

Sezione: SEZIONI RIUNITE
Esito: SENTENZA
Numero: 11
Anno: 1998
Materia: PENSIONI
Data pubblicazione: 15/05/1998

N. 11/98/QM

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LACORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE

in sede giurisdizionale, composta dai sigg. magistrati:

Raffaele	De Mita	Presidente
Mario	Ristuccia	Consigliere
Carmelo	Geraci	Consigliere
Antonio	De Feo	Consigliere relatore
Claudio	Gatti	Consigliere
Francesco	Iraci	Consigliere
Giuseppe	David	Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sulla questione di massima deferita dalla Sezione prima giurisdizionale centrale con ordinanza n. 073/97/A in data 25 nov. 1997 nel giudizio di appello iscritto al n. 136/PC, proposto da Ministero dell'Interno e dalla Prefettura di Brindisi avverso la sentenza n. 192/96 in data 18 nov. 1996 della Sezione giurisdizionale per la regione Puglia.

Vista l'ordinanza di rimessione iscritta al n. 62/SR/QM del registro di segreteria;

Visti gli atti di causa;

Uditi nella pubblica udienza dell'8 aprile il relatore, consigliere Antonio De Feo, l'avv. Giuseppe Macaluso per l'Avvocatura dello Stato, il Viceprocuratore Generale, Antonio Barrella.

FATTO

I signori Carbone Giuseppe, Pignatelli Vincenzo, Lulì Antonio, Paiano Giuseppe, Bisanti Francesco, tutti ex dipendenti della Polizia di Stato, proponevano separati ricorsi alla Sezione giurisdizionale per la regione Puglia, affermando il loro diritto alla riliquidazione della pensione sulla base dell'intero beneficio economico previsto dall'accordo recepito dal D.P.R. 27 marzo 1984, n. 69. La citata Sezione, con sentenza del 18 nov. 1995, accoglieva detti ricorsi riconoscendo il diritto alla riliquidazione della pensione con riferimento all'intero beneficio economico di cui all'accordo medesimo e non solo per l'importo frazionato percepito in attività di servizio. Va aggiunto che con tale sentenza si richiamavano espressamente i principi enunciati dalle Sezioni Riunite di questa Corte con sentenza 9.10.11./QM, in data 28 sett. 1994, con riferimento ad analogo accordo recepito con D.P.R. n. 345/1983.

Contro la sentenza ha proposto appello il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Brindisi, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato. In detto appello si è eccepito, in via preliminare, la nullità della sentenza per avere i giudici emesso pronuncia in materia sottratta alla giurisdizione della Corte, trattandosi di questione relativa al rapporto di impiego e quindi di competenza

dei T.A.R.. Si è poi affermata l'erroneità della decisione, in quanto l'art. 10 del D.P.R. n. 69/84 "fa espresso riferimento agli importi effettivamente corrisposti ai fini della commutabilità degli incrementi stipendiali nella determinazione del trattamento economico".

Durante il giudizio così introdotto la I Sezione giurisdizionale centrale ha emesso l'ordinanza in epigrafe, con la quale, rilevato il contrasto giurisprudenziale, potenziale tra le Sezioni di appello ed effettivo tra la III Sez. Centrale e alcune Sezioni regionali, circa l'applicazione dell'accordo collettivo recepito dal D.P.R. 69/1984 più volte citato, ha deferito la questione a queste Sezioni Riunite ai sensi dell'art. 4, 1° comma, della legge 21 marzo 1953, n. 161, e dell'art. 7 del D.L. 15 nov. 1993, n. 453, convertito in legge 14 gennaio 1994, n. 19.

In particolare la Sezione chiede di dirimere il contrasto esistente sul seguente punto: "se, tenuto conto della disposizione di cui all'art. 10, 1° comma, del D.P.R. 27 marzo 1984, n. 69, spetti ai dipendenti della Polizia di Stato, cessati dal servizio durante la vigenza contrattuale dell'accordo ivi recepito, la riliquidazione della pensione sulla base dell'intero beneficio economico di attività contemplato, ovvero soltanto sulla base della frazione dello stesso effettivamente percepita e, quindi maturata in corrispettivo della resa prestazione lavorativa, fino alla data del collocamento a riposo".

Osserva al riguardo la Sezione che non è possibile richiamarsi per la soluzione della questione ai principi enunciati dalle SS.RR. di questa Corte, con la pronuncia 9/10/11 QM, relativi al diverso accordo stipulato per il personale della scuola, così come hanno fatto i vari collegi giudicanti che hanno adottato una interpretazione estensiva dell'accordo. Infatti la disciplina la disciplina è diversa: il D.P.R. n. 345/83, all'art. 9, dispone che "le nuove misure degli stipendi risultanti dall'applicazione delle presenti norme hanno effetto sul trattamento ordinario di quiescenza". Invece l'art. 10 del D.P.R. n. 69/84, all'art. 10 stabilisce testualmente "I nuovi stipendi, negli importi effettivamente corrisposti in relazione allo scaglionamento del beneficio di cui al precedente art. 4, hanno effetto sul trattamento di quiescenza". La formulazione è analoga, annota la Sezione, a quella adottata dall'art. 7 del D.P.R. n. 344/1983, relativo all'accordo per il personale ministeriale. Detta diversa formulazione, secondo i giudici emittenti, non consentirebbe una interpretazione tale da comprendere l'intero beneficio e non sarebbe in contrasto con la norma generale di cui all'art. 43 del T.U. n. 1092/1973, "essendo comunque pacifico che l'importo corrisposto effettivamente in servizio non si identifica con quello materialmente appreso dal dipendente, ma con quello maturato, indipendentemente dai tempi della sua materiale erogazione".

Del resto per emolumento maturato e quindi spettante non può che intendersi, per il personale in servizio, "salvo diversa contraria disposizione, nella specie non ricavabile neppure in via interpretativa, quello che si pone in funzione di corrispettività della prestazione lavorativa effettivamente svolta".

Con memoria, presentata il 18 marzo 1998, si è costituito uno dei ricorrenti in 1° grado, Carbone Giuseppe, rappresentato e difeso dall'avv. Lorenzo Durano. In detta memoria si afferma, anzitutto, che dalla lettura, sotto il profilo sistematico, del D.P.R. n. 69/1984, emerge incontestabilmente il diritto dei dipendenti della Polizia di Stato, cessati dal servizio durante la vigenza dell'accordo, alla riliquidazione della pensione sulla base dell'intero beneficio. Infatti l'art. 2 del citato D.P.R. dispone testualmente "A decorrere dal 1 genn. 1983 al personale dei ruoli della Polizia competono i

seguenti stipendi iniziali annui". In sostanza, si afferma nella memoria, "il diritto al nuovo trattamento economico sorge in toto a decorrere dal 1° gen. 1983, mentre a norma del successivo art. 4 solo la data della materiale erogazione viene differita.

Si rileva la "singolarità" della circostanza per cui la interpretazione indicata sia avversata proprio dalla I Sezione centrale, che, con sentenza n. 223/97/A, depositata qualche giorno prima dell'ordinanza, ha riconosciuto il diritto di pensionati della Polizia all'intero beneficio. In base a detta sentenza soggetti, che hanno presentato analogo ricorso con l'assistenza degli stessi difensori, si vedono riconosciuto dalla stessa Sezione di appello un diritto che ad altri è negato.

In data 26 marzo 1998 sono state depositate alla segreteria di queste Sezioni Riunite le "note" del Procuratore Generale. In esse si richiama il principio contenuto nella citata pronuncia 9/10/11/QM per il quale "ogni accordo va visto come oggetto di autonoma contrattazione collettiva". Da ciò si deduce che non è possibile trarre canoni interpretativi, per il caso all'esame, dall'accordo stipulato per il personale della scuola. Premesso che non può affermarsi l'esistenza di un principio generale di valutazione intera degli scaglionamenti stipendiali contenuti in un accordo, detta valutazione sarebbe ammissibile "solo in virtù di conforme espresso dato normativo". Lo stesso giudice amministrativo (si citano, tra l'altro, le decisioni n. 801 e 852 del 1986 del Sez. VI del Consiglio di Stato) relativamente all'accordo 345/1983 per il personale della scuola, osserva sempre la Procura Generale, ha "ribadito la inapplicabilità ai collocati a riposo degli aumenti non maturati in servizio, non ravvisando negli scaglionamenti le modalità di esecuzione di un'unica obbligazione precedentemente sorta, bensì la costituzione del diritto a singoli aumenti".

All'odierna udienza l'avv. Giuseppe Macaluso, per l'Avvocatura dello Stato, rileva che la formulazione letterale dell'art. 10 del citato D.P.R. n. 69 non può dar luogo a dubbi interpretativi, richiama la normativa successiva, che ha sempre ancorato la pensione allo stipendio effettivamente percepito, ricorda la giurisprudenza della Corte che ha più volte fatto riferimento nell'interpretazione dei vari accordi sindacali al principio di cui all'art. 43.

Il Vice procuratore Generale, Antonio Barrella, dichiara anzitutto di condividere la posizione dell'Avvocatura dello Stato. Espone quindi i principi derivanti dall'ordinamento pensionistico nella loro evoluzione storica e, tra questi, si sofferma in particolare sul principio contenuto nell'art. 43 del D.P.R. n. 1092 del 23 dic. 1973. La corrispondenza tra il trattamento pensionistico effettivamente percepito e la pensione, afferma il Viceprocuratore Generale, costituisce uno dei cardini del sistema pensionistico e corrisponde anche all'esigenza di assicurare una copertura contributiva all'onere finanziario. Critica, pertanto, le affermazioni contenute nella sentenza di queste Sezioni Riunite, n. 9/10/11/QM, le quali sono basate su osservazioni non ricavabili dal sistema. Rileva come la riliquidazione e la perequazione devono essere fondate su precisi dati normativi e non possono certamente essere disciplinate da un accordo sindacale, che ha un diverso oggetto. Conclude chiedendo che la questione di massima sia decisa nel senso di riconoscere ai dipendenti della Polizia di Stato, collocati a riposo durante la vigenza economica dell'accordo di cui al D.P.R. n. 69, il trattamento pensionistico corrispondente allo stipendio effettivamente percepito all'atto del collocamento a riposo.

DIRITTO

La questione proposta all'esame di queste Sezioni Riunite riguarda l'applicazione dell'accordo di cui al D.P.R. 29 marzo 1984, n. 69, con riferimento agli effetti sul trattamento pensionistico, ai dipendenti della Polizia di Stato cessati dal servizio dal 1 gennaio 1983, data di decorrenza economica dell'accordo medesimo.

Va, anzitutto, precisato, al fine di evitare argomentazioni ed elementi estranei all'oggetto del giudizio, che non possono avere influenza nella decisione da adottarsi né i principi desumibili dalla sentenza 9/10/11/QM di queste Sezioni né la normativa contenuta in altri accordi contrattuali. E' ovvio, infatti che ogni accordo del genere di quelli all'esame costituisce un "corpus" a sé e, come tale, deve essere interpretato in maniera autonoma. In altri termini sono i dati normativi specifici, le esigenze poste a loro fondamento, i principi generali ricavabili dal sistema e i fondamentali canoni ermeneutici gli strumenti che l'interprete deve adoperare nel difficile compito di ricostruire la volontà della legge, non potendosi per un procedimento di "assimilazione" ricavarci regole da altri complessi normativi.

Ciò premesso, nel caso all'esame, deve farsi anzitutto riferimento alla normativa specifica. Il D.P.R. n. 69, del 12 aprile 1984, all'art. 2, ha stabilito che i nuovi stipendi "competono" al personale della Polizia di Stato "a decorrere dal 1 gennaio 1983". Il successivo art. 4 ha scaglionato i benefici economici derivanti da detti stipendi alle date del 1 gennaio 1983 (per il 35 per cento), del 1 gennaio 1984 (per il 75 per cento), del 1 gennaio 1985 (per il cento per cento). Infine l'art. 10 ha testualmente disposto. "I nuovi stipendi, negli importi effettivamente corrisposti in relazione allo scaglionamento del beneficio di cui al precedente art. 4, hanno effetto sulla tredicesima mensilità, sul trattamento ordinario e privilegiato,". Sia dal complesso normativo sia, in particolare dall'art. 10 ora citato possono trarsi due osservazioni che appaiono essenziali al fine del decidere: il riferimento chiaro ed esplicito all'"effettività" ed allo "scaglionamento" del beneficio agli effetti del trattamento pensionistico, la diversità di formulazione dell'articolo all'esame rispetto a quello regolante analoga situazione per il personale della scuola, l'art. 9 del D.P.R. n. 345/1983.

Circa la prima osservazione appare evidente che il legislatore, nel riferirsi sia all'"effettività" sia allo "scaglionamento" ha inteso richiamare un principio fondamentale dell'ordinamento pensionistico, quello del necessario collegamento tra stipendio "maturato" (o "di cui si ha diritto") all'atto del collocamento a riposo e pensione. Proprio perché l'art. 2 del D.P.R. n. 69 aveva fissato la misura dei nuovi stipendi al 1 gennaio 1983 e l'art. 4 aveva scaglionato l'effettivo trattamento è apparso necessario il richiamo a quel principio in modo da evitare incertezze interpretative. Desumere dai dati normativi una diversa soluzione, oltre che contrastare con la formulazione letterale, significherebbe anche ammettere l'inutilità della disposizione medesima.

Né può condurre a diversa interpretazione l'espressione di cui all'art. 2 ora citato "a decorrere dal 1 gennaio 1983 competono i seguenti nuovi stipendi". In varie sentenze delle Sezioni di questa Corte l'espressione è stata letta nel senso che il dipendente alla data del 1 gennaio 1983 era titolare di un diritto all'intero beneficio, che veniva scaglionato nel tempo per esigenze di carattere finanziario. Da ciò si è tratta la conseguenza che anche i dipendenti, collocati a riposo dopo quella data avessero diritto ad una pensione avente come base il nuovo trattamento, pensione che veniva corrisposta a scaglioni come per i dipendenti in servizio.

Ma adottando detta interpretazione si è trascurato di considerare che ogni norma ha un significato solo se è posta in relazione alle altre norme della stessa legge, cioè nell'ambito di un sistema. Nel caso all'esame, come si è indicato, altre norme precisano il vero significato dell'espressione adoperata. Se poi si pone attenzione alla natura del diritto di cui si discute, si può desumere che trattasi di un diritto ad una concreta prestazione (somma di danaro). Appare difatti difficile ipotizzare un diritto "teorico" ad una somma di danaro, che però verrebbe "scaglionata" nel tempo per esigenze di carattere finanziario. Un diritto del genere non può che essere riferito ad un solido "quantum" economico. Ed è per questo che la "competenza", alla quale si riferisce il più volte citato art. 2, deve essere intesa semplicemente come parametro di riferimento per i previsti aumenti stipendiali e non come previsione di un diritto "astratto", che, dato l'oggetto, non ha senso. Quanto poi alle esigenze di carattere finanziario, che avrebbero suggerito lo scaglionamento, trattasi di esigenze che, come è stato già affermato in una pronuncia di una Sezione giurisdizionale di questa Corte, "in quanto variabili indipendenti non espresse rimangono fuori dal congegno contrattuale e non possono perciò ampliarne il contenuto" (Sez. Giur. Piemonte n. 430 del 30 maggio 1996).

La seconda osservazione, relativa alla diversa formulazione rispetto a quella contenuta nella normativa sul personale della scuola, appare rilevante al fine di evitare quelle argomentazioni e richiami adottati per un diverso accordo, che sono fuorvianti nell'interpretazione oggetto dell'attuale giudizio. Al riguardo basti ripetere la formulazione dell'art. 9 del D.P.R. n. 345: "Le nuove misure degli stipendi risultanti dall'applicazione delle presenti norme hanno effetto sul trattamento ordinario di quiescenza". Qui non vi è alcun riferimento allo "scaglionamento" o all'"effettività", riferimento che è invece chiaro ed esplicito nell'art. 10 del D.P.R. n. 69 all'esame.

Ma quand'anche, per mera ipotesi, il significato dell'art. 10 non fosse chiaro, non potrebbe nel dubbio non applicarsi il fondamentale principio di cui all'art. 43 del T.U. n. 1092 citato. Detto principio pone una correlazione tra stipendio effettivo e trattamento di quiescenza e deriva dal rapporto intercorrente tra la retribuzione in attività e la c.d. "retribuzione differita", qual'è considerata la pensione. Alla sua base vi è anche un'esigenza di carattere finanziario, che non può assolutamente essere ignorata: la necessità che il trattamento di quiescenza trovi una sorta di copertura nella contribuzione versata durante il rapporto di lavoro. Da tale correlazione e dall'esigenza che ne costituisce il fondamento può ricavarsi la conseguenza che le deroghe sono eccezioni, che, come tali, devono essere sufficientemente esplicitate e non desumibili genericamente dal sistema o quanto meno da altri complessi normativi. Concludendo, quindi, nel caso all'esame, qualora vi fossero stati dubbi interpretativi, avrebbe dovuto comunque applicarsi il principio di cui all'art. 43 del T.U.. Si aggiunge che proprio per le ragioni esposte è da escludersi una perequazione del trattamento pensionistico. La riliquidazione e la perequazione, che sono, com'è noto istituti con i quali il legislatore adegua le pensioni al costo della vita ed alla c.d. dinamica retributiva, sono disciplinate da specifiche leggi, a fondamento delle quali vi è una visione delle risorse finanziarie da destinare a detti adeguamenti. Trattasi di istituti che non solo possono ritenersi eccezionali, ma che sono di esclusiva competenza del legislatore primario. Ne deriva che non può ipotizzarsi che in occasione di accordi sindacali, aventi diverso oggetto e diverse finalità, si siano disciplinate forme di perequazione.

Per le considerazioni che si sono espresse queste Sezioni Riunite ritengono che la norma sottoposta all'esame debba essere interpretata secondo il significato desumibile e dalla formulazione letterale e dal sistema complessivo, in linea con il principio di cui all'art. 43 del T.U. n. 1042, escludendo come si è detto intenti perequativi.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti a Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, decide la questione di massima, proposta dalla I Sezione giurisdizionale centrale con l'ordinanza in epigrafe, nel senso che agli ex dipendenti della Polizia di Stato, cessati dal servizio con decorrenza dal 1 gennaio 1983, i benefici di cui al D.P.R. n. 69/84 spettano nella misura effettivamente corrisposta all'atto del collocamento a riposo.

IL PRESIDENTE

(R. De Mita)

L'estensore

(De Feo)

Depositata in Segreteria il 15 maggio 1998

Il Dirigente della Segreteria

(Laura Di Domenico)