

Sull'attribuibilità della pensione di reversibilità

(Deliberazione del 5 febbraio 2003)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 5 febbraio 2003, ha adottato la delibera di cui il seguente estratto del verbale:

“OMISSIS

- vista la sentenza del 17 aprile 2002, pubblicata il 12 giugno 2002, della Corte dei Conti sezione giurisdizionale per la regione Lazio che ha accolto il ricorso del Procuratore Generale e, per l'effetto, giudicato non spettante la pensione di reversibilità attribuita alla sig.ra , vedova del dott., già magistrato, deceduto il 23 maggio 1983, con D.M. 83348 del 19 settembre 1985, emesso in esecuzione della deliberazione del C.S.M. in data 17 luglio 1985;

- tenuto conto del parere espresso dall'Ufficio Studi e Documentazione n. 401/02 del 18 dicembre 2002 (*Allegato*);

d e l i b e r a

di prendere atto della sentenza della Corte dei Conti sezione giurisdizionale per la regione Lazio che ha accolto il ricorso del Procuratore Generale e, per l'effetto, giudicato non spettante la pensione di reversibilità attribuita alla sig.ra , vedova del dott., già magistrato, deceduto il 23 maggio 1983, con D.M. 83348 del 19 settembre 1985, emesso in esecuzione della deliberazione del C.S.M. in data 17 luglio 1985.

OMISSIS”

ALLEGATO

Parere n. 401/02 dell'Ufficio Studi e Documentazione

I. - La richiesta.

La Quarta Commissione consiliare nella seduta del 4 dicembre 2002 ha deliberato di richiedere a questo Ufficio Studi un parere sulle eventuali iniziative da assumere in relazione alla pratica in oggetto, a seguito della sentenza n. 1779/2002 resa in data 17.2.2002 e pubblicata il 12.6.2002, della Corte dei Conti sezione giurisdizionale per la Regione Lazio.

La sentenza in oggetto, accogliendo il ricorso presentato dalla Procura Generale della Corte dei Conti avverso il provvedimento di riconoscimento della pensione privilegiata in favore della sig.ra, vedova del magistrato dott., deceduto il 23 marzo 1983, ha determinato l'annullamento della delibera consiliare del 17 luglio 1985 con la quale l'Organo autogoverno della magistratura ha pronunciato il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio della morte del dott., avvenuta per *“rabdomyosarcoma della parete toracica sn. con metastasi pleuroparenchimale bilaterale e ossee D1, D2, D3; cachessia neoplastica”*, con conseguente attribuzione alla vedova del diritto alla pensione privilegiata. In ordine alla dipendenza da causa di servizio dell'infermità letale si sono espressi negativamente sia la Commissione Medica ospedaliera dell'Ospedale Militare di Milano in data 11 luglio 1984, sia il Comitato per le Pensioni privilegiate ordinarie in data 12 aprile 1985. Il provvedimento consiliare, recepito integralmente dal D.M. n. 83348 del Ministro della Giustizia in data 19 settembre 1985 (anch'esso annullato), aveva, invece, ritenuto che *“pur nella incertezza circa l'esatta eziopatogenesi delle neoplasie, non è tuttavia possibile escludere ed anzi appare probabile che momenti patogeni, per quanto non individuati e diagnosticati, e gli stress psico-fisici intensi e prolungati associabili al servizio prestato possano avere svolto il ruolo di concausa nel determinismo dell'infermità che trasse a morte il dott. ...”*

Al fine di rispondere compiutamente alla richiesta formulata dalla Commissione, appare utile ripercorrere i passi argomentativi maggiormente significativi della motivazione della sentenza in esame. Dopo una breve premessa in fatto, la sentenza si sofferma, in particolare, sul parere del Collegio Medico legale che, nella seduta del 26 aprile 1993, dopo un'articolata illustrazione della genesi e dell'evoluzione delle neoplasie maligne, ha conclusivamente negato che l'attività del dott. abbia potuto svolgere un ruolo causale o concausale nel determinismo e nell'evoluzione della malattia. In particolare si legge nella sentenza: *“Sul relativo affievolimento delle risorse immunitarie, causate dallo stress, l'Organo sanitario ha ugualmente escluso la desumibilità e l'inconsistenza di tali argomentazioni, in quanto inaccettabili dal punto di vista scientifico e medico-legale. Al contrario, la perizia di parte del 4.10.1993, redatta dal dott. Ferdinando M. Massari, contiene affermazioni sulla causalità del sorgere dei tumori legata all'area geografica, ambiente in cui un soggetto vive e lavora, le abitudini di vita, ed in particolare sull'influenza che possano avere esercitato sull'individuo gli stimoli psichici stressanti e le note conseguenze neuroendocrine, indotte dall'attività lavorativa gravosa, cui fu sottoposto il magistrato dott. ..., al quale va riconosciuta la dipendenza da causa di servizio dell'insorgenza del tumore causa di morte. L'Ufficio Medico Legale della Sanità, interpellato da questo giudice in ordine alla perizia del dott. Massari, con relazione n. U. IX/111230 dell'8.10.2001, toccando i vari punti esposti dal perito, ha escluso, con motivazioni scientifiche, che i fattori adottati dal perito possano considerarsi, sotto il profilo eziopatogenetico, determinanti del sorgere dei tumori”*.

La conclusione assunta dalla decisione del giudice contabile che, in sostanza, contesta con decisione la validità tecnico-scientifica delle argomentazioni svolte nella motivazione del provvedimento consiliare, appare, quindi, una logica conseguenza della argomentazioni svolte nella premessa. Si legge, infatti: *“Questo giudice, anche in relazione a pregressi convincimenti espressi in altre sentenze proprie ed in aderenza a giurisprudenza formatasi nella materia de qua, trova convincente i pareri espressi in tal senso dagli organi sanitari interpellati che sono risultati tutti aderenti ad una medesima linea ragionativa basata su elementi tratti dalla scienza medica, secondo cui la morte del dott. ... non è da ritenersi dipendente da causa di servizio”*.

II. - Osservazioni dell'Ufficio Studi.

II. 1. - Il quadro normativo.

Prima di affrontare direttamente il quesito posto dalla Quarta Commissione, occorre tracciare un breve riepilogo del quadro normativo che si presenta all'interprete a seguito del complesso processo di riforma che ha attraversato l'assetto organizzativo della Corte dei conti ed, in definitiva, l'intero sistema giurisdizionale alla stessa attribuito. La riforma ha avuto i suoi capisaldi nel D.L. 15 novembre 1993, n. 453 (*“Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti”*), convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19 e nel successivo D.L. 23 ottobre 1996, n. 543 (*“Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei Conti”*), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639.

Per quanto concerne l'aspetto strettamente organizzativo, deve ricordarsi come l'art. 1 del D.L. n. 453 del 1993 abbia istituito in tutte le regioni, ove già non esistenti, *“sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti con circoscrizione estesa al territorio regionale e con sede nel capoluogo di regione”*. A seguito dell'insediamento delle sezioni regionali, avvenuto nei sette mesi successivi alla data di entrata in vigore del D.L. citato, si è disposta (art. 1 comma 4) la trasmissione a ciascuna sezione regionale dei *“fascicoli dei processi sui quali le singole sezioni sono chiamate a giudicare, fatta eccezione per i giudizi per i quali risulta già fissata l'udienza”*. Per garantire il completo passaggio delle competenze alle nuove sezioni regionali, nel rispetto dei diritti delle parti, si è previsto, inoltre, che *“della ricezione dei fascicoli è data comunicazione alle parti interessate e ai difensori costituiti, a cura della segreteria della sezione”*.

Dal punto di vista processuale, una particolare attenzione è stata riservata alla concreta realizzazione, con i limiti che verranno indicati, del principio del doppio grado di giurisdizione nel merito. Si prevede, infatti, con una disposizione di carattere generale (contenuta nel comma 5 del citato art. 1), che *“avverso le sentenze delle sezioni giurisdizionali regionali (salvo quanto previsto per la regione Sicilia) è ammesso l'appello alle sezioni giurisdizionali centrali che giudicano con cinque magistrati e con competenza in tutte le materie attribuite alla giurisdizione della Corte dei Conti”*. Per quanto riguarda, più specificamente, i giudizi in materia pensionistica, si stabilisce che *“l'appello è consentito per soli motivi di diritto”*, con la precisazione secondo la quale costituiscono

“questioni di fatto quelle relative alla dipendenza di infermità, lesioni o morte da causa di servizio o di guerra e quelle relative alla classifica o all’aggravamento di infermità o di lesioni”.

Le formalità processuali da seguire per la presentazione del gravame sono definite dal successivo comma 5 bis del citato art. 1, secondo il quale *“l’appello è proponibile dalle parti, dal procuratore regionale competente per territorio o dal procuratore generale, entro sessanta giorni dalla notificazione o, comunque, entro un anno dalla pubblicazione”.* L’atto di appello, con la prova delle avvenute notifiche e la copia della sentenza impugnata deve essere poi depositato nei trenta giorni successivi nella segreteria del giudice della impugnazione. E’ prevista, inoltre, la facoltà dell’amministrazione, che non ritenga di avvalersi del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato, di farsi rappresentare in giudizio da un proprio dirigente o da un funzionario appositamente delegato (disposizione resa applicabile anche ai giudizi di appello in materia pensionistica, con l’attribuzione alla amministrazione del potere di proporre direttamente il gravame, dal combinato disposto degli articoli 1 comma 5 bis e 6 comma 4 D.L. citato).

Deve segnalarsi, infine, per quanto interessa ai fini delle determinazioni della Commissione richiedente, che il ricorso alle sezioni giurisdizionali centrali mediante atto di appello *“sospende l’esecuzione della sentenza impugnata”.* La regola può essere, tuttavia, derogata qualora, su istanza del procuratore generale territorialmente competente o del procuratore generale, la sezione giurisdizionale centrale (il giudice dell’appello, quindi) ritenga che vi siano fondate ragioni, da motivare, per disporre, sentite le parti, che la sentenza debba essere munita della clausola di provvisoria esecuzione, pur in costanza di gravame.

II. 2. - Gli interventi della giurisprudenza.

Il quadro normativo sopra delineato necessita di alcune precisazioni in relazione ad alcuni passaggi interpretativi sui quali è intervenuta l’opera chiarificatrice della giurisprudenza. Deve ricordarsi, in particolare, un recente intervento delle Sezioni giurisdizionali Riunite della Corte dei Conti (sentenza 24 ottobre 2000 n. 10/QM) che, sulla interpretazione della norma che limita la possibilità di ricorrere in appello in materia pensionistica alle sole questioni di diritto, ha affermato i seguenti principi di massima articolandoli in quattro diverse proposizioni:

- a) *“l’appello in materia pensionistica è limitato ai motivi di diritto e deve, perciò, investire la portata dispositiva di una norma giuridica o/e il suo ambito applicativo a fattispecie astratte, dalle quali consegue in via immediata la regola di diritto applicabile alla fattispecie concreta”;*
- b) *“rientrano nei motivi di diritto i vizi che comportino la nullità della sentenza o del processo, trattandosi di violazione di regole giuridiche”;*
- c) *“il vizio di difetto di motivazione su questioni di fatto è deducibile in appello soltanto ove la sentenza impugnata manchi in modo assoluto di motivazione o abbia motivazione apparente”;*
- d) *“le questioni medico-legali relative alla dipendenza, classifica e aggravamenti di infermità, indipendentemente dalla loro natura, sono state espressamente parificate dal legislatore a questioni di fatto. Esse possono, pertanto, essere dedotte in appello esclusivamente nei limiti di cui al punto c)”.*

Sotto altro profilo, la giurisprudenza ha rilevato come l’abrogazione delle disposizioni che prevedono e disciplinano le conclusioni e l’intervento del procuratore regionale nei giudizi in materia pensionistica abbia determinato l’attribuzione alla *“Amministrazione convenuta della piena capacità processuale in tali giudizi”;* potendo la stessa P.A. essere *“legittimata a proporre direttamente atti di appello ed a svolgere autonomamente la propria difesa anche senza il patrocinio dell’Avvocatura dello Stato”* (Corte dei Conti, sez. App. III, sentenza n. 172 del 6.5.1996). Si è argomentato, infatti, in altra decisione (Corte dei Conti sez. App. III, sent. N. 79 del 19.3.1996) come debba dichiararsi inammissibile l’appello proposto dal procuratore regionale avverso una sentenza di una Sezione regionale pubblicata successivamente all’entrata in vigore del D.L. n. 453 del 1993, anche se il giudizio pensionistico sia stato instaurato prima della riforma, sul presupposto che *“il pubblico ministero, pur avendo acquisito la qualità di parte al momento della introduzione del giudizio medesimo, non ne ha conservato i relativi poteri dopo l’abrogazione delle norme predette, stante l’efficacia immediata delle stesse”.* Nello stesso ordine di idee si collocano quelle decisioni che affermano il principio secondo il quale *“con il nuovo regime processuale introdotto dall’art. 6 del D.L. n. 453 del 1993, che ha estromesso il pubblico ministero*

dai giudizi pensionistici, va dichiarato improcedibile per difetto del contraddittorio il ricorso che non sia stato notificato alla amministrazione controparte” (cfr., tra le numerose pronunce, Corte dei conti sez. giur. Reg. Marche sentenza n. 2726 dell’11.12.1999). Da segnalare, infine, per il rilievo che potrebbe avere ai fini della determinazioni da adottare in relazione alla sentenza oggetto di esame, una recente pronuncia della Corte dei Conti sez. giur. Reg. Umbria (la n. 537 dell’11 ottobre 2000) secondo la quale *“deve essere considerata priva di valore l’istanza di prosecuzione di un giudizio pensionistico proposta dal procuratore regionale presso la Corte dei conti successivamente all’entrata in vigore del D.L. n. 453 del 1993, che ha fatto venire meno la legittimazione processuale del procuratore medesimo”*, atteso che non può non riconoscersi che la legittimazione a proporre tale istanza di prosecuzione del giudizio spetti *“all’amministrazione interessata al rapporto pensionistico che assume la posizione di parte interessata”*, ai sensi dell’art. 6 del D.L. citato. Ove si aderisse a tale tesi, dovrebbe, di conseguenza, ritenersi che, di fronte ad un giudizio in materia pensionistica, proseguito su istanza del pubblico ministero ai sensi del comma 1 dell’art. 6 citato senza che questi ne avesse la legittimazione, il giudice abbia l’obbligo di dichiarare di ufficio l’estinzione per mancata tempestiva proposizione dell’istanza di riassunzione, ai sensi del comma 2 dell’art. 6 D.L. n. 453 del 1993.

II. 3. – La risposta al quesito.

I principi di diritto contenuti nelle norme richiamate, lette alla luce della più recente elaborazione giurisprudenziale, lasciano, dunque, uno spazio operativo per verificare se avverso la sentenza in oggetto sia concretamente proponibile un atto di appello da parte del Consiglio Superiore della magistratura e, quindi, del Ministro della Giustizia competente.

Si deve, invero, preliminarmente, osservare come i termini per la proposizione del gravame non siano ancora scaduti, vigendo in materia il principio (art. 1 comma 5 bis D.L. citato) che impone di presentare appello entro sessanta giorni dalla notificazione della sentenza ovvero entro un anno dalla sua pubblicazione. Dagli atti in possesso di questo ufficio non risulta, invero, che la sentenza in esame sia stata notificata all’Amministrazione (Ministero della Giustizia) che ne è venuta a conoscenza, deve ritenersi, a seguito di mera comunicazione da parte del giudice che l’ha pronunciata. La predetta sentenza risulta, inoltre, pubblicata, mediante deposito in segreteria, in data 12 giugno 2002.

Tanto premesso, deve ritenersi che nella fattispecie in esame non ricorrano i presupposti per la proposizione di un gravame che, deve ricordarsi, è consentito nei giudizi in materia di pensioni per soli motivi di diritto.

Pur avendo già sottolineato come la giurisprudenza sia giunta a ricomprendere tra i motivi di diritto i vizi di difetto di motivazione su questioni di fatto, quando la sentenza sia priva di motivazione o sia caratterizzata da una motivazione apparente, non sembra che la decisione della Corte dei conti in esame possa dirsi in tal senso viziata.

Va evidenziato, infatti, che *l’iter* motivazionale della sentenza ripercorre criticamente tutte le fasi del procedimento scaturito dalla domanda di pensione privilegiata avanzata dalla sig.ra, sottoponendo ad attenta valutazione tutti gli atti istruttori acquisiti nel corso del procedimento stesso.

Attraverso un riesame scrupoloso delle differenti valutazioni medico-legali contenute nei pareri degli organi tecnici, degli organi amministrativi e, da ultimo, della perizia medico-legale di parte e del Collegio Medico-Legale della Sezione Speciale presso la Corte dei Conti, la sentenza in esame giunge alla conclusione secondo la quale la deliberazione assunta dal Consiglio Superiore della magistratura nella seduta del 17 luglio 1985 non si conforma sotto il profilo giuridico ai presupposti richiesti dall’art. 225 del T.U. n. 1092 del 1973 per il sorgere del diritto a pensione privilegiata.

Nessun rilievo di carattere formale, nessuna incongruenza logica né sottovalutazione di elementi favorevoli alla tesi della parte privata sembrano evidenziabili dalla lettura della sentenza in esame.

Deve, pertanto, affermarsi, preliminarmente, come nella sentenza in esame non sia riscontrabile alcuna violazione di legge riferibile ad assenza di motivazione, neppure laddove si volesse intenderla come motivazione sorretta da argomentazioni non idonee a rilevare la *ratio decidendi* (cosiddetta motivazione apparente), o fra loro logicamente inconciliabili o comunque perplesse ed obiettivamente incomprensibili sulla base della mera lettura del provvedimento.

L'eventuale contestazione della sentenza, nella parte in cui con accertamento di fatto, adeguatamente motivato, ha escluso la dipendenza da causa di servizio della infermità che condusse a morte il dott., non risulta, pertanto, tutelata dall'ordinamento che non ammette, sul punto, alcuna possibilità di ricorrere alla valutazione del giudice di secondo grado.

In assenza di concrete possibilità di proporre ricorso in appello davanti alle sezioni giurisdizionali centrali della Corte dei Conti (che avrebbe effetto sospensivo sulla esecuzione della sentenza), la decisione intervenuta nel giudizio pensionistico, conseguente alla accertata illegittimità della concessione della pensione privilegiata alla sig.ra, vedova del magistrato dott., deve essere eseguita a cura dell'Amministrazione.

Deve osservarsi, in proposito, come nella concreta articolazione degli interventi da adottare per l'esecuzione della sentenza di annullamento non sembrano residuare spazi operativi di competenza del Consiglio Superiore della magistratura, atteso che l'attività necessaria per dare esecuzione al provvedimento del giudice appare di esclusiva pertinenza dell'ente (Ministero della Giustizia) incaricato dalla legge di corrispondere le provvidenze economiche connesse al beneficio attribuito e che, a seguito dell'annullamento del D.M. concessivo della pensione privilegiata, deve predisporre gli strumenti giuridici ed operativi per far cessare l'indebita percezione da parte della sig.ra dei ratei pensionistici a lei riconosciuti e per recuperare, ove possibile, le somme ingiustamente alla stessa corrisposte nel corso degli anni.

A fronte di tale soluzione, che appare la più aderente al dettato normativo ed alle emergenze processuali racchiuse nel testo della sentenza posta alla attenzione di questo Ufficio Studi, può, tuttavia, sperimentarsi un percorso interpretativo alternativo che, partendo dalla riforma organizzativo-procedimentale del controllo giurisdizionale affidato alla Corte dei Conti, si proponga di individuare, all'interno del procedimento concluso con la sentenza in atti, la presenza di eventuali irregolarità, collegate al nuovo ruolo del procuratore regionale ed alla posizione di parte garantita alla Amministrazione, che potrebbero determinare la nullità dell'intero procedimento e con esso della sentenza di primo grado, con inevitabile apertura degli spazi operativi per l'eventuale presentazione di un gravame limitato a motivi di diritto.

Il dubbio sulla regolarità della procedura seguita nasce da alcuni passi della motivazione della sentenza dove, da un lato, si afferma genericamente che il proposto ricorso (del Procuratore Generale della Corte dei Conti) è stato *"regolarmente proseguito"*, dopo l'intervento della riforma del 1993, senza specificare ad istanza di chi, e, dall'altro, si omette completamente di citare quale sia stata la posizione processuale dell'Amministrazione, facendo sorgere motivate perplessità sull'effettivo dispiegarsi nel caso di specie del principio del contraddittorio. Dubbi e perplessità alimentate dalla circostanza che agli atti di questo Ufficio non risulta traccia del contenzioso avente ad oggetto la richiesta di annullamento della delibera consiliare del 17 luglio 1985. Può fondatamente ritenersi, dalla lettura della sentenza e dalla assenza di precedenti atti relativi al contenzioso in esame, che il giudizio pensionistico promosso per ottenere l'annullamento del D.M. concessivo della pensione privilegiata in favore della sig.ra sia stato riassunto su istanza di prosecuzione proposta dallo stesso pubblico ministero (non più parte dopo la riforma del 1993) e che il ricorso introduttivo del giudizio non sia mai stato notificato ad una delle parti interessate, ossia alla Amministrazione pubblica titolare del rapporto pensionistico.

Il positivo riscontro dei supposti *errores in procedendo* lascerebbe intravedere, secondo i principi di diritto affermati dalla giurisprudenza sopra citata, una evidente violazione di regole giuridiche direttamente influenti sulla stessa validità della sentenza e del procedimento. Laddove l'ipotesi fosse confermata, sarebbe possibile esperire il rimedio dell'appello avverso la sentenza in atti, deducendo la nullità del procedimento e della sentenza per mancato rispetto del principio del contraddittorio ovvero per l'illegittima prosecuzione del giudizio pur in assenza di una istanza in tal senso proveniente da una delle parti a ciò legittimate.

Laddove la Commissione richiedente dovesse ritenere plausibile tale ricostruzione alternativa dell'*iter* procedimentale che ha dato origine alla sentenza in atti, si renderebbe necessario compiere i necessari adempimenti istruttori ed, in particolare, procedere alla acquisizione in copia del fascicolo concernente gli atti del ricorso proposto dalla Procura Generale della Corte dei Conti, eventualmente esistente presso i competenti uffici del Ministero della Giustizia.

III. – Conclusioni.

Sulla base delle considerazioni che precedono, sembrano sussistere sufficienti argomenti interpretativi per ritenere che, in assenza di concrete possibilità di proporre ricorso in appello davanti alle sezioni giurisdizionali centrali della Corte dei Conti, la decisione emessa dalla Corte dei Conti sezione giurisdizionale per la Regione Lazio n. 1779 del 17 aprile 2002, che ha dichiarato non sussistente il diritto della sig.ra, vedova del magistrato dott., alla pensione privilegiata di reversibilità concessa con D.M. n. 83348 del 19.9.1985, debba essere eseguita a cura dell'Amministrazione.

Nella individuazione degli interventi da adottare per l'esecuzione della sentenza medesima non sembrano, tuttavia, residuare spazi operativi di competenza del Consiglio Superiore della magistratura, atteso che l'attività necessaria per dare esecuzione al provvedimento del giudice appare di esclusiva pertinenza dell'ente (Ministero della Giustizia) incaricato dalla legge di corrispondere le provvidenze economiche connesse al beneficio attribuito.

Nella predisposizione degli strumenti giuridici ed operativi per dare avvio all'esecuzione della decisione, il Ministero competente dovrà far cessare l'indebita percezione da parte della sig.ra dei ratei pensionistici a lei riconosciuti e recuperare, ove possibile, le somme ingiustamente alla stessa corrisposte nel corso degli anni.

In via subordinata, qualora la competente Commissione si proponga di individuare, all'interno del procedimento concluso con la sentenza in atti, la presenza di eventuali irregolarità, collegate al nuovo ruolo del procuratore regionale ed alla posizione di parte garantita alla Amministrazione dalla riforma operata con il D.L. n. 453 del 1993 - che potrebbero determinare la nullità dell'intero procedimento e con esso della sentenza di primo grado - si renderebbe necessario compiere i necessari adempimenti istruttori ed, in particolare, procedere alla acquisizione in copia del fascicolo concernente gli atti del ricorso proposto dalla Procura Generale della Corte dei Conti, eventualmente esistente presso i competenti uffici del Ministero della Giustizia, al fine di verificare la sussistenza delle condizioni per l'eventuale presentazione di un gravame limitato ai motivi di diritto ammessi dalla legge.