CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **227/2014** (ECLI:IT:COST:2014:227)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CASSESE** - Redattore: **CRISCUOLO**
Udienza Pubblica del **08/07/2014**; Decisione del **22/09/2014**
Deposito del **26/09/2014**; Pubblicazione in G. U. **01/10/2014**
Norme impugnate: Art. 1, c. 774° e 776°, della legge 27/12/2006, n. 296.
Massime: **38119**
Atti decisi: **ord. 272/2013**

SENTENZA N. 227

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Sabino CASSESE; Giudici : Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 774 e 776, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana, nel procedimento vertente tra C.C.I. e l'INPS con ordinanza del 29 ottobre 2013, iscritta al n. 272 del registro ordinanze 2013, pubblicata nella Gazzetta

Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di C.C.I. e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2014 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Lelio Placidi per C.C.I., Filippo Mangiapane per l'INPS e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 29 ottobre 2013 (r.o. 272 del 2013), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana, ha sollevato – in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti «CEDU») e all'art. 1 del Protocollo addizionale, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare con la sentenza 7 giugno 2011, emessa in causa Agrati ed altri contro Italia – questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 774 e 776, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

Il Collegio rimettente riferisce che, con sentenza n. 2605 del 2012, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, giudice unico delle pensioni, ha respinto due ricorsi riuniti, proposti da Z.G. e finalizzati, l'uno, ad ottenere la riliquidazione della pensione di reversibilità del defunto coniuge C.C.A., deceduto il 9 novembre 2002, in pensione dall'11 novembre 1975, secondo il meccanismo di cui all'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), e non – come invece accaduto – secondo quello dell'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare); e l'altro, ad impugnare una nota del dicembre 2006, con la quale la predetta pensione era stata rideterminata in conformità a quanto previsto dalla tabella "F" allegata alla legge n. 335 del 1995.

La rimettente prosegue osservando che la predetta sentenza è stata impugnata dalla signora C.C.I., nella qualità di procuratrice genitoriale della madre Z.E., la quale ha addotto le seguenti censure: 1) con riferimento al ricorso relativo alla riliquidazione secondo il meccanismo di cui all'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, la violazione dell'art. 6 della CEDU e dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione; 2) in relazione al ricorso concernente la tabella "F", l'omessa pronuncia sulla domanda di irripetibilità delle somme percepite in buona fede.

La parte privata ha, dunque, chiesto l'accoglimento dei ricorsi, con riconoscimento del suo diritto alla riliquidazione del trattamento pensionistico di reversibilità secondo il meccanismo di cui all'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994 a decorrere dalla data di decesso del coniuge, a vita, e, in via subordinata, fino al dicembre 2006, oltre accessori di legge; per quanto riguarda il secondo ricorso, ha chiesto la declaratoria di irripetibilità delle somme riscosse in buona fede.

Con memoria del 31 dicembre 2013 si è costituito in giudizio l'Istituto nazionale della previdenza sociale (d'ora in avanti «INPS»), chiedendo il rigetto dei gravami.

Ciò premesso in fatto, la Corte rimettente precisa che la questione sottoposta al suo giudizio riguarda la richiesta della vedova di un ex dipendente pubblico, in quiescenza da data

anteriore al 1° gennaio 1995 e deceduto in data successiva, di ottenere la riliquidazione della pensione di reversibilità ai sensi dell'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, 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 da un trattamento diretto liquidato in data anteriore al 1° gennaio 1995, e non, invece, nella misura del sessanta per cento del trattamento goduto dal dante causa, come invece ha provveduto a liquidare l'INPS.

Al riguardo, la rimettente riferisce come sia noto che, a far data dalla sentenza n. 8/2002/QM delle sezioni riunite della Corte dei conti, si sia formata una giurisprudenza «pressoché monolitica», nel senso di ritenere che, in ipotesi di decesso del pensionato, titolare di trattamento di quiescenza liquidato prima del 1° gennaio 1995, il conseguente trattamento di reversibilità dovesse essere, in ogni caso, liquidato secondo le norme dettate dal predetto art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, indipendentemente dalla data del decesso medesimo.

Sennonché, successivamente, con i commi 774 e 776 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, 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 [recte: 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, sia attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità, stabilendo nel contempo che sia abrogato l'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724».

La rimettente aggiunge che i giudici di merito non hanno ritenuto di recepire il nuovo orientamento del legislatore, sollevando al riguardo questioni di legittimità costituzionale della nuova disciplina. La Corte costituzionale, però, con sentenza n. 74 del 2008 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 774, della legge n. 296 del 2006, in riferimento all'art. 3 Cost.

Nell'attuale atto di appello la parte privata torna ad invocare la violazione dell'art. 6 della CEDU e dell'art. 1 del Protocollo addizionale – già prospettata in primo grado e risolta negativamente dal giudice – e chiede che il ricorso sia deciso in conformità ai principi enunciati nella sentenza emessa dalla Corte EDU, nel ricorso sul caso Agrati ed altri contro Italia, il 7 giugno 2011.

Il Collegio osserva come unico strumento per poter valorizzare la CEDU sia quello di sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma nazionale che si assume essere in contrasto con la Convenzione, per violazione dell'art. 117 Cost., come affermato dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007.

Ciò premesso, la rimettente riferisce che nel ricorso Agrati ed altri contro l'Italia, la Corte EDU ha constatato una duplice violazione. In primo luogo, l'intervento legislativo, che decideva in via definitiva e in modo retroattivo sul merito della controversia pendente davanti ai giudici interni tra i ricorrenti e lo Stato, non era giustificato da ragioni imperative di interesse generale e vi era, quindi, violazione dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione.

In secondo luogo, i ricorrenti beneficiavano, prima dell'intervento della legge finanziaria 2007, di un interesse patrimoniale che costituiva, se non un credito nei confronti della parte avversa, per lo meno una «legittima aspettativa» di potere ottenere il pagamento delle somme controverse.

Ai sensi dell'art. 1 del Protocollo addizionale, tale aspettativa costituiva un «bene».

La Corte EDU ha, poi, affermato che l'adozione dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 ha imposto ai ricorrenti un «onere anomalo ed esorbitante» e che il pregiudizio arrecato ai loro beni è stato talmente sproporzionato da alterare il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui.

La Corte ha, inoltre, osservato che il principio sotteso all'attribuzione dell'equa riparazione è ben consolidato: per quanto possibile, è necessario porre l'interessato in una situazione corrispondente a quella in cui si troverebbe se la violazione della Convenzione non fosse avvenuta. Sono richiamate alcune sentenze della Corte europea.

Ancora, la stessa Corte europea ha sottolineato come, nel caso in esame, la giurisprudenza della Corte di cassazione fosse, prima dell'adozione della legge controversa, favorevole alla posizione dei ricorrenti. Se non si fosse verificata nessuna violazione della Convenzione, la situazione di costoro sarebbe stata verosimilmente diversa.

La Corte europea, quindi, deduce che la violazione della Convenzione è suscettibile di avere causato un danno materiale ai ricorrenti.

In sintesi, con la sentenza in esame è stato affermato che, benché non sia precluso al legislatore di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio di certezza del diritto e la nozione di processo equo contenuti nell'art. 6 della Convenzione impediscono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, ogni ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, al fine di influire sulla conclusione giudiziaria di una lite.

Nel caso di specie, lo Stato italiano avrebbe violato l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione, essendo intervenuto con una norma ad hoc al fine di assicurarsi un esito favorevole nei giudizi di cui era parte.

Ad avviso della Corte EDU, l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve garantire un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo; deve, altresì, esistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito da qualsiasi misura privativa della proprietà.

Nel caso di specie, l'adozione della legge di interpretazione autentica, avendo privato in via definitiva i ricorrenti della possibilità di ottenere il riconoscimento dell'anzianità di servizio pregressa, costituirebbe un attentato sproporzionato ai loro beni, spezzando il giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.

Il Collegio rimettente dà, poi, atto che alla predetta pronuncia la Corte europea è pervenuta benché, in quella fattispecie, la Corte costituzionale avesse già esaminato la vicenda ritenendo la norma sopravvenuta conforme sia alla Costituzione, sia alla CEDU.

Tutto ciò premesso, il Collegio rimettente ritiene che la questione sottoposta al suo esame ripercorra puntualmente la fattispecie già esaminata dalla Corte europea con riferimento ad altra normativa.

Nella specie, si tratterebbe del diritto alla riliquidazione della pensione di reversibilità che, a far data dalla sentenza n. 8/2002/QM delle sezioni riunite della Corte dei conti, avveniva, per le pensioni dirette con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1995, con le modalità di cui all'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, indipendentemente dalla data del decesso del dante causa.

Una giurisprudenza già ampiamente maggioritaria che, a seguito della citata pronuncia delle sezioni riunite, sarebbe divenuta «praticamente monolitica».

Sennonché, successivamente, «a ben quattro anni di distanza, con i commi 774 e 776 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, 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 [recte: 41], della legge 8 agosto 1995, n. 335, si interpretasse nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge n. 335 del 1995, 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, fosse attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità, stabilendo nel contempo l'abrogazione dell'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994 n. 724».

Qualora non ci fosse stato tale intervento legislativo, quindi, tutti coloro che a quella data – come l'odierna appellante – avevano in corso un contenzioso sul punto, sicuramente avrebbero visto accolto il loro ricorso.

La normativa sopravvenuta, invece, avrebbe determinato il rigetto della domanda, con un danno non trascurabile in relazione alla condizione di pensionato di tutti gli interessati.

L'intervento del legislatore, peraltro, sarebbe non idoneo, nel caso di specie, a garantire un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo, limitandosi a falcidiare una posizione giuridica economica che, alla luce del diritto vivente scaturente dall'interpretazione giurisprudenziale, apparteneva al patrimonio degli interessati, senza che fossero evidenziati gli ingenti e preminenti interessi generali da salvaguardare, anche alla luce del fatto che, in ogni caso, la fattispecie era, fino a quel momento, assai limitata dal punto di vista quantitativo e, comunque, tale da non potere certamente attentare agli equilibri finanziari di bilancio nazionali, tant'è che il legislatore, nonostante fosse consapevole del pacifico orientamento giurisprudenziale in essere dal 2002, ha atteso fino al 2006 per introdurre l'intervento correttivo.

Ad avviso della rimettente, tale intervento non sarebbe neppure assistito da un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, restando indimostrati gli apprezzabili effetti contenitivi della spesa pubblica nel settore previdenziale che, per altro verso, si sarebbero potuti conseguire solo intervenendo innovativamente sulle future pensioni di reversibilità, senza intaccare le limitate prestazioni già maturate a quella data e, quindi, senza ricorrere ad una interpretazione autentica e ad un correlato effetto retroattivo.

La Corte dei conti prosegue osservando come, nel caso di specie, e in quello già oggetto di esame da parte della Corte europea, sopra richiamato, l'adozione della legge di interpretazione autentica, avendo privato in via definitiva i ricorrenti della possibilità di ottenere il riconoscimento del diritto alla più favorevole liquidazione della pensione di reversibilità, costituisca uno sproporzionato attentato ai loro beni, spezzando il giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.

Ad avviso della Corte rimettente, dunque, i commi 774 e 776 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui incidono sui giudizi pendenti alla data della loro entrata in vigore, si porrebbero in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale.

Il Collegio rimettente non ignora che i detti commi sono già stati scrutinati da questa Corte che, con sentenza n. 74 del 2008, ha dichiarato l'insussistenza del contrasto con i principi di

ragionevolezza, di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche.

Del pari il rimettente dà atto che questa stessa Corte, con sentenza n. 1 del 2011, proprio in riferimento alla normativa qui in discussione, ha evidenziato, relativamente all'applicazione, da parte della Corte di Strasburgo, dell'art. 6 della CEDU, in relazione alle norme nazionali interpretative concernenti disposizioni oggetto di procedimenti nei quali è parte lo Stato, che la legittimità di tali interventi è stata riconosciuta: 1) in presenza di "ragioni storiche epocali", come nel caso della riunificazione tedesca, unitamente alla considerazione «della sussistenza effettiva di un sistema che aveva garantito alle parti, che contestavano le modalità del riassetto, l'accesso a, e lo svolgimento di, un processo equo e garantito» (caso Forrer-Niederthal contro Germania, sentenza del 20 febbraio 2003); 2) per «ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore», al fine di «porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata»; (sono richiamate altre sentenze della Corte europea).

Alla stregua di quanto evidenziato nella sentenza n. 311 del 2009, i principi in materia richiamati dalla giurisprudenza della Corte europea, ricorda il rimettente, «costituiscono espressione di quegli stessi principi di uguaglianza, in particolare sotto il profilo della parità delle armi nel processo, ragionevolezza, tutela del legittimo affidamento e della certezza delle situazioni giuridiche», che questa Corte ha escluso siano stati vulnerati dalla norma censurata.

In quell'occasione fu anche aggiunto che l'identificazione dei «motivi imperativi d'interesse generale», che suggeriscono al legislatore nazionale interventi interpretativi, è opportuno che sia in parte lasciata agli stessi Stati contraenti, «trattandosi, tra l'altro, degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo», considerato che «le decisioni in questo campo implicano, infatti, una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali».

In tale complessiva cornice – prosegue il giudice rimettente – questa Corte ritenne che le norme di cui ai commi 774, 775 e 776 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 fossero effettivamente interpretative e assumessero come referente un orientamento giurisprudenziale presente, seppur minoritario, così da scegliere, «in definitiva, uno dei possibili significati della norma interpretata». Inoltre, venendo in rilievo rapporti di durata, venne esclusa la formazione di un legittimo affidamento nella loro immutabilità, mentre d'altro canto le innovazioni apportate, che non avevano trascurato del tutto i diritti acquisiti, avrebbero non irragionevolmente mirato alla armonizzazione e perequazione di tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati.

La legge n. 335 del 1995, infatti, avrebbe costituito «il primo approdo di un progressivo riavvicinamento della pluralità dei sistemi pensionistici, con effetti strutturali sulla spesa pubblica e sugli equilibri di bilancio, anche ai fini del rispetto degli obblighi comunitari in tema di patto di stabilità economica finanziaria nelle more del passaggio alla moneta unica europea».

Da qui la non fondatezza della questione, sotto i profili di censura che evocano la lesione degli artt.117, primo comma, Cost. e 6 della CEDU.

Le argomentazioni seguite da questa Corte, ad avviso della rimettente, per un verso sembrerebbero postulare che la riforma operata con la legge n. 335 del 1995 possa qualificarsi come dettata da "ragioni storiche epocali" e, per altro, che il legislatore abbia inteso «porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata».

Né l'una, né l'altra asserzione, secondo il Collegio rimettente, darebbero effettiva contezza della realtà storica e giuridica nella quale la norma di interpretazione autentica è andata ad incidere.

La legge in esame sarebbe, più modestamente, una legge di armonizzazione del sistema pensionistico che, pur nella innegabile rilevanza sotto il profilo degli equilibri finanziari del sistema medesimo, non potrebbe assurgere a ragione storica epocale.

Inoltre, come peraltro già chiarito, dopo la sentenza n. 8/2002/QM delle sezioni riunite della Corte dei conti, la giurisprudenza non avrebbe avuto più alcun dubbio sulla corretta interpretazione delle norme che, quindi, sono state letteralmente sovvertite (a distanza di ben quattro anni dal 2002) dall'intervento del legislatore.

Infine, osserva il giudice a quo, la Corte costituzionale, nella sentenza sopra richiamata, non avrebbe potuto tenere conto dell'ulteriore sviluppo, in tema di art. 6 CEDU, della giurisprudenza della Corte EDU, nei termini sopra richiamati e contenuti nella citata sentenza emessa nella causa Agrati e altri contro Italia del 7 giugno 2011, specialmente con riferimento alla qualificazione dell'aspettativa, in rapporti di durata, come "bene", dalla cui lesione deriva la violazione dell'art. 6 della CEDU e dell'art. 1 del Protocollo addizionale della Convenzione medesima.

Alla luce di tali argomentazioni la questione sarebbe, quindi, non manifestamente infondata.

La questione sarebbe, poi, rilevante perché dalla dichiarazione di incostituzionalità della norma potrebbe derivare un accoglimento del gravame, in linea con la giurisprudenza favorevole all'appellante formatasi prima della norma di interpretazione autentica.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato in data 7 gennaio 2014 è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

La difesa statale afferma che la fattispecie in esame «concerne l'individuazione, tramite la disposizione censurata, della data di decorrenza dell'estensione della disciplina prevista dall'assicurazione generale obbligatoria in materia di trattamento pensionistico di reversibilità alle altre discipline».

Il differente sistema di calcolo delle pensioni per il settore privato e per quello pubblico si sarebbe ripercosso sul calcolo della pensione di reversibilità, spettante al coniuge superstite in misura percentuale rispetto alla pensione diretta del dante causa.

Nel settore privato il sessanta per cento in favore del coniuge era calcolato sulla pensione determinata in base al principio di onnicomprensività; nel settore pubblico, una volta determinata la pensione diretta e calcolata su questa la misura di reversibilità spettante al pensionato, si aggiungeva, in misura piena, l'indennità integrativa speciale.

Su tale assetto, con decorrenza dal 1° gennaio 1995, per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, l'art. 15 della legge n. 724 del 1994, ha previsto, al comma 3, la determinazione della pensione spettante sulla base degli elementi retributivi assoggettati a contribuzione, compresa l'indennità integrativa speciale; al comma 4, ha previsto la reversibilità della pensione in base all'aliquota in vigore nel regime generale; al comma 5, a tutela delle situazioni pregresse, ha previsto l'applicazione del precedente regime (indennità integrativa speciale in misura piena per le pensioni di reversibilità) alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 ed alle pensioni di reversibilità ad esse riferite.

Successivamente, il legislatore, con l'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995, ha esteso la disciplina del trattamento di reversibilità del settore privato al settore pubblico, a decorrere dal 17 agosto 1995.

Secondo la giurisprudenza della Corte dei conti tale nuovo sistema non si applicherebbe

alle pensioni di reversibilità riferite a pensioni dirette liquidate entro il 31 dicembre 1994, per le quali troverebbe applicazione l'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994 che prevede la corresponsione dell'indennità integrativa speciale in misura intera, indipendentemente dalla data della morte del dante causa.

Tutto ciò premesso, l'Avvocatura generale dello Stato osserva come, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, l'intervento normativo in esame, con funzione interpretativa, e, quindi, con efficacia retroattiva, sarebbe pienamente legittimo, perché il legislatore avrebbe operato nei limiti fissati con le sentenze n. 170 del 2013 e n. 264 del 2012.

Con le citate decisioni e con le altre sul medesimo argomento, questa Corte, ad avviso dell'esponente, avrebbe dato contenuto concreto, rispetto alla normativa di volta in volta sottoposta al vaglio di legittimità, al principio sancito dalla Corte EDU nella sentenza del 31 maggio 2011, emessa nella causa Maggio ed altri contro Italia, in ordine all'invocato art. 6, paragrafo 1, della Convenzione, secondo cui «benché non sia precluso al corpo legislativo di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo contenuti nel richiamato art. 6 precludono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, l'interferenza del corpo legislativo nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia».

Ad avviso dell'esponente, secondo quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 264 del 2012 (ma in termini sarebbero anche, ex plurimis, le sentenze n. 78 e n. 15 del 2012, n. 236 del 2011), il principio sancito dalla Corte EDU nella citata sentenza «risulta sostanzialmente coincidente con i principi enunciati da questa Corte con riguardo al divieto di retroattività della legge, che, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve dall'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 15 del 2012, n. 236 del 2011 e n. 393 del 2006). Il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare – come rilevato nelle citate sentenze – disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale" ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU».

Al riguardo, la difesa dello Stato riporta ampi brani della sentenza citata, emessa in materia del tutto assimilabile a quella oggetto del giudizio a quo, ritenendo che le argomentazioni in essa espresse valgano anche per la decisione della presente questione.

Parimenti, dette argomentazioni si rinvengono, ad avviso dell'esponente, anche nella recente sentenza n. 170 del 2013, ove la pronunzia di illegittimità costituzionale si è fondata proprio sulla carenza di interessi costituzionalmente protetti da salvaguardare con preminenza rispetto a quello evidenziato dalla CEDU. Anche di tale decisione sono riportate ampie parti.

Alla luce dei detti principi, l'esponente osserva come la normativa censurata non modifichi irrazionalmente la disciplina preesistente, utilizzando l'interpretazione autentica al di là della funzione che le è propria, poiché è diretta a ribadire l'omogeneizzazione dei sistemi di calcolo dei trattamenti pensionistici ai superstiti tra dipendenti pubblici e dipendenti privati di cui alla legge n. 335 del 1995, con effetti sul riequilibrio delle risorse di bilancio.

L'Avvocatura, ancora, ricorda che la questione è già stata dichiarata non fondata con le sentenze n. 74 del 2008 e n. 1 del 2011; in particolare di quest'ultima è riportato un ampio stralcio.

Con le disposizioni censurate e già scrutinate da questa Corte il legislatore avrebbe inteso realizzare la necessaria "integrazione delle tutele" tramite una valutazione "sistemica e non frazionata" dei diritti coinvolti dalla norma, effettuando il necessario bilanciamento in modo da

assicurare la “massima espansione delle garanzie” di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca.

Alle luce delle esposte argomentazioni, l’Avvocatura afferma, peraltro, che la questione oltre ad essere non fondata sarebbe, comunque, inammissibile in quanto non adduce nuovi argomenti che possano giustificare, per la terza volta, la rimessione della questione innanzi alla Corte costituzionale.

Né elementi di novità possono essere tratti dalla sentenza della Corte EDU sul caso Agrati, richiamata nell’ordinanza di rimessione, atteso che in questa pronunzia la Corte non fa altro che confermare il suo orientamento già considerato nella giurisprudenza costituzionale sopra menzionata.

Infine, a completamento delle osservazioni esposte, l’Avvocatura riporta alcuni brani di sentenze della Corte costituzionale in relazione alle norme contenute in leggi di interpretazione autentica (in particolare, sono evocate le sentenze n. 234 del 2007; n. 274, n. 135 e n. 39 del 2006 e n. 525 del 2000).

Al riguardo, la difesa dello Stato osserva come il testo originario della normativa interpretata dalla disposizione censurata appaia congruo rispetto a detta interpretazione e, comunque, la disciplina che ne deriva si presti a conciliare adeguatamente i contrapposti interessi rappresentati – da un lato – dall’esigenza di certezza del diritto del privato e dal legittimo affidamento riposto dal medesimo in un determinato assetto legislativo e – dall’altro – dall’interesse dello Stato alla definitività ed alla certezza delle erogazioni di spesa pubblica da sostenere.

A tale ultimo riguardo, l’Avvocatura pone in rilievo gli oneri finanziari, al momento non quantificabili, ma sicuramente di ingente portata, che deriverebbero da una eventuale pronunzia di illegittimità della disposizione censurata e dal conseguente ampliamento della sfera dei soggetti aventi diritto alla corresponsione del trattamento pensionistico maggiorato, in seguito all’applicazione della disciplina invocata dalla parte privata nel giudizio a quo, ovvero l’art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, espressamente abrogato dalla disposizione oggetto di censura.

Peraltro, la questione di legittimità sarebbe inammissibile, anche perché comporterebbe l’applicazione di una norma abrogata e non più applicabile, quanto meno dal momento dell’entrata in vigore della legge n. 296 del 2006, con un intervento di portata additiva e generalizzata di questa Corte per il quale non è neppure quantificabile un’adeguata copertura finanziaria; (in tal senso sono evocate le sentenze n. 5 del 2000 e n. 244 del 1995).

3.– Con atto depositato in data 20 dicembre 2013, si è costituita in giudizio la parte privata C.C.I., quale procuratrice della madre Z.G., al fine di sostenere le argomentazioni del giudice rimettente in ordine alla fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

La parte privata pone in rilievo che in primo ed in secondo grado era stato rilevato il contrasto delle disposizioni censurate con il consolidato orientamento della Corte dei conti, in quanto avevano previsto, a distanza di ben dodici anni dall’entrata in vigore della legge n. 335 del 1995, 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, è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità».

Inoltre, la difesa segnala che, nel giudizio di primo grado, con memoria del 13 gennaio

2012, aveva rilevato che sulla questione della portata retroattiva delle norme interpretative, peggiorativa rispetto alla situazione preesistente, era intervenuta questa Corte con le sentenze n. 228 del 2010 e n. 74 del 2008, che hanno dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 774, delle legge finanziaria del 2007.

Ancora, la difesa della parte privata rileva che nella predetta memoria era già stato evidenziato come, alla luce della sentenza emessa dalla Corte EDU, nella causa Agrati e altri contro Italia, concernente l'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), il quadro debba ritenersi mutato.

Ciò premesso, l'esponente osserva come, benché sia intervenuta la sentenza n. 74 del 2008, la questione di legittimità costituzionale dei commi 774 e 776 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, possa essere nuovamente riproposta in riferimento alla violazione dell'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, dal momento che lo Stato contraente, che sia parte in giudizio, non può legiferare nella materia oggetto del processo in corso, ingerendosi così nell'amministrazione della giustizia.

Pertanto, sarebbe violato il principio del "giusto processo", dal momento che non può ammettersi che una parte possa "cambiare le carte in tavola" ed i parametri normativi del giudizio, travolgendo le aspettative di controparte che tale giudizio ha promosso sulla base di norme e di orientamenti giurisprudenziali diversi. Ad avviso dell'esponente, così operando, lo Stato cessa di essere giudice terzo ed imparziale.

Nel caso di specie, si osserva, la giurisprudenza della Corte dei conti, formatasi anteriormente all'emanazione della legge finanziaria 2007, aveva costantemente ritenuto non applicabile alle pensioni dirette decorrenti prima della legge n. 335 del 1995, l'art. 1, comma 41, della legge citata. A seguito dell'intervento legislativo il diritto della ricorrente sarebbe stato totalmente compromesso nonostante che, alla data dell'entrata in vigore della legge n. 296 del 2006, la questione fosse ancora sub iudice.

Alla luce di dette argomentazioni, e riportandosi a quanto affermato dal giudice rimettente, la difesa privata chiede a questa Corte di dichiarare la illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, nella parte in cui incidono sui giudizi pendenti alla data della loro entrata in vigore, con riferimento all'art. 117 Cost. e in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione.

4.– Con atto del 31 dicembre 2013, si è costituito in giudizio l'INPS il quale ha chiesto a questa Corte di dichiarare l'inammissibilità della questione o l'infondatezza della stessa, riservandosi di articolare in prosieguo le proprie deduzioni difensive.

In data 17 giugno 2014 l'Istituto ha depositato una memoria con la quale ha chiesto alla Corte di dichiarare inammissibile e, in subordine, non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti.

La difesa dell'INPS, dopo aver riepilogato le vicende del giudizio a quo e le argomentazioni del Collegio rimettente, premette che, con le norme denunziate, il legislatore ha regolato una materia che aveva provocato notevoli perplessità circa l'ambito applicativo, con riferimento alla disciplina della successione delle leggi nel tempo, e che ha alimentato un notevole contenzioso con grande varietà di soluzioni offerte dalla giurisprudenza.

Dopo aver passato in rassegna i commi 3 e 5 dell'art. 15 della legge n. 724 del 1994 ed il comma 41 dell'art. 1 della legge n. 335 del 1995, l'esponente si sofferma sugli orientamenti interpretativi circa la citata normativa.

In particolare – riferisce la difesa dell'ente – l'Istituto nazionale di previdenza per i

dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), poi l'INPS, ha sempre sostenuto che il contenuto precettivo del citato comma 41 fosse del tutto incompatibile con la norma transitoria di cui al comma 5 dell'art. 15 della legge n. 724 del 1994 e, pertanto, provvedeva alla liquidazione delle pensioni di reversibilità, pur riferite a trattamenti diretti liquidati fino al 31 dicembre 1994, ma il cui diritto era sorto successivamente all'entrata in vigore della legge n. 335 del 1995 (17 agosto 1995), secondo le norme della riforma. Il rilevante contenzioso radicatosi innanzi al giudice contabile ha visto contrapposte due tesi: una, minoritaria, che riconosceva l'implicita abrogazione del comma 5 dell'art. 15 della legge n. 724 del 1994, con conseguente applicazione immediata della innovazione introdotta dall'art. 1, comma 41, della legge di riforma; l'altra tesi, maggioritaria, propugnava, invece, la piena compatibilità della norma dettata dal comma 5 dell'art.15 della legge n. 724 del 1994 con i principi di riforma.

La questione, approdata alle sezioni riunite della Corte dei conti, è stata risolta con la sentenza n. 8/2002/QM che, pur in contrasto con l'organo requirente che aveva espresso diverso avviso, stabiliva che l'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995 non aveva alcun effetto abrogativo dell'art. 15, comma 5, della citata legge n. 724 del 1994, sicché il trattamento spettante al superstite di titolare di pensione liquidata prima del 31 dicembre 1994 doveva essere liquidato computando l'indennità integrativa speciale nella misura piena.

Inoltre, dalla citata sentenza delle sezioni riunite si evincerebbe che il giudice contabile aveva affermato l'esistenza del generale principio di affidamento circa l'aspettativa del superstite a non vedere pregiudicato, in peggio, il trattamento già percepito dal dante causa – l'esponente riporta, altresì, alcuni passi della sentenza di questa Corte n. 446 del 2002, avente ad oggetto proprio l'art. 1, comma 41, della legge 335 del 1995, ponendo in rilievo come, invece, quest'ultima abbia affermato principi opposti; in tal senso si è espressa anche la Corte di cassazione secondo la quale, con riferimento all'applicazione delle novità introdotte dalla riforma di cui alla legge n. 335 del 1995 alle pensioni di reversibilità, si è ritenuto non sussistente alcun diritto quesito e/o alcuna tutelabile legittima aspettativa ad un trattamento previdenziale non ancora sorto in capo al superstite (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 12 agosto 2008, n. 21545).

In questo quadro, l'esponente afferma che le argomentazioni delle sezioni riunite non potevano considerarsi risolutive.

Pertanto, è intervenuto il legislatore con la norma interpretativa di cui al comma 774 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 e con il successivo comma 776, che ha abrogato il comma 5 dell'art. 15 della legge n. 724 del 1994, determinando la piena assoggettabilità anche delle pensioni di reversibilità riferite a pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 alla legge di riforma.

Ad avviso dell'esponente, dunque, le norme rappresentano una sistemazione organica della materia e costituiscono espressione della tendenziale reductio ad unum perseguita dal legislatore, iniziata sin dal 1994, per uniformare la disciplina dei sistemi previdenziali presenti nel nostro ordinamento.

Le norme all'esame, quindi, dovrebbero essere considerate alla stregua di quelle autenticamente interpretative, ovvero principi fondamentali di riforma dell'ordinamento economico-sociale della Repubblica.

La difesa prosegue dando atto delle sentenze n. 1 del 2011 e n. 74 del 2008 e pronunciatesi proprio sui commi in questione, alla luce delle quali la questione dovrebbe essere dichiarata inammissibile, in quanto ripropone quesiti già affrontati da questa Corte (al riguardo, sono richiamate le ordinanze n. 449 del 1995, n. 300 del 1989 e n. 198 del 1981).

Inoltre, l'inammissibilità della questione dovrebbe fondarsi anche sulle argomentazioni

svolte nella sentenza n. 311 del 2009.

Ad avviso dell'esponente, la questione prospettata dalla Corte dei conti sarebbe inammissibile perché prospetterebbe meri dubbi interpretativi, derivanti dal contrasto tra le argomentazioni della Corte di Strasburgo e quelle svolte da questa Corte; quindi, sussisterebbe il difetto di rilevanza (sono, al riguardo, evocate le ordinanze n. 268 del 2008, n. 118 del 2003, n. 89 e n. 1 del 2002, n. 442 del 2001, n. 174 del 1999 e n. 7 del 1998).

Nel merito la difesa dell'INPS chiede a questa Corte di dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale, alla luce degli enunciati delle sentenze n. 1 del 2011 e n. 311 del 2009.

Con le disposizioni censurate il legislatore si sarebbe, dunque, proposto di definire ed armonizzare il quadro normativo in tema di trattamento di quiescenza spettante ai superstiti, eliminando le precedenti differenze esistenti tra il comparto pubblico e quello privato; avrebbe inteso garantire una generale perequazione dell'importo spettante a titolo di indennità integrativa speciale, ricomprendendola all'interno del complessivo trattamento di quiescenza.

Inoltre, il legislatore non avrebbe pregiudicato i diritti acquisiti in modo definitivo, proprio perché avrebbe inciso soltanto sulle questioni ancora pendenti, accogliendo un indirizzo giurisprudenziale in precedenza elaborato ed avrebbe risolto una imperfezione tecnica, raccordando la normativa transitoria, recata dall'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, con la sopravvenuta disciplina di ampia riforma pensionistica, e segnatamente con quanto da essa disposto all'art. l, comma 41.

La difesa dell'INPS, poi, osserva come la censura rivolta verso il comma 776 non sia sorretta da alcuna valida argomentazione e che in ogni caso, come già osservato nella sentenza n. 74 del 2008, detta disposizione risponderebbe ad «una esigenza di ordine sistematico».

Per quanto concerne le altre argomentazioni formulate dal rimettente, l'esponente osserva come nell'ordinanza di rimessione manchi ogni indicazione dei motivi in forza dei quali non ricorrerebbero le pressanti questioni di ordine generale o la necessità di riaffermare l'intento originario del legislatore, o ancora l'esigenza di correggere la carente tecnica legislativa nel comporre la norma interpretata, motivi che, soli, consentirebbero la violazione mediata dell'art. 117 Cost.

Con specifico riferimento alla insussistenza della violazione del principio dell'equo processo, l'esponente, oltre a richiamare la citata sentenza n. 311 del 2009, osserva come la norma censurata costituisca un tassello del più generale disegno di riforma del sistema pensionistico dei dipendenti pubblici, con previsione di progressiva equiparazione del trattamento di reversibilità rispetto a quello previsto per i dipendenti del settore privato.

Risulterebbe, inoltre, smentito l'assunto secondo cui l'intervento del legislatore avrebbe determinato una modificazione peggiorativa della situazione patrimoniale dei pensionati interessati, come dimostra la situazione venutasi a creare dopo l'intervento delle sezioni riunite della Corte dei conti con la più volte citata sentenza n. 8/2002/QM.

Infatti, sostiene la difesa dell'INPS, non infrequenti sarebbero stati i casi nei quali, applicando la normativa secondo l'interpretazione fornita dalla sentenza ora citata, il pensionato, pur vittorioso all'esito del giudizio intrapreso, si sarebbe visto paradossalmente ridurre il trattamento di quiescenza.

L'esponente riferisce, inoltre, che alcune sezioni territoriali della Corte dei conti – al fine di non vanificare il riconoscimento della pretesa, con la stessa sentenza che riconosceva il diritto alla liquidazione della indennità integrativa speciale con le norme previgenti rispetto alla legge n. 724 del 1994, come interpretata dalla sentenza n. 8/2002/QM, affermavano il diritto del

ricorrente alla stessa in forma separata ed in misura intera, oltre al diritto alla liquidazione, ma della sola voce pensione, secondo l'aliquota del sessanta per cento, introdotta dal comma 4 della legge n. 724 del 1994, e non secondo l'aliquota effettivamente spettante secondo le norme applicate, ovvero il cinquanta per cento, con ciò inaugurando una via interpretativa palesemente contra legem.

Altre sezioni territoriali, poi, avrebbero riconosciuto il conglobamento della indennità integrativa speciale, secondo la legge n. 724 del 1994, ma applicandola nella misura intera, con ciò, di fatto, eludendo il disposto del comma 41 dell'art. l della legge n. 335 del 1995 (è richiamata la sentenza Corte della dei conti – sezione Lazio – n. 2574 del 2005).

L'intervento del legislatore sarebbe stato, dunque, non solo opportuno, ma anche necessario, sia per consentire la compiuta applicazione dei principi di riforma economico-sociale dettati già nel 1995, sia per ristabilire certezza del diritto in una materia che, per i delicati rilievi sociali che involge e per gli importanti riflessi sugli equilibri di bilancio, mal tollera soluzioni disorganiche, tendenzialmente destinate ad aggravarsi e in potenza atte a ripercuotersi anche su altri istituti dell'ordinamento previdenziale di pertinenza, aggravando il rischio di lesione del principio di parità di trattamento che la pubblica amministrazione deve invece garantire (il riferimento è all'ampia casistica relativa al conferimento di più indennità integrative speciali su plurimi trattamenti pensionistici).

Pertanto, ad avviso della difesa dell'INPS, non vi sarebbe alcun elemento che induca a ritenere la disposizione nazionale esclusivamente diretta ad influire sulla soluzione delle controversie in corso; essa, inoltre, non realizzerebbe una modifica in pejus di una situazione patrimoniale già acquisita in precedenza, visto che la legge interpretativa garantirebbe, in ogni caso, il trattamento economico già goduto.

Attraverso le norme censurate, il legislatore non avrebbe travalicato i limiti previsti dalla Convenzione europea.

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana, con ordinanza del 29 ottobre 2013 (r.o. n. 272 del 2013), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 774 e 776, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), «nella parte in cui incidono sui giudizi pendenti alla data della loro entrata in vigore, con riferimento all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), e all'art. 1, del protocollo 1, della Convenzione medesima, per violazione dell'art. 117 Cost., nei sensi di cui in motivazione».

La Corte rimettente ritiene che le norme censurate, nella parte in cui dispongono 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'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» (art. 1, comma 774); e che «È abrogato l'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724» (art. 1, comma 776), violerebbero l'art. 117, primo comma, della Costituzione, perché dette disposizioni, in assenza di «motivi imperativi d'interesse generale» e di «un ragionevole

rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, restando indimostrati gli apprezzabili effetti contenitivi della spesa pubblica nel settore previdenziale», intervengono sui giudizi in corso di cui è parte lo Stato ed assicurano a quest'ultimo l'esito favorevole delle controversie, in quanto privano i ricorrenti della possibilità di ottenere il riconoscimento – come finora accaduto secondo il consolidato diritto vivente – della più favorevole liquidazione della pensione di reversibilità, così ponendosi in contrasto con il principio di certezza del diritto e dell'equo processo, di cui all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti «CEDU») e all'art. 1 del Protocollo addizionale, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare con la sentenza del 7 giugno 2011, emessa in causa Agrati ed altri contro Italia.

2.– La questione è manifestamente infondata.

3.– Essa, come risulta dal petitum formulato dal giudice a quo, concerne «la legittimità costituzionale dei commi 774 e 776 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui incidono sui giudizi pendenti alla data della loro entrata in vigore, con riferimento all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del protocollo 1 della Convenzione medesima, per violazione dell'art. 117 Cost., nei sensi di cui in motivazione».

Pertanto, la norma impugnata è l'art. 1, commi 774 e 776, della citata legge n. 296 del 2006; il parametro costituzionale è l'art. 117, primo comma, Cost.; la normativa interposta (ex multis, sentenze n. 78 del 2012; n. 349 e n. 348 del 2007) è costituita dall'art. 6 della CEDU e dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla detta Convenzione, come interpretati dalla Corte di Strasburgo.

Così individuato il thema decidendi, si deve osservare che, come del resto si evince dalla stessa ordinanza di rimessione, questa Corte è stata chiamata più volte a scrutinare la legittimità costituzionale della citata normativa, pervenendo sempre a pronunzie di non fondatezza delle questioni (ex multis, n. 1 del 2011; n. 228 del 2010 e n. 74 del 2008).

In particolare, con la sentenza n. 1 del 2011, questa Corte, dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento anche sulla scorta del percorso argomentativo seguito dalla sentenza n. 74 del 2008, ha ribadito, tra l'altro, i principi da tale pronuncia affermati e cioè che: a) l'abrogazione – ad opera del comma 776 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 – dell'art. 15, comma 5, della legge n. 724 del 1994, non poteva considerarsi irragionevole per contraddittorietà, «giacché essa risulta rispondente ad una esigenza di ordine sistematico imposta proprio dalle vicende che hanno segnato la sua applicazione»; b) inoltre, «potendo il legislatore, in sede di interpretazione autentica, 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, nella specie è da escludersi una siffatta irragionevolezza anche perché l'assetto recato dalla norma denunciata riguarda anche il complessivo riequilibrio delle risorse e non può, pertanto, non essere attenta alle esigenze di bilancio».

Ciò premesso, la sentenza n. 1 del 2011 così prosegue: «venendo all'applicazione, da parte della Corte di Strasburgo, dell'art. 6 della CEDU, in relazione alle norme nazionali interpretative concernenti disposizioni oggetto di procedimenti nei quali è parte lo Stato, giova rammentare – come messo già in luce dalla sentenza n. 311 del 2009 di questa Corte […] – che la legittimità di tali interventi è stata riconosciuta: 1) in presenza di "ragioni storiche epocali", come nel caso della riunificazione tedesca, unitamente alla considerazione della sussistenza effettiva di un sistema che aveva garantito alle parti, che contestavano le modalità del riassetto, l'accesso a, e lo svolgimento di, un processo equo e garantito» […]; 2) «per ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore, al fine di porre rimedio ad

una imperfezione tecnica della legge interpretata» […]. «Alla stregua di quanto evidenziato dalla citata sentenza n. 311 del 2009, nella vicenda da essa scrutinata, i principi in materia richiamati dalla giurisprudenza della Corte europea costituiscono espressione di quegli stessi principi di uguaglianza, in particolare sotto il profilo della parità delle armi nel processo, ragionevolezza, tutela del legittimo affidamento e della certezza delle situazioni giuridiche, che questa Corte ha escluso siano stati vulnerati dalla norma qui censurata. Peraltro, in quell'occasione si è anche soggiunto che l'identificazione dei "motivi imperativi d'interesse generale", che suggeriscono al legislatore nazionale interventi interpretativi, è opportuno che sia in parte lasciata agli stessi Stati contraenti, trattandosi, tra l'altro, degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo, considerato che le decisioni in questo ambito implicano, infatti, una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali».

La sentenza n. 1 del 2011 aggiunge che «Nella complessiva cornice dianzi tratteggiata, deve ritenersi che le denunciate norme di cui ai commi 774, 775 e 776 dell'art. 1 della legge 29 dicembre 2006, n. 296, sono effettivamente interpretative e assumono come referente un orientamento giurisprudenziale presente, seppur minoritario, così da scegliere, "in definitiva, uno dei possibili significati della norma interpretata". Inoltre, se si tiene presente che nella fattispecie vengono in evidenza rapporti di durata, non può parlarsi di un legittimo affidamento nella loro immutabilità, mentre d'altro canto si deve tenere conto del fatto che le innovazioni che sono state apportate, e che non hanno trascurato del tutto i diritti acquisiti, hanno non irragionevolmente mirato alla armonizzazione e perequazione di tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati. La legge n. 335 del 1995, infatti, ha costituito il primo approdo di un progressivo riavvicinamento della pluralità dei sistemi pensionistici, con effetti strutturali sulla spesa pubblica e sugli equilibri di bilancio, anche ai fini del rispetto degli obblighi comunitari in tema di patto di stabilità economica finanziaria nelle more del passaggio alla moneta unica europea. L'intervento legislativo ha, poi, 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 poteva dirsi ingenerato" (sentenza n. 74 del 2008)».

Infine, la sentenza n. 1 del 2011 conclude – «in modo particolare e "determinante" – come posto in risalto anche nella sent. n. 311 del 2009 – il "processo equo" e con esso il "giusto processo" ha trovato concretezza ed effettività anche tramite l'incidente di costituzionalità in una duplice occasione "conclusasi con una dichiarazione di infondatezza della questione, rispetto a parametri costituzionali coerenti con la norma convenzionale, pienamente compatibile, così interpretata, con il quadro costituzionale italiano"».

Come si vede, la sentenza da ultimo citata ha scrutinato la legittimità costituzionale della stessa normativa oggetto dell'ordinanza di rimessione, riscontrandone la compatibilità in riferimento al parametro costituzionale evocato.

Il Collegio rimettente non ignora la sentenza n. 1 del 2011, della quale riassume le argomentazioni. Sostiene, però, che esse, per un verso, «sembrerebbero postulare che la riforma operata con la legge n. 335/95 possa qualificarsi come dettata da "ragioni storiche epocali" e, per altro verso, che il legislatore abbia inteso "porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata"».

Ad avviso del Collegio, né l'una né l'altra proposizione darebbero «effettiva contezza della realtà storica e giuridica nella quale la norma di interpretazione autentica è andata ad incidere».

La legge n. 335 del 1995 sarebbe, molto più modestamente, una norma di armonizzazione del sistema pensionistico che, pur nella sua innegabile rilevanza sotto il profilo degli equilibri finanziari del sistema medesimo, non potrebbe certo assurgere a ragione storica epocale.

In secondo luogo, dopo la sentenza n. 8/2002/QM delle sezioni riunite della Corte dei conti, la giurisprudenza non avrebbe più avuto alcun dubbio sulla corretta interpretazione delle norme che, pertanto, sarebbero state letteralmente sovvertite (a distanza di ben quattro anni dal 2002) dall'intervento del legislatore.

Da ultimo, questa Corte, nella sentenza sopra richiamata, non avrebbe potuto tenere conto dell'ulteriore sviluppo, in tema di art. 6 della CEDU, della giurisprudenza della Corte EDU, nei termini richiamati e contenuti nella sentenza emessa dalla stessa Corte il 7 giugno 2011 nella causa Agrati ed altri contro l'Italia, specialmente con riferimento alla qualificazione dell'aspettativa – in rapporti di durata – come "bene", dalla cui lesione quindi deriva la violazione dell'art. 6 della CEDU e dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione medesima.

Queste argomentazioni non possono essere condivise.

Invero, non è esatto affermare che la sentenza di questa Corte n. 1 del 2011 abbia postulato che la riforma realizzata con la legge n. 335 del 1995 sia da qualificare come dettata da «ragioni storiche epocali» o che il legislatore abbia inteso «porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata».

Senza entrare in valutazioni concernenti la natura della suddetta riforma – che, peraltro, non sembra collocabile nell'ottica riduttiva adottata dall'ordinanza di rimessione – si deve osservare che la sentenza di questa Corte da ultimo citata, dopo avere affermato che le norme denunciate sono effettivamente interpretative, ha aggiunto che esse «assumono come referente un orientamento giurisprudenziale presente, seppur minoritario, così da scegliere, "in definitiva, uno dei possibili significati della norma interpretata"» (sentenza n. 1 del 2011, punto 7. del Considerato in diritto). Così decidendo, essa si è ricollegata al costante orientamento giurisprudenziale, in forza del quale il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica, non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche «quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore» (ex plurimis, sentenze n. 209 del 2010, n. 24 del 2009, n. 170 del 2008 e n. 234 del 2007).

Infine, il Collegio rimettente sostiene che questa Corte, con la sentenza n. 1 del 2011, non avrebbe potuto tenere conto, ratione temporis, dell'ulteriore sviluppo, in tema di art. 6 della CEDU, della giurisprudenza della Corte EDU, nei termini contenuti nella sentenza emessa da tale organo in causa Agrati ed altri contro Italia del 7 giugno 2011, specialmente con riferimento alla qualificazione dell'aspettativa, nei rapporti di durata, come "bene", dalla cui lesione deriverebbe la violazione dell'art. 6 della CEDU e dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione medesima.

Tuttavia, il giudice a quo non chiarisce, se non con un assunto meramente assertivo, quale incidenza avrebbe il nuovo sviluppo giurisprudenziale rispetto all'assetto normativo precedente, e la motivazione sul punto è essenziale, specialmente ove si consideri che le normative oggetto della sentenza di questa Corte n. 1 del 2011 e della citata pronunzia della Corte EDU sono differenti.

Peraltro, anche a prescindere da quanto da ultimo affermato, si deve osservare che la Corte EDU, con la sentenza emessa nella causa Agrati ed altri contro Italia, ha stabilito la seguente regola di diritto: «Se in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'art. 6 ostano, salvo che per ragioni imperative di interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. L'esigenza della

parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte».

Detto principio è già stato esaminato da questa Corte con riferimento a norme interpretative, quindi, con efficacia retroattiva concernenti, come in questo caso, la materia previdenziale.

Nelle sentenze n. 15 del 2012 e n. 257 del 2011, infatti, questa Corte – con riferimento a questioni di legittimità costituzionale per certi versi analoghe a quella qui in esame – ha affermato, in relazione alla enunciata regola di diritto, che «Anche secondo la detta regola, dunque, sussiste lo spazio per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i divieti di cui all'art 25 Cost.). Diversamente se ogni intervento del genere fosse considerato come indebita ingerenza allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia, la regola stessa sarebbe destinata a rimanere una mera enunciazione priva di significato concreto».

Nel caso in esame, come prima osservato, il legislatore con la norma censurata ha scelto uno dei possibili significati della norma interpretata, seppure ascrivibile ad un orientamento giurisprudenziale minoritario.

Alla stregua delle considerazioni che precedono la questione, dunque, va dichiarata nel suo complesso manifestamente infondata, in quanto il rimettente non ha addotto nuove argomentazioni a sostegno delle censure già esaminate da questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 774 e 776, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale – legge finanziaria 2007), sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione medesima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 settembre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.