; *D.H. e altri*, sopra citati, § 176, e si confronti con *Magee*, sopra citata, § 50). A tale riguardo, occorre, altresì, evidenziare che lo Stato ha provveduto ad informare i residenti del Regno Unito, che si sono trasferiti all'estero, della mancata indicizzazione delle pensioni per i pensionati di alcuni Paesi (si veda il paragrafo 42 di cui sopra). In tal modo, ciascun ricorrente avrebbe potuto prendere in considerazione tale fattore, tra le varie ragioni pro e contro relative alla scelta del paese di residenza.

79. Come ha evidenziato Lord Hoffmann, il modello degli accordi reciproci è il risultato della storia e delle percezioni dei costi e dei benefici percepiti relativamente ad un tale accordo, all'interno di ciascun paese. Questi rappresentano ciò che lo Stato contraente è riuscito, con il passare del tempo, a negoziare senza essersi esso stesso collocato in una situazione economicamente svantaggiosa, e che è riuscito ad attuare per garantire la

reciprocità della copertura previdenziale a tutti i livelli, non solo con riferimento alla questione dell'indicizzazione delle pensioni. Secondo la Corte, lo Stato non oltrepassa il suo già molto ampio margine di valutazione, stipulando simili accordi reciproci con alcuni paesi e non con altri.

80. Ne deriva che, con riferimento ai fatti del caso di specie, non vi è stata alcuna violazione dell' articolo 14 considerato in combinato disposto con l'Articolo 1 del Protocollo n.1.

II. LAMENTATA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 14 DELLA CONVENZIONE LETTO IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ARTICOLO 8

81. I ricorrenti hanno inoltre ritenuto che la mancanza di un aumento della pensione integri una violazione dei loro diritti ai sensi dell'articolo 14 letto in combinato disposto con l'articolo 8, anche per il fatto che alcuni di essi sono stati costretti a scegliere tra il rinunciare ad una parte considerevole del proprio diritto alla pensione o vivere lontano dalle proprie famiglie.

“ 1. Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, per la pubblica sicurezza, per il benessere economico del paese, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui..”

82. La Corte ritiene che, con riferimento all'articolo 8, letto in combinato disposto con l'articolo 14, trovano applicazione gli stessi argomenti espressi con riferimento all'articolo 1 del Protocollo n. 1 letto in combinato disposto con l'articolo 14. Pertanto, la Corte non ritiene necessario trattare le due questioni in maniera separata.

PER TALI RAGIONI, LA CORTE

1. *Dichiara* all'unanimità ammissibile il ricorso relativo all'articolo 14 letto in combinato disposto con all'articolo 1 del Protocollo n. 1, ed inammissibile il ricorso sotto il profilo dell'articolo 1 del Protocollo n.1 considerato singolarmente;

CARSON c. REGNO UNITO – OPINIONE DISSENZIENTE
DEL GIUDICE GARLICKI

2. *Ritiene*, per sei voti ad uno, che non vi è stata violazione dell'articolo 14 della Convenzione letto in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n.1;
3. *Ritiene* all'unanimità non necessario procedere all'esame del ricorso sotto il profilo dell'articolo 14 della Convenzione letto in combinato disposto con l'articolo 8.

Redatta in inglese, e notificata per iscritto in data 4 Novembre 2008, ai sensi del Regolamento 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Fatoş Aracı,
Sostituto cancelliere

Lech Garlicki
Presidente

Alla presente sentenza è allegata l'esposizione dell'opinione dissenziente del giudice Lech Garlicki., conformemente a quanto stabilito dall'Articolo 45 § 2 della Convenzione e dell'articolo 74 § 2 del Regolamento della Corte.

L.G.
F.A.

OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE GARLICKI

Sono spiacente di non essere d'accordo con l'opinione della Camera, secondo cui non vi sarebbe stata violazione.

Questo caso riguarda l'esclusione di pensionati che vivono all'estero dal sistema di indicizzazione delle pensioni applicabile a tutti i pensionati del Regno Unito. Non si contesta il fatto che siamo in presenza di una palese differenza di trattamento tra varie categorie di pensionati, in ragione dell'attuale paese di residenza di questi. Non si contesta, altresì, che, con riferimento alle circostanze del caso, il fatto che la residenza sia stata utilizzata come criterio su cui si fonda la differenza di trattamento, fa sì che il caso rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 14.

In ogni caso, secondo me, la differenza di trattamento non trova alcuna giustificazione oggettiva e ragionevole. Sono sicuramente validi gli argomenti presentati dalla maggioranza, i quali riproducono a grandi linee la posizione assunta dalla Camera dei Lord. Ad ogni modo, vi sono almeno quattro argomenti che possono portare ad una conclusione diversa.

Innanzitutto, il sistema di pensione statale è obbligatorio ed è basato sul principio dei contributi. Se non c'è un legame diretto tra l'ammontare dei contributi e l'ammontare delle pensioni future, l'idea di fondo è la distribuzione degli obblighi: coloro che lavorano devono contribuire al fondo previdenziale nazionale e lo Stato deve pagare le pensioni a coloro che hanno superato l'età lavorativa. La Sig.na Carson, così come gli altri ricorrenti, ha pienamente adempiuto ai doveri che questo patto le imponeva: ha pagato i contributi (e le tasse) durante gran parte della sua vita lavorativa e tali contributi sono stati pienamente accettati dallo Stato. I suoi contributi sono stati spesi (come ci auspichiamo) per finanziare le pensioni dei pensionati attuali e gli aggiornamenti annuali di tali pensioni. Non vi è assolutamente alcuna differenza tra le sue pensioni e quelle di altre persone che lavoravano nel Regno Unito in quel tempo. Ora che ella non è più in età lavorativa, spetta allo Stato far fronte ai propri doveri. In ogni caso, lo Stato tratta la ricorrente in maniera diversa dagli altri contribuenti unicamente a causa del suo nuovo luogo di residenza. Il fatto che ella non risieda più nel Regno Unito non comporta alcun costo supplementare per lo Stato. Se è vero che ella non paga più le tasse nel Regno Unito, è anche vero che non vi sono proibizioni - secondo la nostra Convenzione - a che venga imposta dal Regno Unito una tassa sulle sue entrate nel Regno Unito, qualunque sia l'ammontare di queste ultime. Tuttavia, a differenza di coloro che sono rimasti nel Regno Unito, ella è stata privata del privilegio dell'adeguamento. Considerazioni di giustizia sociale ed equità impongono che delle persone che abbiano debitamente contribuito alle pensioni degli altri non dovrebbero essere trattate in maniera diversa, nel successivo calcolo della loro propria pensione. Un diverso trattamento basato unicamente sull'attuale residenza

non ha alcun legame con la natura contributiva delle pensioni e, pertanto, è priva di una giustificazione ragionevole.

In secondo luogo, uno degli argomenti sollevati sia dalla Camera dei Lord che dalla nostra Corte riguarda le differenze economiche tra il Regno Unito e gli effettivi Paesi di residenza. E' vero che ci sono diversi livelli di inflazione, diversi ritmi di crescita e diversi tassi di cambio rispetto alla valuta del Regno Unito. Ma vi è una caratteristica comune per tutti i paesi coinvolti, e tale caratteristica è l'inflazione. Così, è difficile accettare che la situazione dei residenti nel Regno Unito è sostanzialmente diversa da quella dei non residenti nel Regno Unito. La legislatura, ovviamente, non ha alcun obbligo di adeguare le pensioni al tasso di inflazione del paese che ospita la persona. Essa ha il diritto di adeguare l'indicizzazione allo scopo di prendere in considerazione le differenze tra paesi particolari, ma non può semplicemente ignorare l'esistenza della stessa inflazione come caratteristica economica del mondo moderno. Una tale normativa penalizza le persone che, dopo aver adempiuto i propri doveri dal punto di vista contributivo, si trasferiscono all'estero. Una tale penalizzazione contrasta con il principio di libertà individuale e, pertanto, non può essere considerata come ragionevolmente giustificata.

In terzo luogo, l'attuale sistema non è basato su un sistema cogente. Così come è stato evidenziato dalle autorità nazionali, (si veda paragrafo 47 della sentenza), sarebbe difficile "difendere la logica della situazione attuale ...Non c'è un modello consistente". Pertanto, la situazione dei pensionati britannici varia da paese a paese. Ciò rende meno convincenti i riferimenti della maggioranza alla teoria del margine di valutazione (si veda paragrafo 81 della sentenza). Secondo tale teoria, allo Stato sarebbe consentito di escogitare dei modi di affrontare i propri problemi economici e sociali. Se il Regno Unito avesse trovato una soluzione logica e coerente al problema dell'indicizzazione delle pensioni per i residenti all'estero, sarebbe stato più facile accettare ciò. Ma la dottrina del margine di apprezzamento non può legittimare una situazione di carattere illogico e, pertanto, arbitrario.

Infine, ho pieno rispetto per la posizione della Camera dei Lord secondo cui il problema è molto più di natura legislativa che giudiziale. Ad ogni modo, un tale argomento, se può convincere sul piano nazionale, non può prevalere dinanzi alla nostra Corte. Una violazione che deriva da omissioni legislative può ancora essere oggetto di supervisione legislativa.

La Corte, in numerose occasioni, ha ritenuto che delle differenze nel conseguimento di benefici sociali, basate sulla nazionalità sono certamente sospette. In particolare, nel caso *Gaygusuz c. Austria* (16 Settembre 1996, *Raccolta delle sentenze e decisioni* 1996-IV), *Koua Poirrez c. Francia* (n. 40892/98, ECHR 2003-X) e *Luczak v. Polonia* (n. 77782/01, ECHR 2007-...), una differenza di trattamento tra residenti basata sulla nazionalità (cittadinanza) è stata ritenuta in violazione dell'Articolo 14. Non sono convinto che la differenza tra cittadini basata sul luogo di residenza sia

CARSON c. REGNO UNITO – OPINIONE DISSENZIENTE
DEL GIUDICE GARLICKI

fondamentalmente diversa a tal punto che la Sig.na Carson dovrebbe beneficiare di una protezione inferiore rispetto a quella offerta ai ricorrenti nei casi summenzionati.