



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana**

Prot. n. 9659/46.11.2022 del 9 maggio 2022

Pos. Coll. e Coord. n. 3

Al Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale
Servizio 11 - Vigilanza sul Fondo di quiescenza del
personale della Regione Siciliana
(Rif. Prot. n. 42475 del 27 aprile 2022)

OGGETTO: Fondo Pensioni Sicilia - Legge regionale 15 giugno 1988 n.11 art. 20 -
Anticipazione indennità di buonuscita per acquisto della prima casa di
abitazione per sé o per i figli.

1. Con la nota a riferimento, codesto Dipartimento chiede l'avviso dello Scrivente in merito alla fattispecie regolata dall'art. 20 della legge regionale 15 giugno 1988, n.11, nel caso in cui l'anticipazione dell'indennità di buonuscita sia destinata *“per l'acquisto della prima casa di abitazione per il figlio con riserva del 25% della proprietà dell'immobile in favore del dipendente richiedente il beneficio.”*

Quanto sopra, preso atto delle motivazioni esposte dal Fondo Pensioni Sicilia nella allegata nota prot. n. 13425, del 22 aprile 2022, nella quale viene rilevato che questo Ufficio Legislativo e Legale in fattispecie asseritamente analoga (nella quale un beneficiario si era riservato un diritto di usufrutto sulla prima casa acquistata per il figlio), ha affermato, tra l'altro che *“Quanto alla riserva di una quota di usufrutto da parte del genitore o ad altri eventuali casi di mancato concretizzarsi della piena proprietà, sembra allo scrivente che l'ammissibilità delle rispettive istanze vada valutata caso per caso, alla luce dei criteri e delle considerazioni sopra esposti, anche in relazione all'entità della riserva.”*



Il Fondo Pensioni chiede sostanzialmente se la circostanza che l'istante, già proprietario di prima casa, *“si riservi non il mero usufrutto o altro diritto di godimento ma la proprietà di una quota dell'immobile, sia elemento impediente rispetto all'ottenimento del beneficio”* tesi per la quale sembra propendere.

Il Fondo pone, infine, altri quesiti non fatti espressamente propri dal Richiedente, ovvero se sia necessario un atto notarile per il contratto di comodato d'uso presentato dall'istante e se sussistano obblighi di *“verifiche successive all'erogazione del beneficio e la potestà di revocarlo, ove la destinazione funzionale dell'immobile sia distratta rispetto alla finalità prevista dalla normativa vigente.”*

2. In ordine al quesito così come prospettato, posto che il Fondo Pensioni pone a fondamento del quesito la soluzione di un caso concreto, appare opportuno precisare che - giusta il disposto dell'art. 7 del D. Lgs. P. Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione regionale - l'attività di consulenza riservata a questo Ufficio concerne quesiti giuridico-interpretativi relativi a norme statutarie, legislative o regolamentari di fonte regionale, rimanendo invece esclusa allo Scrivente, ogni considerazione sull'attività svolta dall'Amministrazione attiva, la cui competenza rimane incardinata nell'ambito dei poteri di gestione istituzionalmente ascritti ai singoli Dipartimenti regionali anche nella qualità di datore di lavoro.

Tuttavia, nell'intento di assicurare un utile contributo, in ordine al quesito così come sopra individuato, si espongono qui di seguito brevi considerazioni di carattere generale ad ausilio delle consequenziali scelte che l'Amministrazione attiva riterrà di operare.

3. L'art. 20 della l.r. 15 giugno 1988, n. 11,¹ modellato sulla scorta di quanto previsto dall'art. 2120 c.c. per i lavoratori privati, prevede la possibilità per il dipendente della Regione Siciliana di chiedere l'anticipazione dell'indennità di buonuscita sottoponendo la

1 Articolo 20, comma 1, della legge regionale 15 giugno 1988, n. 11: *"I dipendenti dell'Amministrazione regionale con almeno otto anni di servizio utile ai fini dell'attribuzione dell'indennità di buonuscita possono chiedere anticipazioni, che non potranno complessivamente superare il 70 per cento dell'ammontare dell'indennità di buonuscita cui avrebbero diritto nel caso di cessazione del rapporto di impiego alla data della richiesta, per spese sanitarie, per terapie e interventi straordinari riconosciuti dalle competenti strutture pubbliche e non coperti da interventi della pubblica amministrazione, o per l'acquisto della prima casa di abitazione per sé o per i figli"* .



concessione del beneficio a diversi elementi di carattere soggettivo ed oggettivo il cui concreto accertamento va effettuato in maniera concorsuale tra tutti i dipendenti che hanno avanzato domanda di anticipazione, secondo le disposizioni regolamentari che ne costituiscono esecuzione di cui al D.P.Reg. 31 luglio 1991, n. 41.

Non pare superfluo rammentare che i soggetti interessati possono vantare una posizione di interesse legittimo² alla esatta applicazione delle norme di legge in questione e non di diritto soggettivo alla corresponsione dell'indennità richiesta.

In particolare, il dipendente, che dal punto di vista soggettivo è l'unico beneficiario, può richiedere l'anticipazione della buonuscita per *“l'acquisto della prima casa di abitazione per sé o per i figli”* (comma 1 art. 20 l.r. 11/88).

Non tutti i richiedenti accedono al beneficio *de quo*, poiché *“le richieste sono soddisfatte annualmente entro i limiti del 10 per cento degli aventi titolo.”* (comma 3 art. 20 l.r. 11/88).

Il citato D.P.Reg. 31 luglio 1991, n. 41, al comma 2 dell'art 3 rubricato *“Titoli per l'anticipazione dell'indennità di buonuscita”* dispone: *“L'anticipazione per l'acquisto di prima casa è concessa per acquisto o per costruzione di casa da parte dell'impiegato o da parte di ciascuno dei suoi figli, a condizione che l'impiegato o il coniuge o i figli a carico, nonché, in caso di acquisto da parte di un figlio dell'impiegato, questo stesso, i suoi figli ed il coniuge, a carico non siano proprietari di appartamento adeguato alle esigenze del proprio nucleo familiare.”*

In riferimento al quesito posto da codesto Dipartimento, sotto un profilo esclusivamente letterale, la locuzione usata dal legislatore al comma 1 dell'art. 20 della l.r.11/1988, ovvero *“l'acquisto della prima casa di abitazione per sé o per i figli”* sembrerebbe escludere la possibilità di acquisto di quote di proprietà ai fini dell'ottenimento del beneficio, come al contrario previsto espressamente da altre leggi regionali, ad esempio la legge regionale 14 giugno 1983, n.54,³ della Regione Friuli Venezia Giulia, ma solo in comproprietà con il coniuge o i figli conviventi.

2 TAR Palermo, sent. 4 aprile 2002, n. 1056.

3 Art. 16-bis, c. 1, lett. b) :*“acquisizione della prima casa di abitazione per sé, per i figli conviventi o in comproprietà con il coniuge o con i figli conviventi.”*



L'interpretazione letterale della norma, infatti, non sembra consentire che la stessa possa essere applicata al di là del significato proprio delle parole, secondo la connessione di esse, ex art. 12, 1° comma, delle preleggi.

In linea generale, comunque - in riferimento alla natura della norma contenuta nell'articolo 2120 c.c. - la Suprema Corte (Cass. Civ., Sez. Lav. 8 luglio 1997, n. 6189), in riforma ai precedenti gradi del giudizio, riconoscendo la natura parzialmente derogatoria della disposizione rispetto alla regola generale della corresponsione dell'indennità di buonuscita dopo la conclusione del rapporto di lavoro, è giunta ad ammettere la possibilità di interpretazione estensiva della medesima.

Peraltro, per costante giurisprudenza, condizione necessaria per la concessione del beneficio è la sussistenza del nesso causale tra lo stesso e l'acquisto della prima casa, inteso come *“necessità di acquisto della prima casa di abitazione”*.⁴

La *ratio* della disposizione in questione appare, pertanto, quella di finanziare, almeno in parte, l'acquisto della prima casa, intesa in senso funzionale e non cronologico, in assenza di dimora adeguata alle esigenze del nucleo familiare, al fine di soddisfare esigenze di primario interesse, posto che, come dispone il regolamento attuativo, deve anche essere dichiarata l'insussistenza di proprietà di abitazione adeguata alle necessità del nucleo familiare del richiedente ovvero risulti la proprietà dell'abitazione non adeguata (art. 6, c.1, D.P.Reg. n. 41/1991)⁵, a tutela dei bisogni abitativi dei dipendenti o dei loro figli, così come già rilevato da questo Ufficio nell'avviso reso con nota prot. n. 3167 del 20 febbraio 2001.

In riferimento al primo quesito formulato dal Fondo Pensioni, alla stregua della vigente disciplina normativa (art. 3, c. 2, D.P.Reg. n. 41/1991), si è indotti a concludere che, in ogni caso, la titolarità di diritto di proprietà su altro immobile in capo al dipendente regionale istante sia assolutamente preclusiva per l'ottenimento del beneficio, allorquando non venga

4 *Ex multis*, Cass. civ., sez. lav., 04-02-1993, n. 1379.

5 *“La richiesta di anticipazione per l'acquisto della prima casa di abitazione deve essere corredata dai seguenti documenti: stato di famiglia ovvero dichiarazione sostitutiva ai sensi della legge n. 15 del 1968 e succ. integrazioni, relativa al dipendente, ove l'acquisto sia previsto per lui o persona convivente, ed anche del figlio ove lo acquisto sia previsto per quest'ultimo; certificazione circa lo stato di filiazione nei confronti del dipendente, ovvero dichiarazione sostitutiva, ove l'abitazione sia acquistata per il figlio; dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà dalla quale risulti che nè il richiedente nè il destinatario dell'acquisto nè i relativi familiari a carico siano proprietari di casa di abitazione; ovvero risulti la proprietà dell'abitazione non adeguata; dichiarazione circa i motivi della inadeguatezza dell'abitazione posseduta ai sensi dell'art. 3.”*



dimostrata, in osservanza ai dettami previsti dalla stessa disciplina l'inadeguatezza dell'immobile alle esigenze del nucleo familiare.

Per la risoluzione dello specifico quesito posto da codesto Dipartimento e in esito al richiamo svolto dal Fondo Pensioni al già citato avviso di questo Ufficio, pur rilevando la diversa natura giuridica e funzione dell'istituto dell'usufrutto (diritto reale di godimento su cosa altrui ex art. 981 c.c. e seguenti) rispetto a quello della piena proprietà o della comunione, appare attuale la considerazione allora operata *“ad altri eventuali casi di mancato concretizzarsi della piena proprietà”*, con il suggerimento rivolto all'amministrazione che ha il compito di individuare i soggetti che potranno fruire del beneficio *“che l'ammissibilità delle rispettive istanze vada valutata caso per caso alla luce dei criteri e delle considerazioni sopraesposti, anche in relazione all'entità della riserva.”*, indirizzo, questo, dal quale non si ritiene di discostarsi anche nella questione astratta oggi sottoposta allo scrutinio dello Scrivente, tenendo in disparte l'esito dell'istruttoria di esclusiva competenza della Commissione deputata all'uopo.

Ciò, in ragione della ratio della normativa in esame, così come individuata dalla giurisprudenza sopracitata, sottesa alla tutela dei bisogni abitativi essenziali dei dipendenti o dei loro figli, per motivi di ordine etico-sociale e non di altri fini, sempre che non si annulli o si incrinì il nesso causale tra concessione del beneficio ed acquisto del bene e non si leda l'interesse legittimo alla corretta applicazione della normativa di altri terzi richiedenti.

Per completezza di esame, si osserva, in ordine alla rilevanza di produzione di scrittura di comodato - tante volte conclusa al fine dell'ottenimento di benefici fiscali e per la cui validità in astratto non occorre rogito notarile - che la stessa appare ultronea rispetto alla documentazione dimostrativa obbligatoria ai sensi del D.P.Reg. 31 luglio 1991, n. 41.

In ultimo, rispetto a quanto richiesto dal Fondo Pensioni, si rileva che l'unico obbligo in capo al concedente il beneficio imposto dal comma 1 dell'art. 20 della l.r.11/1988⁶ è quello di acquisire la documentazione dimostrativa dell'acquisto.

Mentre, a mente dell'art. 6, c. 2, lett. b) del D.P.Reg. n. 41/1991, il concedente deve acquisire *“l'atto notarile di compravendita (da esibire entro sei mesi dall'erogazione*

6 *“Per l'erogazione dell'anticipazione per l'acquisto della prima casa di abitazione dovrà essere prodotta la documentazione dimostrativa dell'acquisto.”*



dell'anticipazione, pena il recupero della stessa);”, come correttamente indicato nella circolare n. 27354, del 23 settembre 2020, del Servizio 3 del Fondo Pensioni.

Nei termini di cui sopra è l'avviso dello Scrivente.

* * * * *

A termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si rammenta che, in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorsi novanta giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

F.to IL DIRIGENTE DELLA POS. N.3
(Francesca Marcenò)

F.to L'AVVOCATO GENERALE
(Bologna)

