

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **74/2008** (ECLI:IT:COST:2008:74)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **BILE** - Redattore: **MADDALENA**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **12/03/2008**

Deposito del **28/03/2008**; Pubblicazione in G. U. **02/04/2008**

Norme impugnate: Art. 1, c. 774°, della legge 27/12/2006, n. 296.

Massime: **32222 32223**

Atti decisi: **ord. 387 e 388/2007**

SENTENZA N. 74 ANNO 2008

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 774, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promossi con ordinanze dell'11 gennaio 2007 dal Giudice unico delle pensioni della Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana della Corte dei conti sul ricorso proposto da C.C., nella qualità di vedova B., contro l'I.N.P.D.A.P. e del 25 gennaio 2007 dal Giudice unico delle pensioni della Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia della Corte dei conti sul ricorso proposto da F.C., nella qualità di vedova M., contro l'I.N.P.D.A.P., iscritte ai nn. 387 e 388 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di costituzione dell'I.N.P.D.A.P., nonché l'atto di intervento del presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 2008 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato Dario Marinuzzi per l'I.N.P.D.A.P. e l'avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza dell'11 gennaio 2007 (iscritta al n. 387 del registro ordinanze dell'anno 2007), il Giudice unico delle pensioni della Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana della Corte dei conti ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 774, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007).

Come precisa in fatto il rimettente, l'incidente di costituzionalità è sorto nel giudizio pensionistico promosso dalla vedova di un ex dipendente della Polizia di Stato, in quiescenza dal 1° gennaio 1985 e deceduto il 26 aprile 1998, al fine di ottenere la riliquidazione della pensione di reversibilità ai sensi dell'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e, dunque, con corresponsione dell'indennità integrativa speciale (I.I.S.) nella misura piena in applicazione dell'art. 2 della legge 27 maggio 1959, n. 324 (Miglioramenti economici al personale statale in attività ed in quiescenza), giacché avente causa in un trattamento diretto liquidato in data anteriore al 1° gennaio 1995, e non già nella misura del 60 per cento del trattamento goduto dal dante causa, come aveva invece provveduto a liquidare l'I.N.P.D.A.P.

Ciò premesso, il giudice *a quo*, nel richiamare numerose pronunce del giudice delle pensioni, sostiene che sarebbe «giurisprudenza ormai pacifica, in ipotesi, come nel caso di specie, di decesso di titolare di pensione diretta liquidata entro il 31 dicembre 1994, che l'eventuale trattamento di reversibilità debba essere liquidato secondo le norme di cui all'art. 15, comma 5, legge 23 dicembre 1994, n. 724, indipendentemente dalla data della morte del dante causa, atteso che l'art. 1, comma 41, legge 8 agosto 1995, n. 335, non ha abrogato il richiamato comma 5 dell'art. 15 della legge n. 724 del 1994».

Tuttavia, prosegue il rimettente, un siffatto orientamento consolidato troverebbe ostacolo nei commi 774 e 776 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, «con i quali il legislatore ha disposto che l'estensione della disciplina del trattamento pensionistico a favore dei superstiti di assicurato e pensionato vigente nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria a tutte le forme esclusive e sostitutive di detto regime prevista dall'art. 1, comma 42, delle legge 8 agosto 1995, n. 335, si interpreta nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa, parte integrante del complessivo trattamento pensionistico percepito, è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità, stabilendo nel contempo che è abrogato l'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724».

Sicché, il legislatore, aggiunge il rimettente, con una norma di interpretazione autentica (art. 1, comma 774, della legge n. 296 del 2006) avrebbe imposto «un'esegesi diametralmente opposta a quella sin qui praticata da questa Corte e l'applicazione di tale norma interpretativa condurrebbe, come conseguenza, al rigetto del ricorso».

Ad avviso del giudice *a quo*, il legislatore, con la disposizione censurata, avrebbe definito, «oltrepassando i limiti di ragionevolezza», come «interpretativa una disciplina che, invece, ha natura innovativa». Ne sarebbe prova il fatto che, contrariamente a quanto dovrebbe accadere nel procedimento di interpretazione autentica - per cui, come ricordato dalla giurisprudenza

costituzionale (sentenze n. 233 del 1988 e n. 155 del 1990), è interpretativa la legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, «di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente» -, la censurata disposizione pretenderebbe di interpretare l'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) in forza di una complessiva operazione ermeneutica che comporterebbe anche l'abrogazione (in forza del comma 776) dell'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, «dando così nel contempo atto della vigenza, fino a quel momento, di quest'ultima norma la quale, per contro, se si fosse trattato di un'interpretazione autentica, non avrebbe avuto bisogno di alcuna abrogazione espressa, in quanto la sua espunzione dal sistema si sarebbe dovuta profilare come effetto diretto ed immediato dell'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335 come interpretato dal citato comma 774».

Secondo il rimettente, si avrebbe, quindi, «un insanabile contrasto logico-giuridico tra l'asserita natura interpretativa del citato comma 774 e la disposizione di cui al successivo comma 776» e sarebbe evidente «che con il combinato disposto di cui ai commi 774 e 776 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 il legislatore ha notevolmente modificato (*in pejus* per i pensionati) la disciplina precedente, illegittimamente disponendo peraltro che quello era il significato della normativa preesistente».

Ne conseguirebbe che «con la qualifica di interpretazione autentica impropriamente attribuita» cadrebbe anche «la conseguente efficacia retroattiva, e pertanto, la nuova disciplina derivante dai commi 774 e 776 citati sarebbe applicabile secondo la disciplina generale della legge nel tempo e, cioè, solo per le pensioni di reversibilità liquidate dal 1° gennaio 2007».

Il rimettente non disconosce la rilevanza dell'interesse pubblico all'equilibrio di bilancio, ma sostiene che ciò non potrebbe consentire «la violazione della disciplina delle fonti legislative, la quale deve essere rigorosamente osservata a garanzia dell'intera comunità nazionale e per la credibilità stessa dell'ordinamento democratico statuale»; e, nella specie, il legislatore avrebbe proprio «arbitrariamente distorto la tipica funzione dell'interpretazione autentica (alla quale si deve far ricorso con attenta e responsabile moderazione) con il connaturato effetto retroattivo».

Ad avviso del giudice *a quo*, non sarebbe neppure possibile «prendere in considerazione soltanto tale effetto (retroattivo) prescindendo dalla qualificazione della norma, giacché esso discende rigorosamente dalla suddetta qualificazione e non é stato voluto dal legislatore in maniera autonoma».

Peraltro, ciò contrasterebbe con l'esigenza di certezza dei rapporti giuridici, considerato che l'irretroattività «rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva e grave causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi», soprattutto ove si incida «su situazioni di diritto soggettivo come il trattamento di quiescenza già in godimento».

Il rimettente assume, dunque, che la «previsione interpretativa-retroattiva in esame sia viziata da irrazionalità e violi pertanto il ricordato principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.», avendo il legislatore, con un'operazione di «inequivoca irrazionalità», utilizzato «l'interpretazione autentica, al di là della funzione che le è propria».

1.1. - Si è costituito l'I.N.P.D.A.P., parte resistente nel giudizio principale, concludendo per l'inammissibilità o l'infondatezza della sollevata questione.

Quanto all'inammissibilità, si sostiene che essa deriverebbe dalla mancata denuncia di entrambi i commi - 774 e 776 - dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, sul cui combinato disposto il rimettente sembrerebbe incentrare la prospettazione del dubbio di costituzionalità, giacché altrimenti, in ipotesi di accoglimento della questione sul solo comma 774, si «determinerebbe un vuoto legislativo, grave ed intollerabile, in tema di determinazione del trattamento pensionistico di reversibilità, sotto il profilo della valorizzazione della indennità integrativa speciale», non potendosi più invocare la (in ipotesi) invalidata disciplina della legge n. 335 del 1995, né quella dell'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, in quanto abrogata dal comma 776 della legge n. 296 del 2006, non sottoposto a scrutinio di costituzionalità.

Nel merito, la difesa dell'I.N.P.D.A.P. argomenta diffusamente sulla non fondatezza della questione, richiamando la trama normativa implicata e la giurisprudenza pensionistica che su di essa si era pronunciata e, segnatamente, la decisione n. 8/QM/2002 delle sezioni riunite della Corte dei conti, la quale, rispondendo ad un contrasto di orientamenti, aveva optato per quello favorevole al riconoscimento del diritto a percepire la pensione di reversibilità con l'I.I.S. in misura intera, così dimostrando, peraltro, che l'indirizzo prescelto «rappresentava solamente una possibile interpretazione della normativa vigente al riguardo».

Peraltro, prosegue la parte costituita, già con il comma 3 dell'art. 15 della legge n. 724 del 1994, al fine di avviare un processo di omogeneizzazione delle diverse discipline pensionistiche, la I.I.S. aveva perso la connotazione di «emolumento separato ed accessorio rispetto alla pensione», con il corollario di dover essere conglobata nel trattamento pensionistico nella misura di quest'ultimo, secondo una lettura poi confermata dall'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995.

Secondo l'I.N.P.D.A.P., in un contesto di tal genere, non potrebbe assumersi a parametro dell'uso ragionevole della discrezionalità legislativa l'orientamento giurisprudenziale, pur autorevole, quale quello espresso dalle sezioni riunite della Corte dei conti, sicché il legislatore, «per una sentita ed ormai ampiamente condivisa esigenza di contenimento della spesa previdenziale [...], ha ritenuto ora di sciogliere il nodo interpretativo» su cui erano sorte incertezze e sul quale si era determinato e non sopito «un copioso contenzioso», reputando di interpretare in modo autentico la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995 «e, pertanto, in ossequio ai principi generali, con efficacia retroattiva». E che di interpretazione autentica si tratti - argomenta ancora la parte costituita - è reso evidente dal fatto che la norma interpretata è rimasta ferma nel suo tenore, di cui la norma interpretante chiarisce il significato, «privilegiando una interpretazione fra le due possibili» (e cioè quella seguita dall'orientamento - Corte dei conti, sezione III, n. 111 del 15 marzo 2000 - poi non accolto dalle sezioni riunite).

In tale contesto, l'abrogazione dell'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, lungi «dal deporre a favore di una supposta irragionevolezza», sarebbe dettata da una esigenza di chiarezza sistematica in una materia, quale quella del computo della I.I.S., foriera di annosi contenziosi, anche sotto ulteriori e diversi profili.

Inoltre, quanto alla prospettata lesione del principio dell'affidamento «in danno dei percettori del trattamento pensionistico di reversibilità», essa non sussisterebbe, giacché, non potendosi invocare nella materia diritti quesiti, l'intervento legislativo retroattivo denunciato risulterebbe contenuto nei limiti della ragionevolezza, anche in considerazione delle esigenze di salvaguardia degli equilibri di bilancio.

L'I.N.P.D.A.P. evidenzia, da ultimo, che la più recente giurisprudenza pensionistica della Corte dei conti è indirizzata a ritenere che la norma denunciata abbia effettivamente natura di interpretazione autentica e che siano manifestamente infondati i dubbi di costituzionalità analoghi a quelli prospettati dal rimettente.

2. - Con ordinanza del 25 gennaio 2007 (iscritta al n. 388 del registro ordinanze dell'anno 2007) anche il Giudice unico delle pensioni della Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia della Corte dei conti ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 774, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Nel giudizio principale si controverte sulla domanda proposta da una vedova titolare di pensione di reversibilità con decorrenza dal 1° marzo 2000, liquidata nella misura del 60 per cento «di tutto il maturato economico del dante causa che comprendeva la pensione base e l'indennità integrativa speciale», al fine di ottenere l'I.I.S. «per intero ai sensi dell'articolo 15, comma 5 della legge n. 724/1994 rappresentando che la pensione diretta del suo dante causa aveva avuto decorrenza dal 28 novembre 1985».

Il rimettente rammenta, anzitutto, che, in base alla «pacifica» giurisprudenza della Corte dei conti, «il trattamento di reversibilità se è riferito, come nel caso di specie, ad una pensione diretta liquidata entro la data del 31.12.1994 deve essere liquidato con l'attribuzione dell'indennità integrativa speciale quale emolumento accessorio ed in misura intera, indipendentemente dalla data della morte del dante causa e quindi anche quando abbia decorrenza successiva all'1.1.1995 o all'entrata in vigore dell'art. 1, comma 41, della legge 8.8.1995, n. 335».

Ad avviso del giudice *a quo*, la «formulazione testuale» del citato art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995 «non ha disposto l'abrogazione del comma 5 dell'art. 15 della legge n. 724/1994» e, tuttavia, la «surriferita interpretazione» di questa ultima disposizione, «ormai pacifica in giurisprudenza, viene, però, ora ostacolata dalla disposizione recata dal comma 774 dell'art. 1 della legge 27.12.2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)».

Il rimettente sostiene, quindi, che la norma «introdotta dalla legge finanziaria per il 2007 appare però contrastare con il principio di ragionevolezza previsto dall'art. 3 della Costituzione nella misura in cui a distanza di circa dodici anni dall'entrata in vigore dell'art. 1, comma 41, della legge n. 335/1995, nel pretendere di dare l'interpretazione autentica di tale ultima norma in realtà reca una disciplina contraria a quella già stabilita dal citato art. 15, comma 5, della legge n. 724/1994»; tanto che il legislatore, «consapevole di ciò», ha disposto, con il successivo comma 776, l'abrogazione proprio del citato art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994.

Nell'ordinanza di rimessione si assume che, alla stregua degli insegnamenti della giurisprudenza costituzionale, «il ricorso da parte del legislatore a leggi di interpretazione autentica non può essere utilizzato per mascherare norme effettivamente innovative dotate di efficacia retroattiva, in quanto così facendo la legge interpretativa tradirebbe la funzione che le è propria: quella di chiarire il senso di norme preesistenti, ovvero di imporre una delle possibili varianti di senso compatibili col tenore letterale, sia al fine di eliminare eventuali incertezze interpretative, sia per rimediare ad interpretazioni giurisprudenziali divergenti con la linea politica del diritto voluta dal legislatore (Corte costituzionale, sentenza n. 397 del 1994)». Ciò posto, il significato che il comma 774 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 pretenderebbe di dare all'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995 «non risulta minimamente desumibile dal testo letterale di tale ultima norma», giacché la disciplina sull'attribuzione dell'I.I.S. ai titolari di pensioni di reversibilità successive alla data del 1° gennaio 1995 «e quindi anche all'entrata in vigore della legge n. 335 del 1995» è recata dai commi 4 e 5 dell'art. 15 della legge n. 724 del 1994, là dove il comma 5 ha stabilito, segnatamente, che le disposizioni relative alla corresponsione dell'I.I.S., quale emolumento accessorio, sono applicabili alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 ed «alle pensioni di reversibilità ad esse riferite».

Secondo il giudice *a quo*, il legislatore avrebbe «irragionevolmente fatto ricorso all'emanazione di una legge interpretativa (dagli effetti retroattivi) in quanto il comma 774 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 tratta materia che non solo esula dal testo letterale dell'art.

1, comma 41, della legge n. 335 del 1995 ma che era stata disciplinata da altre specifiche disposizioni di legge». Invero, alla disposizione denunciata dovrebbe attribuirsi «carattere innovativo e come tale applicarsi per le fattispecie sorte successivamente alla sua entrata in vigore ossia per le pensioni di reversibilità, se riferite a pensioni dirette liquidate entro il 13 dicembre 1994, sorte a decorrere dal 1° gennaio 2007».

Peraltro, argomenta ancora il rimettente, «la portata retroattiva del censurato comma 774 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 appare, comunque, contrastare palesemente con il principio di ragionevolezza imposto dall'art. 3 della Costituzione».

Posto, infatti, che più volte la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 416 del 1999 e n. 211 del 1997) ha valorizzato il principio dell'affidamento legittimamente posto dal cittadino sulla certezza e sicurezza dell'ordinamento giuridico, quale elemento essenziale dello Stato di diritto, che non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti, sarebbe «irragionevole la disciplina introdotta dalla censurata disposizione, la quale è venuta a determinare, in modo retroattivo, per i trattamenti di reversibilità sorti a decorrere dal 17 agosto 1995, ma riferiti a pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994, una sostanziale decurtazione dell'ammontare dell'indennità integrativa speciale tradendo l'affidamento che i titolari delle suddette pensioni di reversibilità avevano riposto, all'indomani dell'entrata in vigore del comma 5 dell'art. 15 della legge 724 ossia già da dodici anni or sono, nella certezza della spettanza dell'indennità integrativa speciale quale emolumento accessorio intero e non da conseguire in misura percentuale».

In definitiva, conclude il giudice *a quo*, la disposizione denunciata contrasterebbe con l'art. 3 Cost., sia perché «appare costituire un ipotesi di esercizio irrazionale del potere del legislatore di emanare norme interpretative sia perché, in ogni caso, la previsione retroattiva recata da tale disposizione, per quanto sopra rilevato, appare parimenti irragionevole».

2.2. - Anche nel presente giudizio si è costituito l'I.N.P.D.A.P., resistente nel procedimento principale, concludendo per la non fondatezza della sollevata questione in base ad argomentazioni identiche a quelle sviluppate nell'atto di costituzione nel giudizio iscritto al r.o. n. 387 del 2007.

2.3. - È altresì intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la proposta questione venga dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

La difesa erariale sostiene, anzitutto, che non sarebbe invocabile, nella specie, la giurisprudenza della Corte dei conti sull'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, in quanto la disposizione è stata abrogata dall'art. 1, comma 776, della legge n. 296 del 2006, che il rimettente non ha denunciato.

Inoltre, l'Avvocatura, richiamata la giurisprudenza costituzionale sul principio dell'affidamento in presenza di leggi retroattive (sentenze n. 416, n. 229 e n. 211 del 1999; n. 390 del 1995), assume che il rapporto controverso è di natura pensionistica e di durata, «inserito in un processo di omogeneizzazione del calcolo dei trattamenti pensionistici, ai superstiti tra dipendenti pubblici e privati, contenuto nella legge n. 335 del 1995 e ribadito proprio dal comma 774 cit., al fine di poter superare un consistente contenzioso presso il giudice delle pensioni», quale fattore che renderebbe evidente «non tanto le divergenze sulla interpretazione delle disposizioni» interessate dalla questione, «quanto la circostanza che l'affidamento non trova radicamento nella legge, bensì in un non condiviso indirizzo giurisprudenziale sul quale il legislatore è intervenuto».

La parte pubblica intervenuta, ravvisata la ragionevolezza della disposizione denunciata nell'obiettivo del conseguimento di un equilibrio tra profili propri del regime pensionistico ai

superstiti ed esigenze di tendenziale equilibrio delle gestioni, sostiene, quindi, che il legislatore avrebbe composto "opposti interessi" con norma di interpretazione «di un risalente indirizzo legislativo, che aveva trovato una non del tutto condivisibile lettura» da parte della giurisprudenza.

Considerato in diritto

1. - Con due distinte ordinanze (r.o. nn. 387 e 388 del 2007), la prima del Giudice unico delle pensioni della Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana della Corte dei conti e la seconda del Giudice unico delle pensioni della Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia della Corte dei conti, è stata sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 774, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007).

Il comma 774 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 così dispone:

«L'estensione della disciplina del trattamento pensionistico a favore dei superstiti di assicurato e pensionato vigente nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria a tutte le forme esclusive e sostitutive di detto regime prevista dall'articolo 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, si interpreta nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa, parte integrante del complessivo trattamento pensionistico percepito, è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità.»

Entrambi i rimettenti muovono dalla premessa che dalla giurisprudenza della Corte dei conti, antecedente all'entrata in vigore della disposizione denunciata, si desumerebbe un orientamento del tutto «pacifico» circa il diritto alla pensione di reversibilità nel caso di decesso di titolare di pensione diretta liquidata entro il 31 dicembre 1994; diritto al trattamento di reversibilità che deve essere liquidato secondo le norme di cui all'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), indipendentemente dalla data della morte del dante causa, atteso che l'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), non ha abrogato il richiamato comma 5 dell'art. 15 della legge n. 724 del 1994.

1.1. - Ad avviso dei rimettenti, l'orientamento giurisprudenziale consolidato in materia sarebbe stato smentito però dal comma 774 della legge n. 296 del 2006, il quale, con una norma di interpretazione autentica, avrebbe imposto «un'esegesi diametralmente opposta a quella sin qui praticata da questa Corte e l'applicazione di tale norma interpretativa condurrebbe, come conseguenza, al rigetto del ricorso».

Senonché, il comma 774 denunciato si presterebbe a dubbi di costituzionalità.

Per la Sezione giurisdizionale della Regione Siciliana (r.o. n. 387 del 2007), la norma censurata violerebbe l'art. 3 della Costituzione, in quanto il legislatore, con un'operazione di «inequivoca irrazionalità», ha utilizzato «l'interpretazione autentica, al di là della funzione che le è propria».

Ne sarebbe prova - secondo il rimettente - l'«insanabile contrasto logico-giuridico tra l'asserita natura interpretativa del citato comma 774 e la disposizione di cui al successivo comma 776», abrogativa dell'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, e sarebbe evidente

«che con il combinato disposto di cui ai commi 774 e 776 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 il legislatore ha notevolmente modificato (*in pejus* per i pensionati) la disciplina precedente, illegittimamente disponendo peraltro che quello era il significato della normativa preesistente».

Nella specie, il legislatore avrebbe «arbitrariamente distorto la tipica funzione dell'interpretazione autentica (alla quale si deve far ricorso con attenta e responsabile moderazione) con il connaturato effetto retroattivo».

Secondo il giudice *a quo*, ciò contrasterebbe con l'esigenza di certezza dei rapporti giuridici, considerato che l'irretroattività «rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva e grave causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi», soprattutto ove si incida «su situazioni di diritto soggettivo come il trattamento di quiescenza già in godimento».

1.2. - Anche per la Sezione giurisdizionale della Regione Puglia (r.o. n. 388 del 2007), la norma denunciata contrasterebbe con l'art. 3 Cost., giacché, «appare costituire un'ipotesi di esercizio irrazionale del potere del legislatore di emanare norme interpretative» e, in ogni caso, «la previsione retroattiva [...] appare parimenti irragionevole» per la lesione del principio dell'affidamento, essendo «venuta a determinare, in modo retroattivo, per i trattamenti di reversibilità sorti a decorrere dal 17 agosto 1995, ma riferiti a pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994, una sostanziale decurtazione dell'ammontare dell'indennità integrativa speciale tradendo l'affidamento che i titolari delle suddette pensioni di reversibilità avevano riposto, all'indomani dell'entrata in vigore del comma 5 dell'art. 15 della legge 724 ossia già da dodici anni or sono, nella certezza della spettanza dell'indennità integrativa speciale quale emolumento accessorio intero e non da conseguire in misura percentuale».

2. - La denuncia della medesima disposizione, in base ad analoghe censure, rende opportuna la riunione dei giudizi, affinché siano decisi con un'unica pronuncia.

3. - In via preliminare, non può trovare accoglimento l'eccezione di inammissibilità avanzata dall'I.N.P.D.A.P. in relazione alla questione sollevata con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 387 del 2007, sul presupposto della mancata denuncia di entrambi i commi - 774 e 776 - dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006. L'Istituto sostiene, al riguardo, che, in ipotesi di accoglimento della questione sul solo comma 774, si «determinerebbe un vuoto legislativo, grave ed intollerabile, in tema di determinazione del trattamento pensionistico di reversibilità, sotto il profilo della valorizzazione della indennità integrativa speciale», non potendosi più invocare la (in ipotesi) invalidata disciplina della legge n. 335 del 1995, né quella dell'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, in quanto abrogata dal comma 776 della legge n. 296 del 2006, non sottoposto a scrutinio di costituzionalità.

È sufficiente osservare che le argomentazioni utilizzate dal rimettente a sostegno della sollevata questione non sono tali da rendere contraddittoria la denuncia del solo comma 774, su cui si incentra effettivamente il dubbio di costituzionalità, e la verifica della consistenza di dette argomentazioni in rapporto alla dedotta censura ridonda, ovviamente, in una deliberazione sul merito della questione.

4. - Le questioni non sono fondate.

4.1. - Il problema che pongono le due ordinanze di rimessione concerne l'individuazione, tramite la disposizione denunciata, della data di decorrenza dell'estensione della disciplina prevista dall'assicurazione generale obbligatoria in materia di trattamento pensionistico di reversibilità alle altre discipline esclusive o sostitutive.

Occorre rammentare, infatti, che nel settore privato opera, da epoca risalente, il principio

di onnicomprensività della retribuzione pensionabile, essendo essa individuata in base ad un coacervo di elementi che, salvo specifiche eccezioni, entrano, tutti, a comporla, secondo le disposizioni che recano la disciplina di riferimento. E così era già nella vigenza del regime retributivo precedente alla riforma recata dalla legge n. 335 del 1995, in forza della regolamentazione dettata dall'art. 5, comma 2, del d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488 (Aumento e nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria), tramite il richiamo all'art. 27 e seguenti del d.P.R. 30 maggio 1995, n. 797 (Approvazione del testo unico delle norme sugli assegni familiari), il quale, a sua volta, rinvia agli artt. 46 e 48 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi).

Diversamente accadeva per il settore pubblico, in base al sistema originariamente delineato dal d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), il quale prevedeva, infatti, che la pensione del pubblico dipendente fosse calcolata su una determinata base pensionabile (art. 43 per i dipendenti civili; art. 53 per i militari) e, una volta determinata la prestazione, a questa si aggiungeva l'indennità integrativa speciale, la quale - come reso palese dall'art. 2 della legge n. 324 del 1959 e poi dall'art. 99 del t.u. del 1973 - era elemento accessorio del trattamento pensionistico.

La diversità di detti sistemi si ripercuoteva, di conseguenza, sul calcolo della pensione di reversibilità, spettante al superstite in misura percentuale rispetto alla pensione diretta del dante causa. Nel settore privato il 60 per cento in favore del coniuge (aliquota fissata dall'art.13 del r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636, modificato anche dall'art. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903) era calcolato sulla pensione del dante causa determinata in base al principio di onnicomprensività (includente quindi tutti gli elementi retributivi sui quali operava l'aliquota del 60 per cento); nel settore pubblico, una volta determinata la pensione diretta e calcolata su questa la misura spettante al pensionato di reversibilità (al coniuge, in forza dell'art. 88 del t.u., il 50 per cento, di regola, della pensione del dante causa), si aggiungeva, in misura piena, l'indennità integrativa speciale.

4.2. - Su tale assetto è, dapprima, intervenuto l'art. 15 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, il quale, al comma 3, disponeva che «In attesa dell'armonizzazione delle basi contributive e pensionabili previste dalle diverse gestioni obbligatorie dei settori pubblico e privato, con decorrenza dal 1° gennaio 1995, per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, iscritti alle forme di previdenza esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria, nonché per le altre categorie di dipendenti iscritti alle predette forme di previdenza, la pensione spettante viene determinata sulla base degli elementi retributivi assoggettati a contribuzione, ivi compresa l'indennità integrativa speciale [...]».

In forza del successivo comma 4, si prevedeva che «La pensione di cui al comma 3, è reversibile con riferimento alle categorie dei superstiti aventi diritto in base all'aliquota in vigore nel regime dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti».

A sua volta, con una norma di salvaguardia di situazioni pregresse, il comma 5 stabiliva che «Le disposizioni relative alla corresponsione della indennità integrativa speciale sui trattamenti di pensione previste dall'articolo 2 della legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni ed integrazioni, sono applicabili limitatamente alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 e alle pensioni di reversibilità ad esse riferite».

In definitiva, l'art. 15 della legge n. 724 del 1994 stabiliva che la corresponsione dell'indennità integrativa speciale nella misura piena si sarebbe dovuta fermare (per dar luogo, poi, al suo conglobamento nel trattamento pensionistico, con liquidazione complessiva di esso nella misura percentuale del 60 per cento secondo quanto previsto dall'assicurazione speciale

obbligatoria), per quanto riguarda le pensioni dirette, al 31 dicembre 1994, ed avrebbe potuto continuare ad essere corrisposta alle pensioni di reversibilità, purché «riferite» alle pensioni dirette liquidate entro detta data.

Successivamente, il legislatore, con l'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995, ha previsto che la disciplina del trattamento di reversibilità in essere nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria fosse esteso anche al settore pubblico - determinando così la liquidazione della pensione con il conglobamento della indennità integrativa speciale - dalla data di entrata in vigore della legge stessa (e cioè dal 17 agosto 1995).

Si pose, quindi, il problema della implicita abrogazione, per effetto della successione delle leggi nel tempo, del comma 5 della legge n. 724 del 1994, su cui la giurisprudenza maggioritaria della Corte dei conti si è espressa in termini negativi, secondo una posizione che è chiaramente contenuta nella sentenza delle sezioni riunite n. 8/2002/QM. Tale pronuncia ritenne, anzitutto, che «nessun rapporto di incompatibilità può sussistere tra la norma di cui al ripetuto art. 15 della legge n. 724 del 1994 e quella della seconda parte del comma 41 dell'art. 1 della legge n. 335 del 1995, atteso che tale seconda parte tratta materia affatto diversa dalla disciplina dell'indennità integrativa», sicché non sarebbe possibile parlare di abrogazione tacita delle disposizioni di cui alla legge n. 724 del 1994. Inoltre, la stessa sentenza affermò che «la norma transitoria di cui all'art. 15, comma 5, avrebbe la sua *ratio* nella salvaguardia dei diritti quesiti» e che la «norma di salvaguardia prevista dall'ultima parte del comma 41 [...] si riferirebbe, non all'indennità integrativa speciale, ma alla disciplina del cumulo dei trattamenti pensionistici ai superstiti con i redditi dei beneficiari».

4.3. - È in siffatto più ampio contesto che le ordinanze di rimessione censurano il comma 774 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, giacché esso, ponendosi in contrasto con la «pacifica» giurisprudenza della Corte dei conti, che ritiene esonerate dalla anzidetta estensione le pensioni di reversibilità «riferite» a pensioni dirette liquidate entro il 31 dicembre 1994 e sorte anche posteriormente a detta data, vulnererebbe l'art. 3 Cost., non potendo essere qualificato come norma di interpretazione autentica, e lederebbe, comunque, il principio dell'affidamento nella sicurezza giuridica.

4.4. - Questa Corte ha avuto modo di affermare, in più di un'occasione (da ultimo, sentenza n. 234 del 2007), che non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, trattandosi in entrambi i casi di accertare se la retroattività della legge, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. Sicché, la norma censurata, ove considerata espressione di funzione di interpretazione autentica, non può considerarsi lesiva dei canoni costituzionali di ragionevolezza, e dei principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche, atteso che essa si limita ad assegnare alla disposizione interpretata un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (si veda anche la sentenza n. 274 del 2006), senza, peraltro, che siffatta operazione debba essere necessariamente volta a comporre contrasti giurisprudenziali, ben potendo il legislatore precisare il significato di norme in presenza di indirizzi omogenei (sentenze n. 374 del 2002, n. 29 del 2002 e n. 525 del 2000).

4.5 - Non può non rilevarsi che la linea ispiratrice dell'intervento del legislatore su cui si incentrano i dubbi dei rimettenti - intervento che si assume operato proprio in riferimento alla ricordata contrastante giurisprudenza della Corte dei conti - emerge in tutta la sua chiarezza dalla prima lettura della disposizione denunciata, la quale pone in rilievo due dati essenziali: a) l'indipendenza del trattamento pensionistico di reversibilità rispetto alla data di liquidazione della pensione diretta del dante causa; b) la decorrenza della estensione della disciplina della pensione di reversibilità prevista dall'assicurazione generale obbligatoria a tutte le forme

esclusive o sostitutive di detto regime dalla data di entrata in vigore della legge n. 335 del 1995.

In sostanza, si viene anzitutto a riaffermare il principio dell'autonomia del diritto alla pensione di reversibilità come diritto originario; principio ribadito da questa Corte nella sentenza n. 446 del 2002 (con la quale era stata dichiarata non fondata proprio la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335).

Inoltre, quanto alla decorrenza della evidenziata estensione di disciplina, a fronte del ricordato atteggiamento della giurisprudenza contabile, sicuramente maggioritaria, ma non univoca, essendo presenti anche orientamenti diversi, il legislatore ha ritenuto di intervenire con la norma censurata, la quale, interpretando l'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995, ha scelto, in definitiva, uno dei possibili significati della norma interpretata.

Nel contesto di siffatta operazione, non può reputarsi contraddittoria, e dunque irragionevole, l'abrogazione - ad opera del comma 776 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 - del comma 5 dell'art. 15 citato, giacché essa risulta rispondente ad una esigenza di ordine sistematico imposta proprio dalle vicende che hanno segnato la sua applicazione.

Peraltro, non è senza rilievo il fatto che il legislatore, in sede di interpretazione autentica, possa modificare in modo sfavorevole, in vista del raggiungimento di finalità perequative, la disciplina di determinati trattamenti economici con esiti privilegiati senza per questo violare l'affidamento nella sicurezza giuridica (sent. n. 6 del 1994 e sent. n. 282 del 2005), là dove, ovviamente, l'intervento possa dirsi non irragionevole. E che, nel caso oggetto di scrutinio, non sia ravvisabile una tale irragionevolezza si evince non solo da quanto sinora posto in evidenza, ma anche dal fatto che l'assetto recato dalla norma denunciata riguarda anche il complessivo riequilibrio delle risorse e non può, pertanto, non essere attenta alle esigenze di bilancio. In questo contesto, peraltro, il legislatore, con il comma 775 dell'art. 1 della stessa legge n. 296 del 2006, ha salvaguardato i trattamenti di miglior favore già definiti in sede di contenzioso, con ciò garantendo non solo la sfera del giudicato, ma anche il legittimo affidamento che su tali trattamenti soltanto poteva dirsi ingenerato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 774, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice unico delle pensioni della Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana della Corte dei conti e dal Giudice unico delle pensioni della Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia della Corte dei conti, con le ordinanze in epigrafe indicate.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2008.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.