



14922/16

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Oggetto

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. RENATO RORDORF - Primo Pres.te f.f. -
- Dott. GIOVANNI AMOROSO - Presidente Sezione -
- Dott. GIUSEPPE NAPOLETANO - Presidente Sezione -
- Dott. PIETRO CURZIO - Presidente Sezione - R.G.N. 15997/2015
- Dott. ADELAIDE AMENDOLA - Presidente Sezione - Cron. 14922
- Dott. ANNAMARIA AMBROSIO - Presidente Sezione - Rep.
- Dott. MARIA CRISTINA GIANCOLA - Consigliere - Ud. 05/07/2016
- Dott. STEFANO PETITTI - Consigliere - CC
- Dott. ALBERTO GIUSTI - Rel. Consigliere -

Consiglieri regionali cessati dalla carica
- assegno vitalizio -
controversia relativa -
giurisdizione

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 15997-2015 proposto da:

PAHL FRANZ, elettivamente domiciliato in ROMA, CORSO VITTORIO EMANUELE II 269, presso lo studio dell'Avvocato ROMANO VACCARELLA, che lo rappresenta e difende unitamente agli Avvocati MASSIMO LUCIANI e MARIA ALESSANDRA SANDULLI, per delega a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

*Am*

2016

404

REGIONE AUTONOMA TRENTINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL,  
CONSIGLIO REGIONALE DELLA REGIONE AUTONOMA TRENTINO-  
ALTO ADIGE/SÜDTIROL, in persona dei rispettivi  
Presidenti pro tempore, elettivamente domiciliati in  
ROMA, VIA FEDERICO CONFALONIERI 5, presso lo studio  
dell'Avvocato LUIGI MANZI, che li rappresenta e difende  
unitamente agli Avvocati FABIO CORVAJA e GIANDOMENICO  
FALCON, per deleghe a margine del controricorso;

- **controricorrenti** -

**nonché contro**

PENSPLAN INVEST SGR S.P.A., SOCIÈTÈ GÈNÈRALE SECURITIES  
SERVICES S.P.A.;

- **intimati** -

**e con l'intervento di**

KOFLER ALOIS, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA G.  
BORSI 4, presso lo studio dell'Avvocato LUCA MAZZEO,  
che lo rappresenta e difende unitamente all'Avvocato  
MARIANO PROTTO, per delega in calce all'atto di  
intervento adesivo;

- **interveniente** -

per regolamento di giurisdizione in relazione al  
giudizio pendente n. 4503/2014 dinanzi al TRIBUNALE di  
TRENTO.

Uditi gli Avvocati ROMANO VACCARELLA, MARIA ALESSANDRA  
SANDULLI, FABIO CORVAJA, GIANDOMENICO FALCON e LUCA  
MAZZEO;

udita la relazione della causa svolta nella camera di

consiglio del 05/07/2016 dal Consigliere Dott. ALBERTO  
GIUSTI;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore  
Generale dott. SERGIO DEL CORE, il quale ha concluso  
per la declaratoria di giurisdizione del giudice  
ordinario.



*Ar*



### **Fatti di causa**

1. – Franz Pahl, che in passato ha ricoperto la carica di consigliere regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, ha promosso, dinanzi al Tribunale di Trento, nei confronti della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e del Consiglio regionale nonché di PensPlan Invest SGR s.p.a. e della Société Générale Securities Services s.p.a., una controversia rivolta all'accertamento del diritto a ricevere il trattamento indennitario di cui all'art. 10 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), come determinato nel decreto del Presidente del Consiglio regionale della Regione Trentino-Alto Adige n. 11 novembre 2013, n. 700, e per la condanna alla corresponsione del trattamento sopra indicato anche mediante la restituzione delle somme nelle more recuperate o trattenute, oltre interessi e rivalutazione monetaria. La controversia è sorta per avere l'Amministrazione regionale ritenuto che la determinazione del c.d. "valore attuale" della quota di vitalizio eccedente la c.d. "misura di riferimento" per l'attore debba effettuarsi secondo i parametri di cui alla legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4 (Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6), invece che secondo quelli (di maggior favore per l'ex consigliere regionale) di cui al citato art. 10.

Nel costituirsi in giudizio, il Consiglio regionale e la Regione hanno eccepito il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, sostenendo che la giurisdizione spetterebbe alla Corte dei conti, siccome competente su tutti i giudizi relativi ai trattamenti economici di natura previdenziale, comunque denominati, posti direttamente a carico totale o parziale dello Stato o delle Regioni.

2. – Nella pendenza del giudizio di primo grado, Franz Pahl, con atto notificato il 19, il 22 e il 29 giugno 2015, ha proposto ricorso per regolamento preventivo, chiedendo che sia dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

Ad avviso del ricorrente, l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti è circoscritto, ai sensi dell'art. 62 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214



(Approvazione del testo unico delle leggi dinanzi sulla Corte dei conti), alle "pensioni" scaturenti da un rapporto di pubblico impiego, civile, militare, ovvero da fatti di guerra; laddove l'assegno vitalizio, che ha una funzione più assicurativa che previdenziale, non sarebbe assimilabile alla pensione, perché si tratterebbe della proiezione dell'indennità per il tempo in cui si è cessati dalla carica.

3. - Vi hanno resistito, con controricorso, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e il Consiglio regionale, chiedendo dichiararsi la giurisdizione della Corte dei conti.

I controricorrenti sostengono che la giurisdizione della Corte dei conti si estenderebbe a tutti i giudizi afferenti i trattamenti economici di natura previdenziale, comunque denominati, posti direttamente a carico totale o parziale dello Stato e delle Regioni. Ad avviso dei controricorrenti, i vitalizi erogati a coloro che ricoprono cariche elettive regionali sarebbero inquadrabili tra i trattamenti di carattere previdenziale aventi natura pensionistica, essendo previsti dagli ordinamenti regionali per assicurare agli ex consiglieri una fonte di sostentamento in una età in cui è potenzialmente venuta meno la loro capacità di produrre reddito tramite attività lavorative. Secondo la difesa dei controricorrenti, una volta riconosciuta la natura pensionistica dell'assegno vitalizio, la sostanza della controversia non muterebbe, neppure ai fini della giurisdizione, per la ragione che essa abbia ora ad oggetto l'accertamento dell'asserito diritto dell'attore alla conservazione del trattamento già riconosciutogli con decreto del Presidente del Consiglio regionale, in attuazione dell'art. 10 della legge regionale n. 6 del 2012.

4. - Il ricorso è stato avviato alla trattazione in camera di consiglio sulla base delle conclusioni scritte, ai sensi dell'art. 380-ter cod. proc. civ., del pubblico ministero, il quale ha chiesto la declaratoria della giurisdizione del giudice ordinario. Secondo il pubblico ministero, la giurisdizione del giudice contabile postula una controversia in materia pensionistica, avente quindi ad oggetto un rapporto, di natura pensionistica e dalla connotazione pubblicistica, intercorrente tra il titolare del trattamento di quiescenza e l'ente previdenziale di riferimento; sicché esula dalla cognizione della Corte dei conti la controversia inerente alle trattenute effettuate dalla Regione sul

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials 'An'.



vitalizio spettante all'attore, in qualità di ex consigliere regionale, atteso che la natura dell'emolumento non può essere assimilata, neppure indirettamente ed in via analogica, a quella concernente l'assegno pensionistico.

5. – Le conclusioni scritte del pubblico ministero e il decreto del presidente di fissazione dell'adunanza della Corte in camera di consiglio sono stati notificati agli avvocati delle parti.

Il ricorrente e i controricorrenti hanno depositato memorie illustrative.

6. – In prossimità dell'adunanza della Corte in camera di consiglio, in data 28 giugno 2016, Alois Kofler – che, in qualità di ex consigliere regionale e di titolare di un assegno vitalizio, ha promosso, dinanzi al Tribunale di Trento, una controversia (iscritta al n. 4597 del 2014 R.G.) analoga a quella incardinata dal Pahl – ha depositato un atto di intervento *ad adiuvandum*, facendo proprie le conclusioni del ricorrente.

A sostegno dell'interesse ad intervenire, il Kofler deduce che la causa nella quale egli è parte è stata rinviata dal giudice istruttore all'udienza del 20 dicembre 2016 in attesa della decisione delle Sezioni Unite sul regolamento di giurisdizione proposto dal Pahl.

### **Ragioni della decisione**

1. – In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento spiegato nel giudizio per regolamento preventivo di giurisdizione da Alois Kofler.

Infatti, la disciplina processuale del giudizio di cassazione non contempla la figura dell'*amicus curiae*: il codice di rito non consente l'ingresso a chi, non coinvolto nel processo di merito rispetto al quale il regolamento configura un procedimento meramente strumentale ed incidentale, sia parte in un diverso giudizio dove la pronuncia che la Corte regolatrice è chiamata a rendere svolgerà un effetto di precedente (Sez. Un., 31 maggio 2016, n. 11387).

2. – Nel giudizio di merito si discute se spetti o meno all'attore, ex consigliere regionale del Consiglio regionale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, il diritto alla conservazione dell'assegno vitalizio nella misura stabilita da un decreto del Presidente del Consiglio regionale, senza che la de-



terminazione del "valore attuale" della quota di vitalizio eccedente la "misura di riferimento" debba effettuarsi secondo i parametri di cui alla sopravvenuta legge regionale 11 luglio 2014, n. 4.

Si tratta di stabilire a chi spetti decidere tale controversia, originata dalla rimodulazione in riduzione del vitalizio consiliare in godimento: se essa competa al giudice ordinario, dove la causa è stata incardinata dall'attore, o se rientri nella competenza giurisdizionale della Corte dei conti, quale giudice delle pensioni, come assume la difesa della Regione autonoma e del Consiglio regionale.

3. - Le Sezioni Unite ritengono che la cognizione della controversia rientri nella competenza giurisdizionale dell'autorità giudiziaria ordinaria: considerate, per un verso, la natura non pensionistica dell'assegno vitalizio erogato ai consiglieri regionali cessati dalla carica e la diversità di finalità e di regime che distingue l'assegno vitalizio dalle pensioni, in relazione alle quali soltanto opera la giurisdizione della Corte dei conti; e tenuto conto, per l'altro verso, della circostanza che la mancanza di una specifica attribuzione legislativa alla giurisdizione alla Corte dei conti determina l'attrazione della fattispecie nella giurisdizione del giudice dotato della giurisdizione generale, ossia del giudice ordinario, secondo il principio dell'unicità della giurisdizione, rispetto al quale le diverse previsioni costituzionali dei giudici speciali operano in via meramente derogatoria.

3.1. - A norma degli artt. 13 e 62 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, spettano in via esclusiva alla giurisdizione della Corte dei conti tutte le controversie concernenti la sussistenza del diritto, la misura e la decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti, comprese quelle nelle quali si allegghi, a fondamento della pretesa, l'inadempimento o l'inesatto adempimento della prestazione pensionistica da parte dell'ente obbligato, ancorché non sia in contestazione il diritto al trattamento di quiescenza nelle sue varie componenti e la legittimità dei provvedimenti che tale diritto attribuiscono e ne determinano l'importo, e comprese altresì quelle di risarcimento danni per l'inadempimento delle suddette obbligazioni (Sez. Un., 27 febbraio 2013, n. 4853; Sez. Un., 7 gennaio 2013, n. 153).



La materia indicata dalla legge nella quale la Corte dei conti esercita la giurisdizione è quella delle «pension[i] in tutto o in parte a carico dello Stato o di altri enti designati dalla legge»: così recita l'art. 13 del citato testo unico, con una formula ripresa dall'art. 62 dello stesso testo unico («[c]ontro i provvedimenti definitivi di liquidazione di pensione a carico totale o parziale dello Stato ...»; «[a]lla medesima sezione sono devoluti anche tutti gli altri ricorsi in materia di pensione, che leggi speciali attribuiscono alla Corte dei conti») e ribadita dall'art. 5 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa), il quale prevede che «[i]n materia di ricorsi pensionistici, civili, militari e di guerra la Corte dei conti, in primo grado, giudica in composizione monocratica, attraverso un magistrato assegnato alla sezione giurisdizionale regionale competente per territorio, in funzione di giudice unico».

Ma perché sussista la giurisdizione della Corte dei conti – che è un giudice speciale, con una competenza che, al di fuori della « contabilità pubblica», è limitata alle sole materie «specificate dalla legge» (art. 103, secondo comma, Cost.) – occorre, così come previsto attraverso l'*interpositio legislatoris*, che la controversia riguardi le "pensioni", ossia quella particolare prestazione previdenziale consistente nella periodica erogazione di una somma di denaro che ha come presupposto – tra gli altri – la cessazione del rapporto di lavoro in relazione al quale si è costituito il rapporto previdenziale. Del resto, il legislatore, quando ha voluto estendere la giurisdizione della Corte dei conti oltre i rapporti pensionistici in senso stretto, ha emanato al riguardo puntuali disposizioni di legge, come ha fatto per le pensioni di guerra con l'art. 116 del d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915 (Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra), e per l'assegno vitalizio a favore dei deportati nei campi di sterminio nazisti con l'art. 10 della legge 6 ottobre 1986, n. 656 (Modifiche ed integrazioni alla normativa sulle pensioni di guerra).

3.2. – L'assegno vitalizio previsto dalla legislazione regionale in favore del consigliere regionale dopo la cessazione del mandato non può essere assimilato alla pensione del pubblico dipendente: i consiglieri regionali non sono prestatori di lavoro, ma titolari di un *munus* previsto dalla Costituzione; il Consiglio regionale non è un datore di lavoro del consigliere regiona-





le; l'investitura del consigliere regionale avviene per elezione e non consegue alla assunzione per pubblico concorso.

La diversità tra assegno vitalizio e trattamento di quiescenza costituisce un dato acquisito nella giurisprudenza della Corte costituzionale e di questa Corte.

Il Giudice delle leggi ha chiarito, con la sentenza n. 289 del 1994, che tra la situazione del titolare di assegno vitalizio goduto in conseguenza della cessazione di una determinata carica e quella del titolare di pensione derivante da un rapporto di pubblico impiego "non sussiste [...] una identità né di natura né di regime giuridico, dal momento che l'assegno vitalizio, a differenza della pensione ordinaria, viene a collegarsi ad una indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico: indennità che, nei suoi presupposti e nelle sue finalità, ha sempre assunto, nella disciplina costituzionale e ordinaria, connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego". Ed ha precisato che la disciplina dell'assegno vitalizio ha recepito, nella sua disciplina positiva, in parte, aspetti riconducibili al modello pensionistico e, in parte, profili tipici del regime delle assicurazioni private, pur lasciando emergere di recente un'accentuazione nell'avvicinare il regime dei contributi a quello proprio dei premi assicurativi.

Muovendosi in tale prospettiva, la giurisprudenza di questa Corte, a sua volta, ha affermato:

- che l'assegno vitalizio a carico della Cassa mutua di previdenza per i consiglieri della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia non si ricollega ad alcuna prestazione di lavoro espletata con vincolo di subordinazione, bensì all'esercizio di funzioni proprie di una carica pubblica elettiva, sicché non è assoggettato alla disciplina della legge 5 gennaio 1950, n. 180, intesa a sottrarre totalmente o parzialmente all'azione esecutiva dei creditori i compensi corrisposti dalle amministrazioni pubbliche a propri collaboratori, alla luce della puntualizzazione contenuta nell'art. 1 del d.P.R. 28 luglio 1950, n. 895, di approvazione del relativo regolamento di esecuzione, che esclude l'applicabilità delle disposizioni della legge alle somme "dovute in compenso di prestazioni eseguite in base a rapporti che non impli-



cano un vincolo di dipendenza" (Sez. Lav., 8 ottobre 1996, n. 8789);

- che, in tema di imposte sui redditi, le trattenute obbligatorie operate sull'indennità di carica dei consiglieri regionali, in base all'art. 3, comma 1, della legge della Regione Marche 13 marzo 1995, n. 23, a titolo di contributo per la corresponsione dell'indennità di fine mandato, prevista dall'art. 9 della medesima legge regionale, devono essere assoggettate a tassazione, non potendo ad esse applicarsi la causa di esclusione di cui all'art. 48, comma 2, lettera a), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (relativa ai "contributi previdenziali e assistenziali versati dal datore di lavoro o dal lavoratore in ottemperanza a disposizioni di legge") in quanto ad esse non può essere riconosciuta natura previdenziale, essendo finalizzate all'erogazione di un vitalizio che si differenzia dalle prestazioni di natura pensionistica (Sez. V, 1° ottobre 2010, n. 20538);
- che è errata un'assimilazione dell'assegno vitalizio erogato all'ex coniuge defunto dalla Camera dei deputati alla pensione di reversibilità, giacché detto assegno, a differenza della pensione ordinaria, viene a ricollegarsi ad un'indennità di carica goduta in virtù di un mandato pubblico, con caratteri, criteri e finalità ben diversi da quelli propri della retribuzione connessa ad un rapporto di lavoro (Sez. I, 20 giugno 2012, n. 10177).

3.3. – Il Collegio ritiene pertanto di condividere le conclusioni espresse dal pubblico ministero nella requisitoria ex art. 380-ter cod. proc. civ., là dove si sottolinea che "l'ambito di competenza del giudice contabile è tassativamente circoscritto ai ricorsi relativi alla sussistenza e alla misura del diritto a pensione a carico totale o parziale dello Stato ..., ovvero a tutti gli altri ricorsi in materia di pensione, attribuiti da leggi speciali alla Corte dei conti", mentre "nessuna norma quadro vigente nell'ordinamento statale, ovverosia a carattere nazionale e uniforme per tutte le diverse Regioni, in funzione del riparto della potestà legislativa, né alcuna fonte normativa della Regione Trentino-Alto Adige, attribuisce in modo espreso e univoco carattere pensionistico all'assegno vitalizio erogato ai consiglieri regionali", non essendo predicabile "un principio di 'assimilazione' del trattamento in



esame, riconosciuto da una legge speciale a funzionari onorari che hanno svolto un mandato politico (difficilmente inquadrabile in un rapporto di lavoro), a quello pensionistico in senso proprio, erogato da leggi generali a pubblici dipendenti, sol perché sono presenti talune affinità funzionali o strutturali tra i due versamenti (versamenti contributivi, erogazione al raggiungimento di una certa età, reversibilità)”.

Questa assimilazione alla pensione del pubblico dipendente non può fondarsi sulla circostanza che nell’assegno vitalizio è rinvenibile una funzione in senso lato anche previdenziale, per assicurare agli ex-consiglieri una fonte di sostentamento in una età in cui è potenzialmente venuta meno la loro capacità di produrre reddito tramite attività lavorative: funzione ricavabile sia dalla legislazione regionale del Trentino-Alto Adige (la legge regionale n. 2 del 1995, ad esempio, è intitolata “Interventi in materia di indennità e *previdenza* ai consiglieri regionali”; e la più recente legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, a sua volta, è dedicata alla disciplina del “Trattamento economico e *regime previdenziale* dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), sia dalla legislazione nazionale che, a fini di coordinamento della finanza pubblica e di riduzione dei costi della politica, ha previsto, per l’assegno vitalizio, l’introduzione del sistema contributivo in sostituzione dei ben più favorevoli criteri previsti in passato (art. 14, comma 1, lettera *f*, del decreto-legge 13 agosto 2001, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148), e di un contributo di solidarietà (art. 1, commi 486 e 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147). Appare dirimente il rilievo che l’ambito materiale delle pensioni – in relazione alle quali soltanto opera la giurisdizione della Corte dei conti – non coincide con quello dei trattamenti previdenziali in senso lato, costituendo le prime, connesse ad una condizione pregressa di lavoro pubblico non rinvenibile in chi ha ricoperto un ufficio elettivo, solo una *species* del *genus* rappresentato dai secondi.

4. – E’ dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

Il Tribunale di Trento, dinanzi al quale pende la controversia, provvederà a liquidare le spese del regolamento tra il ricorrente e i controricorrenti.



Sulle spese originate dall'intervento del Kofler non vi è luogo a provvedere, non avendo il ricorrente e i controricorrenti preso posizione sull'ammissibilità dell'intervento stesso.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte *dichiara* la giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale rimette le parti, anche per la regolamentazione delle spese.

*an*

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 5 luglio 2016.

Il Presidente

IL CANCELLIERE  
Paola Francesca CAMPOLI

DEPOSITATO IN CANCELLERIA  
oggi, 5 luglio 2016  
IL CANCELLIERE  
Paola Francesca CAMPOLI

