

Presidenza della Regione Siciliana
Ufficio legislativo e legale

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Roma, 13, 14 dicembre 2007

**Giurisprudenza non costituzionale
di interesse regionale**

a cura di
Simone Montalto

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale di appello per la Regione siciliana

Sentenza n. 220/A/2007 del 20 luglio 2007

1 - La riforma del titolo quinto della Costituzione introdotta con legge costituzionale n. 3 del 2001 ha fatto venir meno - relativamente alle aree di potestà legislativa esclusiva delle regioni e delle province autonome, coincidenti con aree di potestà legislativa esclusiva "residuale" delle regioni ordinarie - il limite dell'obbligo di rispettare le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Infatti, come ha già affermato la Corte costituzionale con sentenza n. 274 del 2003, se in riferimento a tali aree quel limite permanesse nel nuovo assetto costituzionale, la potestà legislativa esclusiva delle regioni a statuto speciale e province autonome sarebbe irragionevolmente ristretta entro confini più angusti di quelli che oggi incontra la potestà legislativa "residuale" delle regioni ordinarie.

2 - La particolare forma di autonomia emergente dal nuovo articolo 117 della Costituzione in favore delle regioni ordinarie si applica anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome, in quanto più ampia rispetto a quelle previste dai rispettivi statuti.

3 - Nei confronti della potestà legislativa delle regioni (anche di quelle ad autonomia speciale) operano i limiti della unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e dei poteri statali di coordinamento della finanza pubblica: ossia il limite dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, fissati dalla legislazione dello Stato (Corte cost. n. 36 del 2004).

4 - Norme statali che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 della Costituzione.

5 - Il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (ancorché si traducano in limitazioni indirette all'autonomia di spesa) ma solo con disciplina di principio e per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (Corte cost. sent. n. 36 del 2004; n. 376 del 2003).

6 - Affinché i predetti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle regioni, debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure -ma solo in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale- la crescita della spesa corrente degli enti autonomi: la legge statale può stabilire solo un limite complessivo che lasci agli stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa.

7 - La legislazione della Regione siciliana in materia di pensioni corrisposte con onere a carico della Regione stessa ha natura di retribuzione differita, come

parte integrante del trattamento retributivo di attività. Essa rientra pertanto nella previsione dell'art. 14, lett. Q del suo Statuto (legislazione esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del personale regionale e non in quella della previdenza sociale).

8- L'art. 59, comma 13, della legge n. 449 del 1997 (in tema di perequazione annuale delle pensioni al costo della vita, secondo gli indici Istat) non può qualificarsi norma fondamentale di riforma economico- sociale, recando una norma di dettaglio e non di principio, riferita ad uno solo degli aspetti del complesso rapporto pensionistico dei dipendenti regionali che, nelle linee essenziali, resterebbe disciplinato dalle norme regionali.

Al fine di rendere più chiari i superiori principi, sembra opportuno riferirli alla questione che praticamente ne ha determinato l'enunciazione, riassumendo la lunga vicenda che ha visto e vede contrapposte da un decennio, in sede giudiziaria, la categoria dei pensionati della Regione siciliana ed il Dipartimento del personale e dei servizi di quiescenza di quest'ultima.

Con l'art. 36 della l. r.- Sicilia - 7 marzo 1997, n. 6, è stato disposto che, a decorrere dal 1° gennaio 1997, ai dipendenti regionali collocati in quiescenza e fruitori del trattamento di quiescenza a carico della Regione, gli aumenti per la perequazione automatica delle pensioni, in adeguamento al mutare del costo della vita, dovevano essere corrisposti con cadenza annuale, a decorrere dal 1° gennaio di ciascun anno, applicando all'importo della pensione spettante alla fine di ciascun periodo, la percentuale di variazione che si determina rapportando il valore medio dell'indice Istat dei prezzi al consumo per famiglie di operai ed impiegati relativo all'anno che precede. Così è avvenuto per il 1997 per la generalità dei pensionati regionale.

A decorrere dal 1998, per il personale statale, ai sensi del sistema delle norme statali nella materia - art. 24 della legge 28 febbraio 1986, n. 4; D. leg.vo 30 dicembre 1992, n. 503 ed art. 59, c.13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 - la perequazione delle pensioni veniva articolata in percentuali differenti dell'indice di maggiorazione del costo della vita da applicarsi, secondo le diverse fasce di valore in cui si collocasse ogni pensione (100% per le più basse, 70% per quelle di un certo valore, fino a 0% per quelle che superassero cinque volte il valore della pensione minima Inps).

Sebbene dalla combinazione della normativa regionale con quella statale non risultasse intervenuta alcuna modifica al sistema regionale, quale dettato dall'art. 36 della citata l.r. 7 marzo 1997, n. 6, e che comunque la differenza tra sistema statale e sistema regionale non cominciasse dal 1998, a decorrere dal 1998, l'Amministrazione regionale ha cominciato ad applicare ai propri pensionati il sistema fissato dalle dette norme dello Stato.

A base della disapplicazione della norma legislativa regionale, L'Amministrazione della Regione ha posto il convincimento che nella fattispecie in questione, si debba applicare la normativa statale in quanto *normativa fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica*, prevalente dunque rispetto alla legislazione regionale.

La questione è consistita dunque nel problema se la citata norma statale in tema di perequazione delle pensioni abbia modificato la già vigente normativa regionale ovvero se essa abbia avuto ragione per **prevalere**

(escludendone l'applicabilità) sulle norme regionali, sebbene formalmente vigenti, costituendo, la prima, *normativa di grande riforma economico-sociale*.

Sotto il primo aspetto, è stato osservato nelle difese del personale regionale in quiescenza che nessuna norma regionale riguardante la materia contiene rinvii alla disciplina legislativa statale. Conseguentemente, sul puro piano ricostruttivo ed interpretativo del sistema, non può che affermarsi che, a decorrere dal 1° gennaio 1997 e tuttora, è vigente la disciplina di cui al detto art. 36 della l.r. n. 6 del 1997.

Andava considerato inoltre se le norme statali sopravvenute (per cui l'incremento rilevato dall'Istat si debba applicare, come dettato dalla normativa statale, in percentuali diverse sui relativi indici percentuali, secondo fasce di reddito) occupino nell'ordinamento giuridico una posizione di **primato** perché *norme di riforma economico-sociale* e se esse siano quindi prevalenti sulle analoghe disposizioni legislative della Regione, sebbene non espressamente abrogate. Per lungo tempo è stato sostenuto nei relativi giudizi che, in concreto, il sistema delle norme statali contenute nelle disposizioni citate ed, infine, nell'art. 59, c. 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e succ. modif., non costituisce un complesso di norme di *riforma economico-sociale*, tali da costituire un limite alla competenza del legislatore regionale in materia di stato giuridico ed economico del suo personale (art. 14, lett. Q dello Statuto). E ciò, perché **le relative disposizioni mancano effettivamente del carattere riformatore**, idoneo ad incidere significativamente nel tessuto normativo dell'ordinamento giuridico vigente. Esse, in sostanza, non contengono regole di principio esprimenti il rimedio ad un problema di interesse generale ed unitario, **esigente**, perché si possano conseguire i risultati cui la norma tende, **la sua attuazione in tutto il territorio nazionale** (cfr. Corte Cost. n. 219 del 1984 e n. 1033 del 1988).

Questi criteri sono stati accolti dai vari *giudici unici delle pensioni* in sede di giudizi innanzi alla Corte dei conti siciliana e più volte confermati dalla Sezione di appello con un considerevole numero di sentenze (cfr. Corte conti, Sez. Giur. App. Sicilia, sent. n. 228/A/04 del 16/11/04; sent. n. 205/A/04 del 30/11/04; Sez. Giur. sent. n. 1708 del 2005, Sez. Giur. App. n. 213 /A del 25. 10. 2006).

Dopo che si era consolidato un siffatto orientamento e la Regione aveva pagato a molti interessati le differenze di segno positivo rilevate dalle relative sentenze, un giudice unico (evidentemente isolato nella sua concezione della materia) ha deferito la questione alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in quanto ritenuta portatrice di contrasti giurisprudenziali, ma poi ritenuta per la decisione dalle Sezioni riunite sulla base di "obiettiva difficile soluzione".

Le Sezioni riunite avevano deciso nel senso di ritenere, le norme statali, *norme di grande riforma* ed avevano qualificato:

- -la materia del trattamento pensionistico dei dipendenti regionali, sebbene a carico diretto della Regione stessa, **materia di previdenza sociale e quindi non di competenza esclusiva** (art. 14 dello Statuto di autonomia), ma concorrente (art. 17 dello Statuto);
- la normativa statale in tema di perequazione annuale delle pensioni (art. 59, comma 13 della legge n. 449 del 1997 e norme complementari), *normativa di grande riforma economico sociale*.

La Sezione di appello della Corte dei Conti per la Sicilia, come del resto quasi la totalità dei giudici unici, non hanno tenuto conto di tale orientamento, del resto per legge non vincolante il giudice “naturale precostituito per legge”, ed hanno continuato a dare ragione ai pensionati regionali.

La sentenza che si commenta è intervenuta dopo che l’Avvocatura dello Stato, appellando una sentenza di primo grado, aveva ritenuto importante seguire l’orientamento delle Sezioni riunite di Roma e, per quanto in esso potesse ancora lasciare dei dubbi, aveva chiesto il deferimento della questione (di nuovo) alle Sezioni riunite, sulla base d’una ritenuta obiettiva difficoltà della questione affrontata.

La Sezione di Appello, con la sentenza sopra massimata, non ha accolto una tale richiesta ed ha anzi chiarito di non ritenere condivisibile, in via di principio, di dover seguire il giudice unico di primo grado che aveva già rimesso la questione alle Sezioni riunite di Roma, nel tentativo di “imporre al giudice naturale d’appello una determinata decisione della causa”: tra l’altro, dato il concreto mancato approfondimento da parte delle Sezioni Riunite delle questioni ivi affrontate (non appartenenza della materia delle pensioni dei regionali a quella della previdenza sociale ma a quella del trattamento giuridico ed economico del personale regionale; non possibilità di ascrivere una normativa statale transitoria in materia pensionistica alla categoria delle leggi di riforma economico- sociale; per l’approfondimento delle quali ragioni, si rinvia al testo integrale della sentenza).

La Sezione di appello di Palermo ha chiarito che, dopo la riforma dell’art. 117 della Costituzione, è venuto meno per la generalità delle regioni (ivi comprese quelle a statuto speciale) il limite dei principi di riforma economico sociale nelle materie di **competenza legislativa residuale** (per le regioni di diritto comune) e quindi in quelle della **corrispondente competenza legislativa “esclusiva”** (per le regioni ad autonomia speciale, come la Sicilia) (cfr. Corte dei Conti, Sez. App. n. 220/A/2007).

Versando la materia delle pensioni che la Regione eroga in favore del proprio personale in base ad una disciplina connessa al trattamento giuridico ed economico dei dipendenti in servizio (distinta dal sistema statale) nell’ambito della competenza legislativa esclusiva ex art. 14 dello Statuto di Autonomia (stato giuridico ed economico del personale regionale), l’esistenza di una legislazione statale in materia di perequazione annuale delle pensioni dei dipendenti statali, diversa da quella voluta dal legislatore regionale, se anche, teoricamente, ascrivibile alla categoria delle norme di grande riforma economico - sociale, non serve dunque a modificare o comunque a rendere inapplicabile la normativa regionale.

Va intanto notato che, sebbene la sentenza che si commenta affermi un tale principio (la non più rilevanza delle leggi di grande riforma rispetto alla legislazione esclusiva), concretamente, poi, il giudizio favorevole alla vigenza della normativa regionale contestata, ossia all’applicabilità diretta ed esclusiva della norma ex art. 36 della legge regionale n. 6 del 1997 è stata sancita nel dispositivo ritenendo **inesistente** “una disciplina statale generale in tema di perequazione delle pensioni da cui possa trarsi un limite, configurabile come principio dell’ordinamento dello Stato o come grande riforma economico-sociale, in grado di operare [come limite. n.d.r.] nei confronti della competenza legislativa primaria della Regione. In sostanza, sotto l’aspetto d’una ipotizzabile

prevalenza della normativa statale rispetto a quella regionale vigente nella materia della perequazione delle pensioni, si è consolidato l'orientamento che non vi è motivo perché la stessa normativa regionale non sia applicata nella sua interezza alle pensioni regionali.

Circa le diverse massime sopra riportate, sembra utile, con riferimento a quelle (1,2,3) riguardanti il limite dei principi dell'ordinamento e delle grandi riforme, richiamare il sistema proprio dello Statuto siciliano in quanto, nella classica ripartizione concettuale tra due gradi di profondità della competenza legislativa delle regioni in genere, questi due limiti e l'elaborazione fattane dalla Corte costituzionale sono serviti spesso da parametri.

La potestà legislativa della Regione Sicilia nelle materie di più ampia autonomia (art. 14 dello Statuto: agricoltura, foreste, industria, commercio, lavori pubblici ecc.), sarebbe stata limitata, dunque, secondo la lettera dello Statuto, solo dal rispetto delle *“leggi costituzionali e delle riforme agrarie ed industriali deliberate dalla Costituente del Popolo italiano”*: formula che ha successivamente consentito progressivamente, attraverso vari pronunciamenti della Corte costituzionale, di leggere la limitazione come formata dai *principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato* (ad ovvio rispetto dell'unitarietà dell'ordinamento giuridico) e dalle *norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, limite sempre di difficile descrizione ma tendenzialmente ancorato a disposizioni legislative intese a mutare (“riformare”) profondamente il tessuto normativo di rilevanza economica e sociale, quale che ne sia l'auto-qualificazione della legge stessa (Corte cost. n. 170 del 2001). E' inutile dire che, di fatto, questo limite è servito poi ad assicurare la vigenza in tutto il territorio nazionale di importanti norme anche d'ordine episodico o transitorio tutte le volte che così fosse utile, per motivi vari, ai fini di una omogeneizzazione della legislazione dello Stato .

Comunque, dato che la Sezione di appello della Corte dei conti affronta il problema dell'esistenza o no del limite delle leggi di grande riforma, va detto che con le modifiche introdotte nella Costituzione (art. 117), il grado (lo spessore!) della competenza legislativa delle regioni (di entrambe le categorie) sembra tendere ad una omogeneizzazione fra tutte le forme di regionalismo, per cui, in materia di stato giuridico ed economico del personale, dovrebbero valere per tutte le leggi regionali solo i limiti dei *principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato*; ma anche tutti, o soltanto, quei limiti derivanti dalla altrettanto ampia competenza riservata allo Stato, come: “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, “previdenza sociale”, “ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato” (in relazione all'uguaglianza di trattamento) nonché “i principi di coordinamento della finanza pubblica”. Per cui, se da un lato, come è ricordato nella sentenza che si commenta, le regioni a statuto speciale, come la Sicilia, hanno visto venire meno (secondo il vecchio orientamento giurisprudenziale secondo cui ogni ampliamento di competenze per le regioni di diritto comune si estende automaticamente alle regioni differenziate) il pesante limite delle leggi di riforma economico-sociale, dall'altro hanno visto rimodulata la sfera della classica competenza legislativa esclusiva, data da una rigorosa distinzione di competenze tra Stato e Regione nettamente ancorata al dato “materia” ed hanno visto mutare pure il modello dei parametri cui misurare la competenza legislativa concorrente che ormai, nelle relative materie sembra scemata ad un ruolo semplicemente di attuazione pararegolamentare.

Può osservarsi che la disposizione del comma due dell'art. 120 della Costituzione, per cui, tra l'altro, "*il Governo può sostituirsi a organi delle regioni [...] quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*" non può che incidere previamente sulla stessa legislazione regionale nell'individuazione, per esempio, di quali debbano essere i *livelli essenziali* in tutto il territorio nazionale; per cui, nota una voce dottrina che potrebbe essere "*convincente [una] lettura di un non scomparso limite dell'interesse nazionale, da ritenersi come vero e proprio titolo abilitativo statale ad intervenire su tutte le materie*" (Gambino S., *Regioni e diritti fondamentali: la riforma costituzionale italiana nell'ottica comparativistica*, in *Il "nuovo" ordinamento regionale*, Giuffrè ed. 2003, pag. 61).

Va inoltre notato che non è neanche certo ancora se effettivamente il limite delle grandi riforme sia venuto meno. Autorevole dottrina (Martines T., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè ed. 2005) spiega che *tale limite, previsto per l'innanzi dagli statuti speciali solo per la potestà primaria delle regioni ad autonomia differenziata (per il semplice fatto che le regioni di diritto comune non possedevano potestà esclusiva) deve ritenersi valido anche per la potestà primaria delle regioni ordinarie dopo la riforma del 2001 in quanto legato anche esso all'unità ed indivisibilità della Repubblica, che verrebbe compromessa se alcune grandi leggi di riforma votate dal Parlamento nazionale non avessero ingresso nelle regioni*. Considerazione, questa, di indubbio valore ove si tornasse a considerare come leggi di grande riforma soltanto provvedimenti intesi a produrre evidenti mutamenti nel sistema sociale od economico del Paese e mai fossero considerate come tali le norme o le regole di dettaglio (il che è anche rilevato nella massima n. 8 della sentenza che qui si commenta a proposito d'una modestissima diversa disciplina tra il sistema perequativo delle pensioni dello Stato e quello della Regione Sicilia; per di più in una fase transitoria).

Dai temi e dalle considerazioni brevemente fatte risulta, tutto sommato, un processo di avvicinamento schematico tra le regioni di diritto comune e quelle ad autonomia differenziata. Schema che, nelle materie non di competenza esclusiva mostra addirittura l'affermarsi di una separazione tra competenza dello Stato e competenza della regione per pregnanza dell'intervento ed "assai incerta e praticamente evanescente" (cfr. Martinez, Ruggeri, Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè ed. 2005); non essendo più certo, in pratica, se allo Stato compete di enunciare principi ovvero spetti anche di fissare regole: modello che, fatte le debite proporzioni, in una applicazione estensiva dei limiti esistenti, potrebbe risultare anche nel campo della legislazione versante nella competenza legislativa esclusiva.

Un punto, comunque, sembra che nella sentenza che si commenta sia affrontato in maniera utile, sebbene schematicamente: è quello delle massime 4, 5 e 6, in cui è reso chiaro che lo Stato può imporre vincoli, ai sensi dell'art. 119 della Costituzione, alle leggi di spesa delle regioni, ma solo con disciplina di principio e mai in relazione a singole voci; col che sembra sia stato fissato un principio di libertà di articolazione della funzionalità della spesa, intravedendosi un prodromo del federalismo fiscale.

Va infine notata l'importanza, ai fini della decisione, del convincimento espresso dalla Corte dei Conti che la materia delle pensioni che la Regione paga ai propri dipendenti non rientra nella competenza in materia di previdenza sociale

(materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato per le regioni di diritto comune, ex art. 117 , lett.O, Cost., ed alla competenza concorrente per la Sicilia ex art. 17, lett. f Sta.Si) ma in quella del pubblico impiego, per la quale, sia per le regioni di diritto comune che per quelle ad autonomia speciale la competenza è di ordine primario per le regioni.

Una tale qualificazione della materia era stata più volte fatta dalla Corte costituzionale (Sent. Corte cost. n. 19 del 1970; n. 105 del 1981) ed è stato molto importante riferirsi ad essa ai fini della decisione che si commenta perché, solo qualificandosi in tal modo la fonte del diritto reclamato dai ricorrenti pensionati, è stato conducente sostenere la non rilevanza delle norme statali poste a parametro in quanto di grande riforma e quindi come limite alla competenza esclusiva della Regione; come lo sarebbe stato fondare la sentenza sulla affermazione che le leggi di grande riforma non limitano più la competenza legislativa esclusiva regionale. Diversamente sarebbe stato, ove si fosse concluso che il trattamento legislativo dei pensionati ex dipendenti regionali sarebbe stato da ascrivere tra le materie in cui la Regione Sicilia ha competenza concorrente.