

SENTENZA

(Numero 7/2006/QM)

nei giudizi riuniti innanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti su questione di massima di cui ai nn. 216/SR/QM e 217/R/QM del registro di segreteria, su deferimento della Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, in composizione monocratica, rispettivamente con ordinanze nn. 6 e 7 dei giorni 6 e 8 febbraio 2006 ,

Visti gli atti e i documenti tutti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 7 maggio 2006, con l'assistenza del segretario, sig. Carlo Selvaggio, il relatore, Cons. Leonardo Venturini, ed il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale Fiorenzo Santoro

Ritenuto in fatto

Con le ordinanze di cui in epigrafe, la Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte ha deferito alle Sezioni Riunite la questione di massima in ordine al "riconoscimento, ai fini pensionistici, dei periodi corrispondenti all'astensione obbligatoria dal lavoro per maternità, verificatasi al di fuori del rapporto di lavoro, ai sensi dell'articolo 25, comma 2, del DLgs 26 marzo 2001, n. 151, in relazione a quanto disposto dagli articoli 16 e 17 dello stesso testo normativo i quali disciplinano diritti e doveri in occasione della maternità in ambito lavorativo".

La problematica è insorta all'evidenza del remittente a seguito di due ricorsi, depositati il 13 aprile ed il 17 maggio del 2005 presso la Sezione remittente ed iscritti ai nn. 17104/C e 17144/c del registro di segreteria, con i quali, rispettivamente, le sig.re B. Silvana e B. Maria, quest'ultima rappresentata e difesa dall'avv.to Paola Guglielmina, (e nella presente fase giudiziale, con memoria prodotta in data 6 maggio 2006, dall'avv.to Pasquale N., presso il cui studio in Roma, via Agri n. 1 elegge domicilio) hanno chiesto il riconoscimento del diritto ad ottenere la rideterminazione del trattamento pensionistico mediante l'accredito dei periodi di maternità afferenti la nascita del proprio figlio, beneficio previsto dall'articolo 25, comma 2 del DLgs n. 151 del 26 marzo 2001; mediamente hanno censurato il diniego di detto riconoscimento, frapposto dall'INPDAP e ancorato all'interpretazione della predetta norma, secondo la quale nel settore pubblico il beneficio dell'accredito figurativo sarebbe riservato alle donne che al momento della presentazione dell'istanza stanno svolgendo ancora attività lavorativa, mentre nel settore privato potrebbe essere richiesto da tutte, indipendentemente dalla circostanza che al momento della richiesta siano in attività o pensionate. L'interpretazione, secondo tesi oggetto del ricorso, sarebbe illegittima e contrastante con lo spirito delle norme che nell'ordinamento tutelano la maternità e, più in generale, con il principio di eguaglianza.

Il Giudice "a quo" si premura di precisare che la questione posta ora al vaglio di queste Sezioni Riunite, risulta, allo stato, risolta, in modo conforme alla tesi sostenuta dalle ricorrenti, in alcune pronunce della medesima Sezione giurisdizionale regionale per il Piemonte nonché in alcune sentenze sempre emesse da Sezioni giurisdizionali regionali (si citano le sentenze n. 877/05, Sezione giurisdizionale Sicilia in data 11 aprile 2005 e sentenza n. 605/05, Sezione giurisdizionale Toscana in data 11 maggio 2005); all'opposto, è stata definita con decisioni di rigetto sia dalla Sezione giurisdizionale regionale per il Piemonte, in diversa composizione monocratica, sia da altre Sezioni territoriali della Corte dei conti (si richiamano le sentenze Sezione giurisdizionale Piemonte n. 66/05 e n. 339/05, Sezione giurisdizionale Lombardia in data 30 settembre 2004 e 28 aprile 2005).

Viene precisato che nessuna pronuncia d'appello sulla questione in esame risulta ad oggi emanata.

Prima di delineare i termini della problematica di cui alla questione di massima, a motivo del

permanente contrasto giurisprudenziale menzionato, il remittente tratteggia il complesso e articolato regime normativo nel cui alveo interpretativo, diacronicamente, si colloca la questione che qui si deve affrontare, regime il cui esito cronologico è rappresentato dall'articolo 25, comma 2 del DLgs. 26 marzo 2001, n. 151, il quale prevede che "in favore dei soggetti iscritti al fondo pensioni lavoratori dipendenti e alle forme di previdenza sostitutive ed esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, i periodi corrispondenti al congedo di maternità di cui agli articoli 16 e 17, verificatisi al di fuori del rapporto di lavoro, sono considerati utili ai fini pensionistici, a condizione che il soggetto possa far valere, all'atto della domanda, almeno cinque anni di contribuzione versata in costanza di rapporto di lavoro ...".

La disposizione, contemplata nel capo dedicato al "trattamento previdenziale", è contenuta nel "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53" che è stato emanato "al fine di conferire organicità e sistematicità alle norme in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità", già presenti nell'ordinamento, come stabilisce la legge di delega (il citato articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53, Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città). Ciò premesso, osserva il Giudice "a quo" che le sentenze fino ad oggi emesse sia dalla stessa Sezione giurisdizionale per il Piemonte nonché da altre Sezioni giurisdizionali regionali interpretano l'applicanda normativa pervenendo in punto di diritto a conclusioni diametralmente opposte.

Secondo un indirizzo giurisprudenziale (si fa riferimento a sentenza n. 150/03, Sezione giurisdizionale Piemonte in data 13 aprile 2005; sentenza n. 162/05, Sezione giurisdizionale Piemonte in diversa composizione monocratica, del 17 maggio 2005; sentenza n. 339/05, Sezione giurisdizionale Lombardia in data 28 aprile 2005) viene privilegiato il significato letterale del termine "iscritto", interpretato come condizione riconoscibile e sussistente solo per coloro ancora in servizio al momento della presentazione dell'istanza. Si trae allora la conseguenza secondo la quale l'iscrizione al Fondo pensioni lavoratori dipendenti di cui al citato articolo 25 si riferisce esclusivamente a coloro che versano i contributi in quanto prestano attività lavorativa. Il beneficio in questione opererebbe quindi solo nella ricorrenza di entrambi i requisiti, vale a dire, l'iscrizione al Fondo ed il possesso della minima anzianità contributiva.

Fa fronte a quello ora esposto altro orientamento giurisdizionale (sentenza n. 136/05, Sezione giurisdizionale Piemonte in data 22 aprile 2005; sentenza n. 877/05, Sezione giurisdizionale Sicilia in data 11 aprile 2005; sentenza n. 605/05, Sezione giurisdizionale Toscana in data 11 maggio 2005), teso a conferire massimo rilievo alla tutela della condizione di maternità, così che l'espressione "iscritto", considerata quale espressione atecnica e generica diretta a ricomprendere tutti quelli la cui posizione è, comunque, gestita da un ente previdenziale, comporta che lo status di soggetto ancora in servizio o in quiescenza di chi invoca il beneficio non è decisivo, potendo l'iscrizione concernere chi è ancora in servizio - c.d. iscrizione attiva - ma anche chi, collocato in quiescenza, usufruisce delle prestazioni previdenziali, c.d. iscrizione passiva.

Nelle ordinanze di remissione si dà conto di altre due argomentazioni contrapposte

Infatti, i sostenitori del primo indirizzo giurisprudenziale, secondo cui l'iscrizione al Fondo non si riferisce a chi è già collocato in pensione, ritengono che un'interpretazione differente, produrrebbe una generalizzata applicazione retroattiva della norma in questione in violazione del canone tendenzialmente generale dell'irretroattività della legge fissato nell'articolo 11, comma 1, delle preleggi [1]. Va quindi esclusa la natura retroattiva della norma di cui al menzionato articolo 25, anche in considerazione dell'orientamento tendenziale seguito dal Legislatore nella materia sociale assicurativa, ambito caratterizzato da esplicito ricorso alla retroattività in relazione alle risorse di bilancio apprestate per la copertura dei corrispondenti

oneri finanziari.

All'opposto, si rileva, l'antagonista orientamento giurisprudenziale ha ritenuto inconferente alla soluzione del caso di specie la natura retroattiva o meno della norma in esame, la quale, invece, è esito risolutivo di un'evoluzione normativa della materia.

Il Giudice "a quo" non omette di manifestare la propria opzione in merito, ritenendo che i ricorsi in questione meriterebbero di trovare accoglimento, con conseguente declaratoria del diritto della ricorrente ad ottenere la ricostituzione della posizione pensionistica con l'accredito dei periodi di contribuzione figurativa previsti dall'articolo 25, comma 2, del DLgs 26 marzo 2001, n. 151.

Infatti, si argomenta, in considerazione del contenuto della norma nonché della natura del beneficio, nessuna relazione sembrerebbe sussistere tra il beneficio e la condizione di servizio; non può disconoscersi che il beneficio in oggetto consiste nel riconoscere la contribuzione figurativa per un periodo - quello di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità - durante il quale chi intende avvalersi del beneficio non era legato al datore di lavoro da alcun rapporto di lavoro in atto. A tale conclusione è stata richiamata la "ratio" specifica della norma, diretta ad elidere nei fatti l'obiettiva penalizzazione che l'astratta capacità di lavorare e di procurarsi tutti i vantaggi ad essa connessi, compresi quelli con effetto sul trattamento di quiescenza, subisce durante un periodo, quello dell'astensione obbligatoria, che non ammette altra scelta.

Simile finalità - secondo i fautori di tale tesi non potrebbe non avere efficacia "erga omnes", ossia costituire vantaggio di tutti coloro che posseggono i requisiti minimi previsti dalla legge, prospettandosi ogni limitazione come svincolata da un criterio giustificativo.

Risulterebbe poi fallace rinvenire un ostacolo all'optata interpretazione nella disposizione di cui all'articolo 11, comma 1, delle disposizioni preliminari [1] al codice civile che prevede il principio della non retroattività della legge, poiché detto divieto - pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento - non è stato, tuttavia, elevato a dignità costituzionale, ad eccezione della prescrizione dell'articolo 25 della Costituzione limitatamente alla legge penale, e può essere derogato da fonte di pari grado.

In ordine alla legittimazione a sollevare questione di massima innanzi a queste Sezioni Riunite, le ordinanze di remissione sottolineano la sussistenza di un contrasto cd. "orizzontale", ovvero fra sezioni di pari grado; non può essere elemento inibitore la carenza di una pronuncia in grado di appello sulla questione, dato che la funzione deliberata di massima è al servizio della certezza del diritto e del buon operare di un Giudice in seno al proprio contesto giurisdizionale, in questo senso contribuendo ad una deflazione contenziosa, anche rispetto al secondo grado di giudizio.

L'INPDAP - con la memoria di costituzione ed in occasione del giudizio che ha dato luogo all'ordinanza richiedente la pronuncia di massima di cui al presente giudizio - ribadisce eccependo la legittimità del proprio operato, affermando la plausibilità di un diverso trattamento - quale si evincerebbe dall'interpretazione della norma citata, in relazione a diverso atteggiamento adottato dall'INPS, ed espresso con Circolare n. 102 del 2001 - fra regime pensionistico pubblico e regime privato. Per il primo, d'altronde, ove il legislatore abbia intenzione di estendere l'ambito dei destinatari di un istituto, creando così presupposti per una spesa pubblica, deve adempiere all'obbligo di trovare le risorse finanziarie con le quali far fronte a detta spesa.

La sig.ra B. Maria, con il patrocinio dell'avv.to N. ha fatto pervenire, come detto, memoria difensiva, nella quale ripercorre l'"iter" normativo che ha travagliato la materia di cui trattasi e, traendo argomentazioni dal mutamento delle espressioni utilizzate dal Legislatore, dalla nozione di "iscritto" presente negli enunciati di legge, dall'interpretazione della giurisprudenza e dell'amministrazione previdenziale dell'INPS, ritiene pacifica la riconoscibilità dei periodi corrispondenti all'astensione obbligatoria per maternità anche non in costanza di lavoro

indipendentemente dalla loro collocazione temporale e dalla circostanza che il richiedente sia ancora in servizio o meno.

La Procura Generale - con memoria in data 5 maggio 2006 esponente valutazioni poi ribadite in udienza - si mostra favorevole sia alle tesi delle ordinanze di remissione, con ricchezza di argomentazioni, sia in punto di adesione alla ammissibilità del deferimento della questione di massima, permessa dalla normativa in materia anche in caso di contrasto - effettivamente sussistente, come nel caso di specie - fra Sezioni territoriali, qualora non sia intervenuta decisione in grado di appello, ammissibilità non collidente con le funzioni di quest'ultimo Giudice, ma anzi di guida interpretativa anche deterrente ai fini di ulteriore contenzioso.

Al termine della pubblica udienza del giorno 7 maggio 2006 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

In via preliminare va rilevato che le questioni di massima deferite all'esame delle Sezioni Riunite, di cui alle ordinanze epigrafe, per evidenti ragioni di economia processuale e di comune oggetto, ai sensi dell'articolo 274 Codicedi procedura civile [2] sono riunite in rito per essere decise con unica sentenza.

II. Il primo punto che, per priorità logica giuridica, si pone all'esame del giudicante riguarda l'ammissibilità della questione di massima, tematica da considerare nella prospettiva che essa è stata sollevata in assenza di una pronuncia di appello ed invocando un'incertezza interpretativa espressasi concretamente in contrastanti pronunce delle Corti territoriali (numerose, su entrambi i contrapposti fronti: basti citare, ad "exempla", in aggiunta alle decisioni menzionate nell'ordinanza della Sezione Piemonte, Corte conti, Sezione giurisdizionale Lombardia numeri 379/2005, 1289/2004; Corte conti Sezione giurisdizionale Piemonte numeri 149, 161, 163, 164/2005; Corte conti, Sezione giurisdizionale Umbria numero 179/2005, contrarie alle tesi del remittente; Corte conti, Sezione giurisdizionale Piemonte, numeri 133, 134, 135/2005; Corte conti, Sezione giurisdizionale Toscana numero 768/2005, favorevoli).

La questione, nel contesto in cui è stata formulata e rimessa a queste Sezioni Riunite è certamente ammissibile.

In primo luogo depone a favore della decisione di questa Corte l'espressa formulazione di legge, atteso che ai sensi dell'articolo 1 comma 7, dellalegge n. 19/1994 [3] e successive modifiche le Sezioni riunite della Corte dei conti sono chiamate a decidere "sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle Sezioni giurisdizionali centrali o Regionali ovvero a richiesta del Procuratore generale"; infatti, l'organizzazione della Corte dei conti si struttura su due gradi di giurisdizione e su di un ulteriore grado a cognizione limitata alla soluzione di questioni di massima e dei conflitti di competenza. Il nuovo ordinamento ha previsto la legittimazione all'accesso alle Sezioni Riunite anche per il giudice di primo grado e per il Procuratore generale, sia per prevenire il formarsi sia per dirimere con immediatezza contrasti giurisprudenziali su questioni di particolare rilevanza qualificabili come di massima. (Corte Conti, Sezioni riunite, 31 marzo 2004, n. 5/QM, ma anche si vedano, tra le altre, SS. RR., 17/2003/QM e 6/2004/QM, 22/QM/98). È stato poi ulteriormente precisato che per contrasto - oltre all'attualità e concretezza di un contrapposto indirizzo assunto a fronte di una medesima tematica giuridica- si intendono giudizi discordi di tipo "orizzontale", cioè tra giudici di pari grado (con il limite, per il contrasto orizzontale fra giudici di primo grado, che non siano intervenute pronunce o pronunce uniformi di appello come pure affermato dal giudice remittente nell'attuale fattispecie, con richiamo alla citata sentenza delle SS.RR. n. 5/QM del 31 marzo 2004); è, invece, inammissibile il deferimento alle Sezioni riunite di questioni che abbiano ad oggetto un contrasto di giurisprudenza "verticale", cioè tra giudici di grado diverso (sempre Corte Conti, Sezioni Riunite, 31 marzo 2004, n. 5; anche Corte Conti, Sezioni Riunite, 27 febbraio 2004, n. 3/Q). Il contrasto fra primo e secondo grado, infatti, è espressione

ellittica in quanto altro non descrive che la fisiologica riforma da parte del giudice adito in secondo grado di quanto deciso in primo. Il sistema, dopo la seconda pronuncia che prevale e si sovrappone alla prima, non presenta più aporie e si assiste ad una "reductio ad unitatem" dell'interpretazione giuridica. Diversa è invece l'ipotesi di diversità di indirizzi giurisprudenziali in grado di appello poiché, in tal caso, è stato affermato, può escludersi l'avvenuta formazione di uno "ius receptum" consolidato, che possa costituire valido ausilio nell'interpretazione normativa (Corte conti, SS.RR., 11/2003/QM). La questione di massima è quindi rimessa nella correttezza dei suoi presupposti e va analizzata e decisa nel merito.

III a). Come detto, questa si sostanzia nella possibilità o meno, di chiedere riconoscimento, ai fini pensionistici, dei periodi corrispondenti all'astensione obbligatoria dal lavoro per maternità, verificatasi al di fuori del rapporto di lavoro, ai sensi dell'articolo 25, comma 2, del DLgs 26 marzo 2001, n. 151, senza che sia requisito imprescindibile la sussistenza, al momento della domanda, di un rapporto di attività lavorativa.

La tematica richiede una esposizione dello svolgersi della normativa in materia; solo attraverso l'illustrazione di questa potrà darsi rilievo all'intenzione del legislatore sul punto.

Le disposizioni di legge che interessano la materia in oggetto sono le seguenti.

Inizialmente l'articolo 14 del DLgs n. 503/1992 (Riscatto di periodi non coperti da assicurazione) il quale testualmente recitava:

"1. I lavoratori dipendenti che possono far valere complessivamente almeno cinque anni di contribuzione versata in costanza di effettiva attività lavorativa nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti o nelle forme di previdenza sostitutive od esclusive della medesima hanno facoltà di riscattare, a domanda, con le norme e le modalità di cui all'articolo 13 della legge 12 agosto 1962, n. 1338 [4], e successive modificazioni ed integrazioni, nella misura massima complessiva di cinque anni, periodi corrispondenti a quelli di assenza facoltativa dal lavoro per gravidanza e puerperio e periodi di congedo per motivi familiari concernenti l'assistenza e cura di disabili in misura non inferiore all'80% per cento, purché in ogni caso si tratti di periodi non coperti da assicurazione e successivi al 1° gennaio 1994. ...omissis

3. I periodi successivi al 1° gennaio 1994 per i quali sia prevista l'astensione obbligatoria dal lavoro per gravidanza e puerperio, ancorché intervenuti al di fuori del rapporto di lavoro, danno luogo, sempreché il lavoratore possa far valere l'anzianità lavorativa di cui al comma 1, a contribuzione figurativa da accreditare secondo le disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 23 aprile 1981, n. 155 [5]."

Esplicita, quindi, risultava l'intenzione del legislatore nel limitare la facoltà di richiesta dell'accredito figurativo dei periodi, in astratto, di astensione obbligatoria dal lavoro, anche in assenza, nel concreto, di un rapporto lavorativo, a decorrere solo dal 1994; successivamente è intervenuto l'articolo 2 del DLgs 16 maggio 1996, n. 564 (rubricato: Periodi per maternità), che al comma 4 dispone:

"4. In favore dei soggetti iscritti al fondo pensioni lavoratori dipendenti e alle forme di previdenza sostitutive ed esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, i periodi corrispondenti all'astensione obbligatoria dal lavoro di cui agli articoli 4 e 5 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 e successive modificazioni e integrazioni, verificatisi al di fuori del rapporto di lavoro, sono considerati utili ai fini pensionistici, a condizione che il soggetto possa far valere, all'atto della domanda, almeno cinque anni di contribuzione versata in costanza di rapporto di lavoro. La contribuzione figurativa viene accreditata secondo le disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 23 aprile 1981, n. 155[5], con effetto dal periodo in cui si colloca l'evento".

Da ultimo, è stato emanato il "Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e

sostegno della maternità e paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53", emanato con DLgs 26 marzo 2001, n. 151, il cui articolo 25, disciplinando il "trattamento previdenziale" (con riferimento proprio al DLgs 16.09.96, n. 564, articolo 2) che così ha disposto al comma 2: "In favore dei soggetti iscritti al fondo pensioni lavoratori dipendenti e alle forme di previdenza sostitutive ed esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, i periodi corrispondenti al congedo di maternità di cui agli articoli 16 e 17, verificatisi al di fuori del rapporto di lavoro, sono considerati utili ai fini pensionistici, a condizione che il soggetto possa far valere, all'atto della domanda, almeno cinque anni di contribuzione versata in costanza di rapporto di lavoro. La contribuzione figurativa viene accreditata secondo le disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 23 aprile 1981, n. 155 [5], con effetto dal periodo in cui si colloca l'evento".

È convinzione di questo Collegio essere significativa l'assenza nella disposizione contenuta nell'intervento legislativo del 1996, della limitazione temporale presente nella precedente norma del 1992; conferire alla stessa un significato meramente confermativo di quanto già normativamente sussistente, a fronte di prescrizione (si rammenta, il citato articolo 14 DLgs 30 dicembre 1992, n. 503) chiara nella sua letteralità e nella sua "ratio" appare peraltro contrario a principio di ermeneutica giuridica; le disposizioni cd. "sinonime" o "iterative" (per cui a due o più enunciati corrisponde una sola norma), sono evento eccezionale, in quanto contrario al principio di innovatività delle fonti normative e di quello di economia dei mezzi giuridici e sono caratterizzate da una chiara sovrapposibilità di formulazione letterale e da un'altrettanto palese intenzione del legislatore di conferire ad una prescrizione normativa (ritenuta di particolar rilievo, quindi) particolare enfasi. Non pare questo il caso di specie, ove potrebbe forse discutersi di disposizione "ambigua", ma, osserva il Giudicante, poco spazio è lasciato all'ambiguità poiché l'unico elemento di rilievo, e di diversificazione, è l'assenza di un riferimento temporale dal tenore discriminatorio. Inoltre non risulta fuori luogo invocare il broccardo "ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit", volendo dar risalto ad un significativo silenzio del legislatore relativo alla determinazione del momento in cui possa essere esercitata dal soggetto legittimato la facoltà di beneficiare dell'accredito figurativo dei periodi di astensione obbligatoria. Ma, da ultimo, dirimente appare la decisione del legislatore di dissipare ogni dubbio (che permaneva, comunque, per vari aspetti, nelle valutazioni degli interpreti, tanto da indurre la richiesta di vaglio della Consulta, la cui pronuncia ha dato luogo all'ordinanza n. 198 del 2001, significativa nel rinviare a nuova valutazione del giudice "a quo" la questione, alla luce dell'intervento legislativo del 2001, cui implicitamente ma con evidenza la Corte ha conferito una valenza dirimente i dubbi creatisi) intervenendo con il citato articolo 2 del DLgs n. 151/2001, che ha significativamente ommesso di porre riferimenti temporali all'avvalimento del beneficio in questione.

Si deve trarre la conseguenza giuridica che il diritto all'accREDITAMENTO figurativo "de quo" è per volontà del legislatore senza le precedenti limitazioni temporali e, ancora, per ulteriore conseguenza e per palmare interpretazione letterale, esercitabile prescindendo dalla sussistenza di una costanza di servizio.

III b). Su questo convincimento, espresso finora nei suoi fondamenti per tratti generali, è necessario, in questo contesto di formulazione di massima, fornire gli ulteriori approfondimenti legati alla problematica.

Dato incontestabile, per espressa formulazione di legge, è che fino al 31 dicembre 1993 il beneficio dell'accredito figurativo per "maternità" era limitato agli eventi verificatisi nel corso di un rapporto di lavoro. Con il menzionato decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 - recante norme, si badi bene, per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici - è stata estesa la contribuzione figurativa (da accreditare secondo le disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 23 aprile 1981, n. 155 [5]) ai periodi successivi al 1° gennaio 1994 per i quali fosse prevista l'astensione obbligatoria dal lavoro per gravidanza e puerperio, che intervenissero al di fuori del rapporto di lavoro (il più volte citato articolo 14, comma 3, del DLgs n. 503/1992).

Con l'articolo 2 del decreto legislativo n. 564/1996, si è provveduto a dare attuazione alla

delega conferita dall'articolo 1, comma 39, della legge n. 335/1995, intesa ad armonizzare anche in materia di tutela della maternità il regime previdenziale vigente nel FPLD e negli altri Fondi sostitutivi ed esclusivi dell'AGO, con disposizione posta nei termini di cui sopra si è accennato, come pure preme al Collegio sottolineare il dato della carenza di richiamo al testo contenuto nel DLgs n. 503/92, a voler sottolineare l'intento, "non confermativo" dello stesso ma l'espunzione implicita dall'ordinamento della disposizione e, segnatamente, con essa del dato del limite temporale del 1 gennaio 1994, in quella sede, invece, previsto.

La disposizione contenuta nell'articolo 25 del successivo TU, di cui al DLgs n. 151/2001, con la riserva del riferimento alle nuove norme (articoli 16 e 17, congedo di maternità), reca la medesima formulazione di quella rinvenibile nel quarto comma dell'articolo 2 del DLgs n. 564/96. Peraltro, attualmente questa è sicuramente l'unica norma in vigore, poiché, nella sostanziale ricezione (articolo 25) del testo dei commi 1, 4 e 6 del sopra menzionato articolo 2 del decreto legislativo n. 564/1996, detti commi sono stati contestualmente ed espressamente abrogati, al fine di far venir meno ogni ombra interpretativa, a mente dell'articolo 86 del medesimo DLgs 151/2001. Detto articolo 86 ha pure provveduto all'abrogazione dei commi 1 e 3 dell'articolo 14 del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 503. La ragione di detto successivo intervento, è da ravvisarsi, quindi, secondo il Collegio, nei dubbi che il precedente citato DLgs n. 564/1996 suscitava sul piano operativo nei Giudici che ebbero ad adire la Corte Costituzionale, dubbi compendati nella menzionata ordinanza del 16 giugno 2001 del 1993 della Consulta, n. 198, la quale ha rinviato, per una soluzione della problematica proposta alla luce dello "ius superveniens" di cui al DLgs n. 151 del 2001. Nella vicenda che ha dato luogo al vaglio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 4, del DLgs 16 settembre 1996, n. 564, il Giudice di primo grado aveva ritenuto, infatti, (indice dei citati permanenti dubbi sul punto) che la norma in esame non potesse far considerare superato il limite temporale fissato dall'articolo 14 del DLgs 503/1992; il Giudice di secondo grado remittente invece, citando il Giudice delle leggi, "prende le mosse da un diverso presupposto interpretativo, già fatto proprio dalla ricorrente nell'atto di appello, secondo cui l'articolo 2, comma 4, del DLgs n. 564 del 1996, nonostante la mancanza di un'esplicitazione in tal senso, avrebbe eliminato il requisito temporale di cui all'articolo 14 del DLgs n. 503 del 1992, con la conseguenza che le domande finalizzate al riconoscimento dell'accredito figurativo dovrebbero essere accolte anche nel caso della ricorrente;

che tuttavia è proprio l'adozione di siffatta opzione interpretativa a rendere non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale, poiché l'eliminazione del citato limite di tempo renderebbe evidente che il legislatore delegato ha travalicato i limiti a lui posti dalla legge di delegazione;

che l'articolo 1, comma 39, della legge 8 agosto 1995, n. 335, infatti, nel fissare la delega che ha poi dato luogo al DLgs n. 564 del 1996, nulla dice circa il limite temporale per il riconoscimento dell'accredito figurativo per maternità, il che palesa la violazione dell'articolo 77 della Costituzione". Ma, conclude la Corte Costituzionale "successivamente alla discussione avvenuta alla pubblica udienza del 6 marzo 2001, è stato promulgato e pubblicato nella Gazzetta ufficiale il decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), entrato in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione;

che detto decreto legislativo (n. 151 del 2001) ha sostanzialmente recepito (articolo 25) il testo dei commi 1, 4 e 6 dell'articolo 2 del DLgs 16 settembre 1996, n. 564, che è stato contestualmente abrogato (articolo 86);

che il menzionato articolo 86 ha pure provveduto all'abrogazione dei commi 1 e 3 dell'articolo 14 del DLgs 30 dicembre 1992, n. 503, dal quale il Tribunale di Firenze ricavava l'esistenza del termine che la norma denunciata avrebbe, a suo avviso, illegittimamente abrogato;

che alla luce di siffatte modifiche normative, pertanto, appare opportuno restituire gli atti al

giudice rimettente, affinché provveda a valutare la permanente rilevanza della prospettata questione".

Appare allora l'intento del legislatore del 2001 inteso a dissipare ogni incertezza interpretativa sia superando la questione della legittimazione del legislatore delegato, sia con riferimento al discrimine temporale del 1.1.1994.

Per la fruizione del beneficio della copertura previdenziale è necessaria, quindi, attualmente, la semplice condizione, siccome descritta dall'enunciazione legislativa, che il soggetto possa far valere, all'atto della domanda, almeno cinque anni di contribuzione versata in costanza di rapporto di lavoro anteriormente all'entrata in vigore del menzionato TU 151/2001, senza più il limite in ordine alla collocazione temporale dell'evento da riconoscere, con estensione della copertura previdenziale anche agli eventi antecedenti il 1 gennaio 1994.

È chiaro che il titolo del beneficio risiede nella socialmente percepita (con particolare intensità) istanza valoriale di garantire condizioni di sicurezza e protezione alla complessiva vicenda della maternità. Non è fuori luogo ricordare l'insegnamento della Corte Costituzionale (sentenza 26 luglio 2000, n. 361) la quale ha rammentato che il fondamento costituzionale della tutela della maternità riposa sulle disposizioni contenute nell'articolo 37 della Costituzione [6], che riguardano specificamente il lavoro subordinato, ma si rinviene in via generale sul principio dell'articolo 31 [6], che protegge la maternità in quanto tale, favorendo gli istituti necessari a tale scopo, e sul precetto dell'articolo 32 [6], per lo specifico profilo della tutela della salute della madre e del bambino. Il legislatore ha dato attuazione in modo progressivo e sempre più esteso all'esigenza di tutela imposta dai citati precetti costituzionali, proteggendo il valore della maternità, anche indipendentemente dallo svolgimento di un'attività lavorativa da parte della donna, come è dimostrato dalle disposizioni contenute nell'articolo 66 della legge n. 448 del 1998 [7], che prevedono l'erogazione di un assegno di maternità in caso di limitate risorse economiche del nucleo familiare di appartenenza della madre (V. ora l'articolo 74 del DLgs n. 151/2001, ndr). Sotto questo aspetto, la disposizione qui al vaglio va vista nella prospettiva di una tutela della maternità che non tollera discriminazioni né in relazione all'ordinamento pensionistico di riferimento, pubblico o privato, né di carattere temporale. Sotto il primo profilo basta ricordare che la disposizione in esame è dettata "omnibus", prescindendo dalla natura della posizione previdenziale di riferimento, essendo indifferente presso quale sistema pensionistico siano stati versati i contributi quinquennali, né potendo, in un'interpretazione "secundum constitutionem", il regime pubblico creare indebite e sfavorevoli differenziazioni; d'altro canto il riferimento al presupposto del quinquennio di versamenti contributivi, uno dei requisiti necessari per accedere al trattamento pensionistico nel sistema di quiescenza a carattere cd. "contributivo", che tende all'omogeneizzazione fra pubblico e privato (legge 8 agosto 1995, n. 335) induce a volgere lo sguardo verso l'esposto principio. Per quanto riguarda il secondo aspetto, l'elemento temporale, se in altre fattispecie può ben fungere da elemento diversificatore di disciplina (Corte costituzionale, sentenza n. 126/2000, e n. 162/2003) mostra invece qui l'opposta esigenza di una uniforme regolamentazione: la Corte Costituzionale (cit. sentenza 26 luglio 2000, n. 361) ha rilevato come la capitale importanza ed il valore della maternità non si conformi diversamente in relazione alla dimensione temporale, permanendo la necessità di una tutela anche al di fuori del rapporto lavorativo, con contenuto e modalità degli interventi legislativi variabili solo in relazione alla specificità delle singole situazioni.

A quanto finora detto conforta queste Sezioni Riunite anche l'analogo atteggiamento assunto, in materia di previdenza presso l'AGO dalla Corte di Cassazione (Cassazione Civile, Sezione lavoro, 24 novembre 2004, n. 22244; 15 settembre 2005, n. 18273).

Ed è di ausilio anche quanto pare possa potersi enucleare dall'evoluzione interpretativa del Giudice della Cassazione, seguendo i percorsi argomentativi nelle decisioni che hanno affrontato il tema che qui ne occupa in relazione alla problematica della retroattività del disposto dell'articolo 25 del DLgs 151 del 2001, argomentazione addotta a favore dei fautori dell'impossibilità di chiedere il beneficio dell'accredito figurativo, una volta cessato il rapporto lavorativo in assenza di costanza di lavoro. Com'è noto, è retroattiva la norma la quale

riconnetta conseguenze od effetti giuridici a fattispecie realizzatesi in un momento antecedente la sua entrata in vigore, nozione differente da quella di applicabilità che indica il momento in cui ad una detta norma viene data esecuzione in sede giurisdizionale, dinamica che può avvenire, logicamente, solo dopo la vigenza della norma stessa. Nell'ordinamento vigente, l'ambito temporale di applicazione delle leggi è fissato in via generale da almeno tre disposizioni diverse: tutte e tre - con differenti articolati espressivi - enunciano il principio di irretroattività delle leggi, ossia escludono la possibilità di norme retroattive.

Queste sono:

A) l'articolo 11, comma 1, disp. prel. cod. civ., che stabilisce: "La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo";

B) l'articolo 2, comma 1, cod. pen. Il quale dispone che "nessuno può essere punito per un fatto che, secondo la legge del tempo in cui fu commesso, non costituiva reato";

C) da ultimo l'articolo 25, comma 2, Cost. dispone che "nessuno può esser punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso".

Disposizioni dalle quali scaturiscono però norme diverse sia per il profilo contenutistico sia per l'ambito della efficacia.

L'articolo 11, comma 1, disp. prel. cod. civ., si riferisce alla legge in genere, ossia a tutte le leggi (termine inteso in senso ampio come fonte del diritto), senza specificazioni. L'articolo 2 cod. pen. e l'articolo 25, comma 2, Cost., si riferiscono esclusivamente alle leggi penali. In tal senso, mentre l'articolo 11, comma 1, disp. prel. cod. civ., enuncia il principio generale di irretroattività, l'articolo 2 cod. pen. e l'articolo 25 Cost. fanno riferimento solo alla legge penale. Per quanto riguarda l'ambito di efficacia: l'articolo 11, comma 1, disp. prel. C.C. e l'articolo 2 CP. sono disposizioni, entrambe, di rango legislativo ed hanno, perciò, mera forza di legge ordinaria mentre l'articolo 25, comma 2, Cost., è disposizione di rango costituzionale, come tale sovraordinata alle precedenti.

Si deve trarre la conseguenza interpretativa che il principio generale di irretroattività è un principio meramente legislativo e non costituzionale fatta eccezione per l'irretroattività delle disposizioni penalistiche. In conclusione, il più volte citato articolo 11, comma 1, disp. prel. cod. civ., si rivolge ai Giudici rappresentando loro nella attività interpretativa che, di regola, ogni atto o fatto ricade sotto la disciplina delle norme vigenti nel momento in cui si è realizzato (Corte cost. 49/1970). Ma, d'altro canto, nulla osta a che una legge ordinaria connetta ad una fattispecie realizzatasi anteriormente alla entrata in vigore degli effetti in particolare quando questi sono favorevoli (benefici pensionistici, sgravi fiscali) o comunque l'acquisizione di vantaggio (Corte cost. 108/1981). Una legge retroattiva è invece percepita come ingiusta e potrebbe infrangere precetti costituzionali allorché connette ad una fattispecie una conseguenza sfavorevole (una sanzione penale), o comunque uno svantaggio (un obbligo fiscale, "contra" articolo 53 Cost., la limitazione di un diritto).

Tuttavia, si ribadisce, al di fuori della materia penale, il principio di irretroattività, in quanto principio generale dell'ordinamento giuridico, pur riconosciuto come fondamento dello stato di diritto, elemento essenziale di civiltà giuridica e presupposto di certezza del diritto (Corte cost. 13/1977), ha rango non costituzionale, ma solo legislativo. Orbene, la natura di legge ordinaria della disposizione qui in esame siccome sopra interpretata - anche in carenza di un'espressa formulazione - ed il tenore favorevole ai destinatari fanno sì che l'argomento ostativo addotto, legato ad una prospettata retroattività sia privo di pregio.

Ma il Collegio ritiene di dover aggiungere altre considerazioni. Se di retroattività deve parlarsi, questa, nel caso di specie, ha una conformazione assai debole in questo senso e assume connotazioni specifiche. L'evento maternità, infatti, non produce immediati effetti giuridici, ponendosi come momento naturalistico di una fattispecie complessa, in cui per il perfezionarsi

dell'obbligo all'accredito figurativo occorre una specifica domanda. Per le situazioni antecedenti il DLgs n. 151 del 2001, poi, dispone l'azionabilità del diritto tramite domanda e trova logica e naturale applicabilità solo dopo l'entrata in vigore della specifica disposizione di cui all'articolo 25 del menzionato decreto. Pare al Collegio che anche la Cassazione ha inteso adombrare l'esposta peculiarità della fattispecie solo dimidiatamente qualificabile come retroattiva, laddove nella decisione n. 22244 del 2004 si esprime nei termini di un beneficio esteso a vicende antecedenti il 1994, mentre nella decisione n. 18723 del 2005 fa riferimento a privilegio concesso a domanda (effetti attuali) "in relazione ad eventi anteriori al 1994". Vale poi la pena di aggiungere che si iscrive in questa dipendenza dalla domanda del beneficio dell'accredito, senza la necessità di altri requisiti, l'inconferenza della nozione di "iscritto" utilizzata dalla enunciazione legislativa per indicare un imprescindibile legame con l'attività lavorativa (vi è l'iscritto attivo, che versa o ha versato i contributi - si noti d'altronde l'ambivalenza del termine che ha valore sia presente che passato - e l'iscritto passivo, che beneficia del trattamento di quiescenza).

Da ultimo non si deve mancare di rilevare che l'accredito a domanda determina gli effetti sul trattamento pensionistico a decorrere dalla stessa e non dall'evento maternità, che, quindi, non è, con riferimento alle vicende anteriori al 2001, dato idoneo a dispiegare - come prima esposto - un effetto retroattivo in senso pieno. In conclusione alla questione di massima posta va data la risposta nel senso della sussistenza del diritto al riconoscimento, ai fini pensionistici, dei periodi corrispondenti all'astensione obbligatoria dal lavoro per maternità, verificatasi al di fuori del rapporto di lavoro, ai sensi dell'articolo 25, comma 2, del DLgs 26 marzo 2001, n. 151, in relazione a quanto disposto dagli articoli 16 e 17 dello stesso testo normativo i quali disciplinano diritti e doveri in occasione della maternità in ambito lavorativo, a domanda e con effetti a decorrere dalla stessa, prescindendo dalla circostanza che il richiedente sia in servizio o meno.

P Q M

La Corte dei conti a Sezioni riunite, previa riunione in rito delle questioni di massima proposte dalla Sezione Giurisdizionale Piemonte con le ordinanze in epigrafe così dispone:

"sussiste il diritto al riconoscimento, ai fini pensionistici, dei periodi corrispondenti all'astensione obbligatoria dal lavoro per maternità, verificatasi al di fuori del rapporto di lavoro, ai sensi dell'articolo 25, comma 2, del DLgs 26 marzo 2001, n. 151, in relazione a quanto disposto dagli articoli 16 e 17 dello stesso testo normativo i quali disciplinano diritti e doveri in occasione della maternità in ambito lavorativo, a domanda e con effetti a decorrere dalla stessa, ancorché la stessa sia avanzata non in costanza di attività lavorativa".

Dispone la restituzione degli atti a cura della Segreteria della Sezione al giudice remittente.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 17 maggio 2006. Depositato in segreteria il 14 luglio 2006

[Stampa il documento](#)

[Torna Indietro](#)