

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dai seguenti magistrati:

dott. Giovanni	BENCIVENGA	Presidente
dott. Luigi	DI MURRO	Consigliere relatore
dott.ssa Piera	MAGGI	Consigliere
dott. Alberto	AVOLI	Consigliere
dott. Piergiorgio	DELLA VENTURA	Consigliere
dott.ssa Giuseppa	MANEGGIO	Consigliere
dott. Enrico	TORRI	Consigliere

ha emanato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sulla questione di merito iscritta al n. 273/SR/QM/Merito del registro di Segreteria delle Sezioni Riunite, deferita dalla Sezione giurisdizionale di appello per la Regione Siciliana con ordinanza n. 26/A/2010/ORD del 16 aprile 2010 pronunciata sul giudizio in materia di pensioni iscritto al n. 3225/A/C del registro di segreteria della medesima Sezione, proposto dalla Presidenza della Regione siciliana, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, contro la sig.ra Rosalia VERSACI, per la riforma della sentenza n. 1362/2009 della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana (in composizione monocratica);

Visti tutti gli atti e i documenti del giudizio;

VISTO l'art. 1 comma 7 del d.l. 15.11.1993 n. 453, convertito nella legge 14.1.1994 n. 19, nel testo novellato all'art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009 n. 69, nella parte in cui statuisce che se la Sezione giurisdizionale, centrale o regionale, ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio;

Uditi all'udienza del 7 luglio 2010, con l'assistenza della Segretaria Adele Mei, il Consigliere relatore dott. Luigi Di Murro ed il pubblico ministero nella persona del V.P.G. dott. Francesco D'Amaro; assenti e non costituite la Regione Siciliana e la parte privata appellata nel giudizio a quo.

FATTO

Risulta, dalla sentenza n. 1362/2009 indicata in epigrafe, che con ricorso proposto dinanzi alla Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, depositato in data 6 marzo 2008 ed iscritto al n. 49639 e 35384 del registro di segreteria, la sig.ra Rosalia VERSACI, rappresentata e difesa dall'avv. Isabella Casales Mangano, con trattamento pensionistico regionale di reversibilità superiore a cinque volte il trattamento minimo INPS, quale vedova di ex dipendente della Regione siciliana, ha chiesto il riconoscimento della perequazione automatica della pensione in applicazione dell'art. 36 della legge regionale 7.3.1997 n. 6, a decorrere dal 1.1.1998, con interessi e rivalutazione monetaria con conseguente condanna della convenuta Amministrazione regionale al pagamento delle differenze maturare sui ratei di pensione con rivalutazione monetaria ed interessi legali fino al soddisfo ed al pagamento delle spese legali.

L'adita Sezione giurisdizionale regionale, con decisione n. 1362 del

20 maggio 2009, in parziale accoglimento del ricorso, ha affermato il diritto della ricorrente agli adeguamenti perequativi dal 1997 al 31.12.2000, ai sensi dell'art. 36 della legge regionale n. 6/1997, senza alcuna decurtazione ai sensi dell'art. 59, comma 13, della legge n. 449 del 1997 e successive modifiche ed integrazioni, con declaratoria di intervenuta prescrizione, in accoglimento della corrispondente eccezione sollevata dalla Presidenza della Sezione Sicilia, dei ratei pensionistici antecedenti di cinque anni alla data del 27 febbraio 2008 sotto la quale il ricorso della sig.ra Rosalia VERSACI è stato notificato all'Amministrazione regionale, con condanna dell'Amministrazione regionale al pagamento in favore della ricorrente delle competenze maturate con interessi e rivalutazione monetaria da calcolare con applicazione della regola dell'assorbimento e con compensazione delle spese.

La sentenza di accoglimento è motivata dalla considerazione che, sulla questione della erogabilità della perequazione automatica agli ex dipendenti della Regione siciliana in quiescenza nella misura del 100% dell'adeguamento ISTAT anche per gli aumenti decorrenti dall'1 gennaio 1998 e per quelli degli anni successivi, si è espressa favorevolmente la giurisprudenza di quella Sezione in composizione monocratica e della Sezione d'Appello della Corte per la Regione siciliana, da intendersi integralmente richiamata (*v. ex plurimis* della medesima Sezione sentenze n. 2804/05 dell'11 luglio 2005, n. 337/2007 del 7 febbraio 2007 e n. 481 del 21 febbraio 2007 nonché sentenze n. 213/A del 25 ottobre 2006, n. 75 del 13 marzo 2007, n. 220 del 20 luglio 2007 e n. 217/A del 20 giugno 2008 della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione

siciliana).

Precisa il giudice monocratico che le disposizioni previste nell'art. 59, comma 13, della l. n. 449 del 1997, che hanno introdotto un diverso sistema di perequazione, applicato dall'amministrazione regionale, resistente in giudizio, sul trattamento di pensione della ricorrente, in uno alle altre norme di legge statali sulla perequazione delle pensioni del settore statale, pure applicate dall'amministrazione regionale (art. 21 della l. 27 dicembre 1983, n. 730, art. 24 della l. 28 febbraio 1986, n. 41, art. 11 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, art. 14 della l. 23 dicembre 1994, n. 724, art. 59, comma 13, della legge n. 449 del 1997 e art. 69, comma 1, della l. 23 dicembre 2000, n. 388), non possano qualificarsi norme fondamentali di riforma economico-sociale da applicare anche per la perequazione automatica delle pensioni dei dipendenti regionali sul presupposto che la materia, relativa all'ordinamento pensionistico dei dipendenti regionali, sia compresa tra quelle di potestà di legislazione esclusiva della Regione siciliana ai sensi del comma 1 dell'art.14 dello Statuto di autonomia approvato con RDL n. 455 del 1946.

Negli stessi termini si pone la questione relativa alla previsione normativa contenuta nell'art. 69 comma 1, della l. 23 dicembre 2000, n. 388 entrato in vigore dall'1 gennaio 2001, al quale si fa riferimento nella sentenza delle SS.RR. della Corte dei conti n.5/QM del 18 novembre 2008; tale sentenza, peraltro, si pone in contrasto con quanto ritenuto dalle stesse SS.RR. nella precedente sentenza n. 5/2006/QM, in cui avevano interpretato e ritenuto come inapplicabile il precitato art. 36 della legge regionale n. 6/1997 nel periodo dell'intera vigenza dell'art. 57 comma 13

della legge 449/1997, cioè dall'1 gennaio 1998 fino a tutto il 31 dicembre 2000.

Con atto di appello, depositato in segreteria il 22 settembre 2009, l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, dopo avere rilevato il contrasto giurisprudenziale esistente fra la Sezione di appello per la Regione siciliana e le Sezioni Riunite della Corte dei conti nella materia *de qua*, segnala l'art. 42, comma 2, della legge n. 69/2009 e chiede correlativamente che la Sezione riveda il proprio orientamento oppure, in alternativa, rimetta nuovamente la questione all'Organo di nomofilachia.

Con memoria di costituzione, depositata in segreteria il 19 febbraio 2010, l'avv. Isabella Casales Mangano, agendo nell'interesse della parte privata, ha chiesto la conferma della sentenza appellata, sia perché la normativa statale di cui la Regione siciliana chiede l'applicazione non contiene una norma fondamentale di riforma economico-sociale, sia perché non è fondato l'assunto (contenuto nelle sentenze n. 5/2006/QM e n. 5/2008/QM delle Sezioni Riunite della Corte dei conti) secondo cui la materia dei pensionati della Regione siciliana non rientri nella competenza legislativa esclusiva, ex art.14, lettera q), dello Statuto; soggiungendo, fra l'altro, che *"l'art. 20 della legge regionale n.21/2003 risolve ogni dubbio in merito alla applicabilità della normativa, statale o regionale, nel periodo antecedente al 31 dicembre 2003, statuendo la prevalenza di quest'ultima"*, stante che il rinvio, con decorrenza 1° gennaio 2004, a taluni aspetti della legge n.335/1995 non riguarda affatto la perequazione automatica delle pensioni.

Con l'ordinanza indicata in epigrafe la Sezione giurisdizionale di

appello per la Regione siciliana ha disposto la trasmissione del fascicolo concernente quel giudizio alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale.

La Sezione remittente premette che in data 8 marzo 2010 è stata pubblicata la sentenza n. 2/2010/QM di questa Sezioni Riunite concernente la medesima problematica dibattuta quel giudizio e conseguente al deferimento della questione all'Organo di nomofilachia da parte del Presidente della Corte dei conti ai sensi dell'art.1 (*rectius*, art. 42), comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69; ciò stante, la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana ha ritenuto necessario valutare la linea ragionativa e le conclusioni di tale sentenza nell'ottica della Sezione medesima ai fini di applicare correttamente la norma appena citata.

I giudici remittenti, premesso nella narrativa in fatto che la ricorrente è una ex dipendente della Regione Siciliana e, quindi, titolare di pensione diretta, in parte motiva prendono le mosse dall'analisi delle motivazioni della sentenza n. 2/2010/QM, sostanzialmente confermativa della sentenza n. 5/2008/QM e, in parte, della sentenza n. 5/2006/QM che così riassumono:

1) le sentenze n. 314/2003 e n. 45/2010 della Corte costituzionale affermano che i principi fondamentali di riforma economico-sociale si impongono "a qualunque tipo di potestà legislativa regionale", anche con riguardo "all'art. 14 o all'art. 17 dello Statuto regionale" siciliano;

2) "con la legge n. 335/1995, la disciplina della previdenza obbligatoria, le cui disposizioni generali costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale e di coordinamento della finanza pubblica, in ragione delle finalità del raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità e

del tendenziale equilibrio del bilancio, si è innovativamente e radicalmente modificata, con una progressiva evoluzione dei principi del sistema pensionistico e la progressiva omogeneizzazione delle regole fra tutte le gestioni previdenziali”;

3) solo con l’art. 69 della legge n. 388/2000 (e – quindi – con decorrenza 1° gennaio 2001), la disposizione sulla perequazione automatica delle pensioni (già disciplinata con l’art. 59, comma 13, della legge n. 449/1997, ritenuta sprovvista di quelle caratteristiche di “incisiva innovatività” che sono indispensabili per potere ascrivere una norma al novero delle “norme fondamentali di riforma economico-sociale”) “ha assunto i caratteri di principio generale che richiede uniforme applicazione in tutto il territorio nazionale e di cardine della riforma”;

4) come già affermato con la sentenza n. 5/2008/QM, le Sezioni Riunite hanno ribadito che “alla luce delle nuove regole costituzionali (dopo la riforma del 2001) disciplinanti il riparto tra Stato e Regioni della potestà legislativa, deve ritenersi applicabile, in materia di previdenza, l’art. 17, lettera f), dello Statuto della Regione Sicilia, col riconoscimento di una potestà legislativa concorrente, anziché esclusiva, per la Regione Sicilia” (l’affermazione conclusiva si rinviene – puramente e semplicemente, senza alcun riferimento alla riforma costituzionale del 2001 – anche nella sentenza n. 5/2006/QM), poi passano all’analisi delle motivazioni della sentenza n. 5/2006/QM rilevando che l’organo di nomofilachia, facendo leva sulla previsione normativa secondo cui “le disposizioni di cui al presente articolo si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano in conformità a

quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle norme di attuazione”, afferma che “in definitiva, tenuto conto di quanto esplicitamente disposto dal comma 57 dell’art. 59, dubbi sull’immediata applicazione nella Regione siciliana della disciplina recata nel comma 13 dello stesso art. 59 possono insorgere solo in considerazione dei limiti derivanti dal particolare regime di specialità che – notoriamente – conosce lo statuto di tale Regione”, evocando peraltro – per una possibile applicabilità nell’ambito della Regione siciliana del ripetuto comma 13 – l’art.17 dello statuto speciale che disciplina la legislazione “concorrente” (o “ripartita”), al quale potrebbe ascrivere la materia del trattamento pensionistico dei dipendenti regionali (lettera f, che contempla la “legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato”).

Senonché, prosegue la Sezione d’appello per la Regione Siciliana, nessuno (e tanto meno la Corte costituzionale) ha mai dubitato (a partire dalla emanazione della legge regionale 23 febbraio 1962, n. 2, che fu la prima a disciplinare autonomamente il “trattamento di quiescenza, previdenza e assistenza del personale della Regione”) che il sistema pensionistico dei dipendenti della Regione siciliana sia da ascrivere all’art. 14 (lettera q: “stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale statale”), laddove la lettera f) dell’art.17 contempla (interamente ed esclusivamente) la competenza legislativa sulle materie che rientrano, ai sensi dell’art. 8 del testo unico delle leggi sull’ordinamento del Governo e dell’Amministrazione della Regione siciliana (d. Pres. Reg. 28 febbraio 1979, n.70), nella

competenza amministrativa dell'Assessore regionale del lavoro, della previdenza sociale, della formazione professionale e dell'emigrazione (massima occupazione, collocamento, rapporti di lavoro, addestramento, qualificazione e specializzazione della mano d'opera, apprendistato, previdenza e assistenza ai lavoratori, programmazione ed assegnazione dei cantieri di lavoro, attività inerente alla emigrazione, contributi unificati e relativo contenzioso), e concerne, cioè, sostanzialmente, il lavoro "privato". Tanto è vero che la Corte costituzionale rigettò a suo tempo (con la sentenza n.19 del 1970) l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con riguardo ad una delibera legislativa dell'Assemblea regionale, che aveva disciplinato taluni profili della indennità di buonuscita dei dipendenti regionali, materia che il Commissario dello Stato aveva preteso di inquadrare nell'art. 17, lettera f), dello Statuto: e il rigetto si fondò proprio sulla affermazione che tale materia deve essere ascritta all'art. 14, lettera q), stante che "non sembra contestabile che l'indennità di buonuscita...faccia parte integrante del trattamento di quiescenza". E da tale affermazione – mai revocata in dubbio successivamente – deriva chiaramente che il trattamento pensionistico dei dipendenti della Regione siciliana rientra fisiologicamente nella dizione "stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione" di cui all'art.14, lettera q).

I giudici remittenti proseguono poi nell'analisi delle motivazioni della sentenza n. 5/2008/QM giungendo alla conclusione che le affermazioni contenute in detta sentenza non sono convincenti in quanto non sussiste, in capo al comma 13 dell'art. 59 della legge n. 449 del 1997, la

caratteristica di “norma fondamentale di riforma economico sociale” idonea ad imporsi anche sulla legislazione della Regione a Statuto speciale né la riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, ha riservato alla legislazione esclusiva dello Stato la materia relativa alla previdenza sociale, fissando quale materia di legislazione concorrente solo la previdenza complementare ed integrativa, in quanto, tra l'altro, la legge costituzionale n.3 del 2001 è successiva alle due leggi statali e alla legge regionale di cui si parla, con la conseguenza che l'inserimento della “previdenza sociale” fra le materie di competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato non potrebbe valere (a prescindere da altre – ed anche più pregnanti – osservazioni) come criterio “interpretativo” di una norma precedente ma potrebbe comportare soltanto – ove ne esistessero tutti i presupposti – la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale.

Inoltre, la stessa clausola di salvaguardia di cui all'art. 59, comma 57 della legge n. 449/1997 (*“le disposizioni di cui al presente articolo si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano in conformità a quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle norme di attuazione”*) depone necessariamente sulla non sussistenza, in capo al comma 13 dell'art. 59 della legge stessa, della caratteristica di norma fondamentale di riforma economico-sociale, perché altrimenti sarebbe chiaramente incostituzionale (in quanto avrebbe illegittimamente esentato le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano dall'applicazione di norme eventualmente ritenute come “norme fondamentali”).

Passando infine all'analisi della sentenza n. 2/2010/QM, la Sezione d'appello per la Regione siciliana conferma il proprio assunto, contestato dalle Sezioni Riunite con detta sentenza, secondo il quale si verte in materia di legislazione esclusiva, ai sensi dell'art.14 dello Statuto regionale, poiché il trattamento pensionistico, dovendosi qualificare come retribuzione differita, attiene alla disciplina dei dipendenti regionali.

Affermano i giudici remittenti, in quella che costituisce l'effettiva motivazione del deferimento a queste Sezioni Riunite, che la tesi di fondo di quella Sezione di appello consiste nel ritenere non che il trattamento pensionistico attenga al rapporto di lavoro, ma che il trattamento pensionistico dei dipendenti della Regione siciliana rientri nell'art.14, lettera q), dello Statuto speciale nel senso – esclusivo – che trattamento di attività e trattamento di quiescenza risultano disciplinati dalla stessa norma statutaria; con la conseguenza che la circostanza che le Sezioni Riunite abbiano utilizzato il concetto di “retribuzione differita” con riguardo alle pensioni rinvenuto in talune sentenze della Sezione di appello per la Regione siciliana come presupposto (nell'ottica delle Sezioni Riunite) per pervenire alla conclusione della “unificazione” (formale e sostanziale) dei due trattamenti si appalesa come una forzatura interpretativa, e che, comunque, non può essere certamente dedotta da tali sentenze della Sezione, non essendo necessario rammentare, ai fini che interessano in questa sede, la genesi del concetto della pensione come “retribuzione differita” (a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n.3 del 1966 con la quale è stato utilizzato, per la prima volta, tale concetto per dichiarare l'illegittimità costituzionale di talune norme che sancivano la

riduzione – o addirittura la perdita – del diritto a pensione in presenza della commissione di determinati reati), e la circostanza che mai nessun giudice ha ritenuto di far derivare l'attribuzione della giurisdizione delle pensioni "pubbliche" al giudice amministrativo (o al giudice del lavoro) sotto il profilo che le pensioni sono da intendere come "retribuzione differita".

In relazione a tutte le considerazioni che precedono, la Sezione d'appello per la Regione siciliana – richiamando l'affermazione, centrale e decisiva, secondo cui "solo con l'art. 69 della legge n. 388/2000, la disposizione sulla perequazione automatica posta dalla legge statale ha assunto i caratteri di principio generale che richiede uniforme applicazione in tutto il territorio nazionale e di cardine della riforma" (sentenze n.5/2008/QM e n.2/2010/QM), che si appalesa apodittica e, sostanzialmente, avulsa dalle motivazioni che la precedono – conclude nel senso che non possono essere condivise le conclusioni cui sono pervenute le Sezioni Riunite con la sentenza n. 2/2010/QM, emessa a seguito di deferimento del Presidente della Corte dei conti; conseguentemente, il fascicolo processuale riguardante il giudizio indicato in epigrafe è stato rimesso a queste Sezioni Riunite per la decisione di merito.

Con memoria depositata in data 16 giugno 2010 il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, rilevata la persistenza del contrasto giurisprudenziale in ordine all'applicabilità dell'art. 36 della legge regionale n. 6 del 1997 pur dopo la pronuncia n. 5/2008/QM delle Sezioni Riunite ed il ricorrere dell'ipotesi delle difficoltà interpretative di particolare rilevanza ed obiettiva complessità su punti di diritto suscettibili di diffusa applicazione, ritiene che le pronunce del giudice d'appello siciliano esponano profili

nuovi e diversi idonei a rappresentare quel "*quid novi*", quali elementi non presi in considerazione nelle precedenti decisioni, ovvero nuove e diverse motivazioni, che rendono ammissibile il deferimento a queste Sezioni Riunite.

Quanto alla rilevanza della questione deferita, la stessa deve possedere carattere concreto, effettivo e non astratto, sì che la risoluzione della questione deferita produca effetto diretto ed immediato sul giudizio "a quo"; nella specie, prosegue il Pubblico Ministero contabile, la risoluzione della questione ha rilievo determinante nei giudizi deferiti con riguardo alla disposizione sopra richiamata in quanto in essi è all'esame il punto di diritto relativo all'applicabilità, al personale in quiescenza della Regione siciliana, della normativa statale concernente la perequazione del trattamento pensionistico, ma limitatamente alle disposizioni di cui al predetto art. 69, comma 1, della l. n. 388 del 2000, restandone escluso il profilo relativo all'art. 59 della l. n. 449 del 1997, relativamente al quale alle appellanti è stata riconosciuta in primo grado la persistente applicabilità dell'art. 36 della legge regionale n. 6 del 1997 (principio peraltro già affermato dalle SS.RR. con la sentenza n. 2 del 2010).

Nel merito, analizzate le disposizioni legislative della cui applicazione si controverte (art. 36 l. regionale n. 6 del 1997, art. 59 l. n. 49 del 1997, art. 69 l. n. 388 del 2000) e della giurisprudenza già formatasi al riguardo, il Pubblico Ministero si sofferma sulla legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha riservato alla legislazione esclusiva dello Stato la materia relativa alla previdenza sociale prevedendo quale materia di legislazione concorrente solo la previdenza complementare ed integrativa e precisa

che, a partire dalla l. n. 335 del 1995, la disciplina della previdenza obbligatoria, almeno nelle sue disposizioni generali, costituisce di per sé principio di coordinamento della finanza pubblica, in ragione delle finalità del raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità e del tendenziale equilibrio di bilancio.

Gli art. 59 e 69 predetti sono contenuti in leggi che recano misure per la stabilizzazione della finanza pubblica e quindi, come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 256 del 2001, trovano fondamento nella più complessa manovra correttiva posta in essere di volta in volta dal Parlamento, nel quadro degli equilibri di bilancio, ed anche le disposizioni degli art. 59 e 69 in questione sono norme fondamentali di riforma economico-sociale in quanto non riguardano solo le pensioni dei dipendenti pubblici, ma tutte le gestioni previdenziali dell'a.g.o., nelle forme sostitutive od esclusive, e non sono certo norme di dettaglio.

Vien quindi richiamata la sentenza n. 314 del 2003 della Corte costituzionale secondo cui i principi fondamentali di riforma economico-sociale si impongono a qualunque tipo di potestà legislativa regionale, rientri essa nell'art. 14 o nell'art. 17 dello Statuto regionale, e, indipendentemente dal fatto che le prestazioni previdenziali siano erogate da un ente pubblico statale, le condizioni soggettive per il collocamento a riposo risultano da una normativa che costituisce principio fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, ed in proposito è richiamato il comma 2 dell'art. 1 della l. n. 335 del 1995 che attribuisce tale qualificazione a tutte le disposizioni della stessa legge.

Inoltre la Corte costituzionale, con la sentenza n. 273 del 2003, ha

affermato che la recente riforma costituzionale ha fatto venir meno il limite costituito dal rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale per le regioni ordinarie e, quindi, ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, anche per le regioni a statuto speciale, ma limitatamente alle aree di potestà legislativa residuale alle quali non appartiene la materia previdenziale, riservata alla legislazione esclusiva dello Stato.

Peraltro, continua il Pubblico Ministero contabile, queste Sezioni Riunite hanno ribadito che, alla luce delle nuove regole costituzionali disciplinanti il riparto tra Stato e Regioni della potestà legislativa, deve ritenersi applicabile in materia di previdenza l'art. 17 lett. f dello Statuto della Regione Sicilia, col riconoscimento di una potestà legislativa concorrente, anziché esclusiva, per la Regione Sicilia e che, con effetto dal 1° gennaio 1998, le disposizioni della normativa regionale (art. 36) vanno integrate con quella statale (art. 59), precisando che ciò non può valere per le disposizioni statali volte a disciplinare fattispecie particolari o che abbiano un evidente carattere temporaneo e transitorio, come nel caso del comma 13 dell'art. 59; solo con l'art. 69 della l. n. 388 del 2000 la disposizione sulla perequazione automatica, posta dalla legge statale, ha assunto i caratteri di un principio generale che richiede uniforme applicazione in tutto il territorio nazionale e di cardine della riforma, con la conseguenza che la normativa regionale recata dall'art. 36 continua ad applicarsi al personale in quiescenza della regione Sicilia anche per il periodo di vigenza dell'art. 59, comma 13, cioè fino al 31 dicembre 2000 e che, a decorrere dal 1° gennaio 2001, anche al predetto personale deve

ritenersi applicabile la normativa statale recata dall'art. 69 della l. n. 388 del 2000.

Viene infine contestata la tesi della Sezione d'appello siciliana che riconduce la questione della perequazione delle pensioni, intese quali retribuzioni differite, alla competenza legislativa regionale di cui all'art. 14, lett. q), dello Statuto siciliano, in quanto il rapporto di impiego dei dipendenti regionali, ormai privatizzato, va inquadrato nella nozione di ordinamento civile ovvero nella disciplina dei rapporti di lavoro interprivati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tali tipi di rapporti; quanto al trattamento pensionistico quale retribuzione differita, l'Organo requirente precisa che la Corte costituzionale ha usato tale nozione solo ai fini e nei limiti della verifica di un irragionevole scostamento tra pensione e stipendio, e non per identificare e confondere lo status di dipendente con quello di pensionato.

Il Pubblico Ministero conclude affermando che alla questione all'esame deve essere data soluzione nel senso che le disposizioni concernenti la perequazione del trattamento pensionistico, dettate dall'art. 69, co. 1, della l. n. 388 del 2000 costituiscono regola di diritto avente effetti giuridici generali ed indifferenziati e, perciò, si applicano anche al personale in quiescenza della Regione siciliana con decorrenza dal 1° gennaio 2001, dovendosi di conseguenza ritenere da esse integrate le disposizioni originariamente recate dall'art. 36 della l. della Regione siciliana n. 6 del 1997; conseguentemente chiede che queste Sezioni Riunite, alla stregua della formulata soluzione della questione di massima non condivisa dalla Sezione di appello della Regione Sicilia, accolga l'appello della Regione

Sicilia poiché, da quanto risulta, la sentenza impugnata riconosce il diritto della parte privata agli adeguamenti automatici di cui all'art. 36 della legge regionale n. 6/1997 anche oltre il 31 dicembre 2000, senza tener conto dell'integrazione normativa recata dall'art. 69, comma 1, della legge statale n. 388 del 2000, con la conseguente riforma della sentenza di primo grado.

Nella pubblica udienza il V.P.G. Francesco D'Amaro, dopo aver brevemente ripercorso i punti salienti illustrati con la memoria di costituzione nel presente giudizio e più sopra sintetizzati, precisa che la presenza del Pubblico Ministero contabile nel presente giudizio trova legittimazione nella considerazione che trattasi, nella fattispecie (deferimento alle Sezioni Riunite ai sensi dell'art. 42 della l. n. 69 del 2009 per la pronuncia nel merito), di un primo caso di applicazione della novella del 2009 e che rientra nella facoltà del P.M. di partecipare al giudizio nel superiore interesse della legge e dell'ordinamento, così come anche previsto dalla legge di riforma del 1993 il cui sesto comma dell'art. 6, relativo ai giudizi pensionistici, nel disporre l'abrogazione delle disposizioni che prevedono e disciplinano le conclusioni e l'intervento del procuratore generale dei giudizi in materia di pensioni civili, militari e di guerra, fa salvo il potere dello stesso di ricorrere in via principale nell'interesse della legge. Trattasi quindi di presenza nel giudizio facoltativa ma nella specie necessitata proprio perché trattasi di prima applicazione di una novella legislativa di rilevantissima portata.

Dopo aver precisato che le pronunce sulle questioni di massima sono vincolanti anche per le Sezioni Riunite, richiama quindi la sentenza n. 4/2010/QM di queste stesse Sezioni Riunite con la quale, in funzione di

nomofilachia, si è posto il principio di diritto che *“la regola dettata dal secondo periodo, aggiunto dall’art. 42, comma 2, della legge 18.6.2009 n. 69 al comma 7 dell’art. 1 del decreto-legge 15.11.1993 n. 453, convertito in legge 14.1.1994 n. 19, sulla rimessione della decisione del giudizio alle Sezioni riunite, in caso di non condivisione, da parte della Sezione centrale o regionale, del principio di diritto enunciato dalle Sezioni riunite medesime, deve intendersi riferita sia alle ipotesi in cui l’enunciazione del principio di diritto sia contenuta in sentenze emanate a seguito del deferimento presidenziale previsto dal primo comma aggiunto, sia alle ipotesi in cui tale enunciazione sia contenuta in sentenze emanate a seguito delle altre tipologie di deferimento previste dal su detto comma 7, con riferimento alle pronunzie successive all’entrata in vigore della citata legge n. 69/2009”*, conseguendone la ammissibilità del deferimento di cui è oggi questione.

Peraltro, conclude il Pubblico ministero contabile, il dissenso del giudice remittente va motivato adeguatamente.

DIRITTO

Pregiudizialmente queste SS.RR. debbono valutare la ammissibilità del deferimento disposto con l’ordinanza indicata in epigrafe alla luce della specifica disposizione contenuta nell’ultimo periodo aggiunto dal comma 2 dell’art. 42 della l. 18 giugno 2009 n. 69 all’art. 1, comma 7, del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella l. 14 gennaio 1994 n. 19.

Dispone tale novella che, se la sezione giurisdizionale, centrale o regionale, ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la

decisione del giudizio.

Tale norma, nella sua formulazione letterale, si sovrappone, senza sbavature, alla disposizione di cui al terzo comma dell'art. 374 del codice di procedura civile come sostituito dall'art. 8 del decreto legislativo 2 febbraio 2006 n. 40 a mente del quale *“se la sezione semplice ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni unite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del ricorso”*.

Peraltro la identità delle norme è solo apparente: non può invero essere trascurata la considerazione che le disposizioni apparentemente identiche si indirizzano a soggetti giuridici totalmente differenti.

La disposizione di cui all'art. 374 c.p.c. concerne le sezioni “semplici” delle Corti di cassazione le quali, in caso di dissenso rispetto al principio di diritto precedentemente enunciato delle Sezioni Unite della stessa Cassazione, possono rimettere a queste ultime la decisione del ricorso; si tratta di organi del medesimo grado di giudizio in quanto il presupposto è la pendenza di un ricorso per cassazione e, quindi, di un giudizio di legittimità introdotto con ricorso avverso una sentenza di merito non appellabile.

Viceversa, la disposizione di cui all'ultima parte del comma 2 dell'art. 42 della l. n. 69 del 2009 concerne i “giudici di merito”, di primo grado e d'appello della Corte dei conti in sede giurisdizionale, che, all'evidenza, non possono essere considerati “del medesimo grado” rispetto alle Sezioni Riunite della stessa Corte dei conti, alle quali, peraltro, appare estranea la funzione di giudicante nel merito delle controversie in quanto la prima parte dell'art. 1, comma 7, del decreto legge 15 novembre 1993, n.

453, convertito, con modificazioni, nella l. 14 gennaio 1994 n. 19, prevede espressamente che *“le sezioni riunite della Corte dei conti decidono sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle sezioni giurisdizionali centrali o regionali, ovvero a richiesta del procuratore generale”*.

La diversità di grado tra i giudici remittenti ed i giudici *ad quem* nonché la diversità dei giudizi (di mera legittimità nel caso delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, ed estesi anche al merito della controversia nel caso delle Sezioni Riunite della Corte dei conti) impone di porre l'accento sulla *“ordinanza motivata”* con la quale sia le sezioni semplici della Corte di cassazione sia le sezioni giurisdizionali centrali o regionali della Corte dei conti possono deferire all'organo di nomofilachia, rispettivamente, *“la decisione del ricorso (per cassazione)”* e la *“decisione del giudizio (di merito)”*.

Tali diversità, peraltro, sono state poste adeguatamente in luce da queste medesime Sezioni Riunite con l'ordinanza n. 1/2010 dell'8 aprile 2010 con la quale è stata deferita alle Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, come integrato dall'art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69, in riferimento agli artt. 24, comma 1, 25, comma 1, e 111 della Costituzione, nella parte in cui prevede che *“il Presidente della Corte può disporre che le sezioni riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di*

particolare importanza”, ed a tali argomentazioni è sufficiente qui fare rinvio.

Appare evidente a queste Sezioni Riunite che le rilevate differenze si ripercuotono proprio sulla motivazione che deve essere fornita dal remittente per giustificare il proprio dissenso: le sezioni semplici delle Corte di cassazione possono limitarsi a manifestare il permanere del dissenso rispetto al punto di diritto enunciato dalle Sezioni Unite mentre di ben altra portata e consistenza deve essere la motivazione per la quale il giudice di merito, di primo grado o di grado d'appello, si spoglia della funzione decisoria per rimetterla all'organo di nomofilachia.

Ritiene quindi questo Collegio che non sia in alcun modo sufficiente, come si è verificato nella fattispecie all'esame, che il giudice remittente riproponga le medesime argomentazioni che sono state ritenute giuridicamente non fondate dalle Sezioni Riunite con la sentenza affermando il punto di diritto non condiviso dal giudice remittente ma che sia necessario introdurre, ai fini del deferimento, nuovi motivi e non nuove proposizioni dei medesimi motivi.

Debbono, pertanto, essere adottati motivi del dissenso, sub specie di nuova, articolata, interpretazione delle disposizioni normative già oggetto del vaglio dalle Sezioni Riunite, tali da potere, in astratto, indurre le Sezioni Riunite ad una rimediazione della questione già decisa per giungere, eventualmente, ad una diversa valutazione della stessa, nel senso inteso dall'organo remittente.

Nella fattispecie, peraltro, i giudici remittenti si sono limitati a ripetere che il trattamento pensionistico dei dipendenti della Regione

siciliana rientra nell'art.14, lettera q), dello Statuto speciale (affermazione già motivatamente contrastata dalle Sezioni Riunite) richiamando precedenti sentenze della Corte costituzionale nelle quali tale affermazione costituisce solo un "*obiter dictum*" che non trova espressa pronuncia nel dispositivo delle predette sentenze del giudice delle leggi; quanto all'affermazione secondo cui "*solo con l'art. 69 della legge n.388/2000, la disposizione sulla perequazione automatica posta dalla legge statale ha assunto i caratteri di principio generale che richiede uniforme applicazione in tutto il territorio nazionale e di cardine della riforma*" (contenuta nelle sentenze n. 5/2008/QM e n. 2/2010/QM), i giudici remittenti si limitano ad affermare che la stessa si appalesa apodittica e, sostanzialmente, avulsa dalle motivazioni che la precedono, e non vi è bisogno di spendere altre parole per dimostrare la effettiva apoditticità dell'affermazione dei giudici remittenti che nulla aggiunge alla materia da decidere.

E proprio in quanto trattasi, nella specie, della prima applicazione della novella del 2009 circa il dissenso delle sezioni di merito, non può sottacersi che un'eventuale, reiterata, riproposizione alle Sezioni Riunite, da parte dei giudici di primo e di secondo grado, di giudizi da decidere nel merito, diretta al solo scopo di ribadire il proprio dissenso circa la soluzione di una questione fornita da una consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite medesime, costituisce una mera traslazione dei giudizi, dovendosi al riguardo rilevare che la pedissequa riproposizione delle medesime argomentazioni, già compiutamente vagliate e motivatamente disattese da quest'Organo di nomofilachia (riproposizione che si rileva sostanzialmente pretestuosa) comporta il perpetuarsi del fenomeno della "*traslatio iudicii*"

entro confini non fisiologici.

Tale traslazione, infatti, si rileva oggettivamente inutile e disfunzionale, determinando ingiustificati ritardi a rendere giustizia nei casi concreti, con conseguente esposizione a rischi sia di maggior aggravio di spese a carico dei soccombenti, sia di perdite erariali in caso di ingiustificato superamento della ragionevole durata dei processi.

Si tratta, in somma, di iniziative non soltanto inutili e defatigatorie, ma anche, sotto diversi profili, dannose.

Non può essere infatti sottovalutato che eventuali, ripetuti, spostamenti delle vertenze dalla sede funzionalmente competente alla sede centrale della Corte dei conti determina, oltre la moltiplicazione degli adempimenti processuali (a carico delle difese degli interessati e degli organi requirenti e giudicanti presso le Sezioni Riunite), anche una sostanziale deresponsabilizzazione del giudice (che si proclama) dissenziente, il quale finisce per dismettere sistematicamente la propria competenza funzionale e, nel contempo, investendo le Sezioni Riunite di analoghi giudizi nel merito, ma non rivestenti ormai alcuna rilevanza quale questione di massima, tende a snaturare (quantitativamente) la funzione propria, che l'ordinamento indubbiamente disegna quale funzione nomofilattica, di vertice, nell'ambito della giurisdizione contabile.

Il giudice di merito remittente, applicando puntualmente la pur contestata massima delle Sezioni Riunite, somministra sempre la legge, anche quando la lettura corretta gli è stata fornita dall'Organo di nomofilachia e perciò, più che opporsi ostinatamente, dovrebbe decidere in forma semplificata la vertenza, senza per questo abdicare formalmente al

proprio precedente punto di vista.

Peraltro, investire le Sezioni Riunite della Corte dei conti - al di fuori dei ristretti limiti più sopra evidenziati – della decisione della controversia nel merito, potrebbe imporre un'attività istruttoria di non breve momento per sopperire alle carenze eventualmente riscontrabili negli atti allegati all'ordinanza di deferimento della questione.

Nella fattispecie, invero, deve osservarsi un'evidente contraddizione tra i dati di fatto ricavabili dalla sentenza di primo grado e quelli riportati nell'ordinanza di rimessione: nella prima il giudice territoriale indica nella narrativa in fatto della sentenza n. 1362 del 22 aprile 2009 che la ricorrente è titolare di trattamento pensionistico regionale di reversibilità e ribadisce, nel dispositivo della medesima sentenza, che la ricorrente è titolare di pensione indiretta quale coniuge superstite; i giudici remittenti, viceversa, affermano nella narrativa in fatto dell'ordinanza n. 26/A/2010/ORD che la ricorrente è ex dipendente della Regione siciliana e, conseguentemente, titolare di pensione diretta a carico della Regione.

Appare evidente che, qualora queste Sezioni Riunite avessero dovuto affrontare il merito della controversia, sarebbe stata necessaria un'adeguata istruttoria per verificare l'esattezza dei predetti dati fattuali anche al fine dell'accertamento della rilevanza della questione (effettivo superamento del limite di reddito indicato dal legislatore con la normativa di cui al comma 13 dell'art. 57 della legge n. 449 del 1997 ed al comma 1 dell'art. 69 della l. n. 288 del 2000).

Il deferimento di cui trattasi appare dunque, alla luce dei suesposti principi, del tutto immotivato e tale carenza lo rende inammissibile.

La pronuncia di inammissibilità del deferimento indicato in epigrafe, impedisce la pronuncia nel merito della controversia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE DEI CONTI – SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

dichiara inammissibile

la questione di massima deferita dalla Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana con l'ordinanza n. 26/A/2010/ORD del 16 aprile 2010.

Dispone che gli atti siano restituiti alla Sezione rimettente per la prosecuzione del giudizio di merito, nel rispetto del punto di diritto enunciato da queste Sezioni Riunite con la sentenza n. 2/2010/QM dell'8 marzo 2010 ai sensi del quale: ” *le disposizioni concernenti la perequazione automatica del trattamento pensionistico, dettate dall'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000, costituiscono regola di diritto avente effetti giuridici generali ed indifferenziati e si applicano anche al personale in quiescenza della Regione siciliana, con decorrenza dal primo gennaio 2001, ad integrazione delle disposizioni contenute nell'art. 36 della legge della Regione siciliana n. 6 del 1997*”.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 7 luglio 2010

L'Estensore

Il Presidente

Luigi Di Murro

Giovanni Bencivenga

Depositata in Segreteria il 21 luglio 2010

p. Il Direttore

Pietro Montibello