

•

REGIONE SICILIANA
Assessorato Regionale dell'Economia
Ufficio di Gabinetto

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma 17-18 giugno 2010

Giurisprudenza non costituzionale di interesse regionale

A cura di Simone Montalto

Corte dei Conti
Sezioni Giurisdizionali Riunite
Sentenze n. 5 del 2008 e n. 2 del 2010

(Perequazione annuale delle pensioni. Competenza legislativa regionale concorrente e principi di controllo)

In materia di trattamento pensionistico in favore del proprio personale, la Regione Sicilia non ha competenza legislativa esclusiva ma quella concorrente, ai sensi dell'art. 17, lett. f, del proprio statuto di autonomia.

La disposizione dell'art. 69 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (che prevede una riduzione per fasce di valore dell'intero indice annuale Istat relativo all'avvenuto incremento del costo della vita) ha i caratteri di principio generale di legislazione che richiede uniforme applicazione in tutto il territorio nazionale e di cardine di riforma. Di conseguenza, la normativa della Regione Sicilia recata dall'art. 36 della l.r. 7 marzo 1997, n. 6 (che dispone la perequazione annuale delle pensioni erogate dalla Regione, secondo l'intero indice di variazione dei dati Istat) mentre si applica al personale in quiescenza della Regione anche nel periodo di vigenza della precedente normativa statale e fino al 31 dicembre 2000, a decorrere dal 1° gennaio 2001, non trova più applicazione dovendosi ritenere applicabile al predetto personale la normativa statale recata dall'art. 69 della legge n. 388 del 2000.

Con vari ricorsi, molti ex dipendenti della Regione Sicilia, chiedevano il riconoscimento, a decorrere dall'1 gennaio 1998, del diritto all'attribuzione sulla propria pensione della perequazione annuale al costo della vita in applicazione completa ed esclusiva dell'art. 36 della legge regionale 7 marzo 1997, n. 6 (e non in base alle corrispondenti norme dello Stato, e specialmente all'art. 59, comma 13, della legge n. 449 del 1997, che dispongono solo la parziale applicazione dell'indice Istat degli incrementi dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, secondo la fascia di valore di ciascuna pensione; interamente dovuto viceversa ai sensi della normativa regionale).

Negli ultimi anni, centinaia di ricorsi sono stati accolti dalle Sezioni regionali della Corte dei Conti ed i relativi ex dipendenti della Regione hanno visto così corretto il proprio trattamento perequativo in base alla normativa regionale. Rimessa, ad un certo punto, la questione alle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, sotto l'aspetto del chiarimento di **questione di massima (art. 69 della legge n. 42 del 2009)**, le predette Sezioni riunite hanno emesso le sentenze che si commentano: attraverso passaggi processuali che qui non è utile ripercorrere analiticamente. Le dette sentenze si prestano a qualche considerazione (e perplessità) per la concezione che manifestano circa i limiti della competenza del legislatore regionale e circa la competenza ad esercitare il sindacato sulle relative leggi.

Nelle dette sentenze è ritenuto, come visto, che le disposizioni concernenti la perequazione automatica del sistema pensionistico, dettate dall'art. 69 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, a differenza che la precedente normativa statale (art. 59, co.13, della legge 449 del 1997, della legge n. 388 del 2000), dispongono una lieve differenza tra percentuale degli indici Istat applicabili ai pensionati statali e quella prevista dall'art. 36

della legge regionale n. 6 del 1997, costituiscano regola di diritto avente “effetti generali ed indifferenziati” e perciò da applicarsi anche al personale in quiescenza della Regione: con decorrenza dal 1° gennaio 2001, a modifica delle disposizioni contenute nell’art. 36 della citata legge della Regione siciliana n. 6 del 1997.

Onde comprendere il senso di una tale decisione, occorre ricordare allora il sistema in base al quale le Sezioni Riunite pervengono al proprio convincimento.

Con le dette sentenze si opina che la Regione Sicilia abbia, in materia di pensioni da essa erogate al proprio personale, competenza legislativa *concorrente* ex art. 17, lett. f, dello Statuto (e non, competenza legislativa esclusiva ex art. 14, lett. q dello Statuto di autonomia), per cui il legislatore regionale sarebbe limitato nelle sue determinazioni dall’obbligo del rispetto dei *principi* della legislazione statale in materia.

Quindi, le Sezioni Riunite qualificano, nella sentenza del 2008, **apoditticamente**, come recante principi generali di legislazione l’art. 69 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e, sempre apoditticamente, decidono che la norma legislativa regionale in questione non rispetterebbe tali principi; per cui l’applicabilità della norma legislativa regionale in materia di perequazione cesserebbe con l’entrata in vigore della parallela norma statale.

Oggetto della controversia è stato dunque quello dell’applicabilità completa ed esclusiva (o no) ai pensionati ex dipendenti della Regione siciliana di una **norma vigente**, ossia dell’art. 36 della legge regionale 7 marzo 1997, n. 6, che dispone la perequazione annuale delle pensioni applicando l’indice Istat relativo all’incremento dei costi al consumo per le famiglie di impiegati ed operai senza le limitazioni introdotte dalla legislazione dello Stato per le pensioni a carico di fondi statali.

In base ad un esteso numero di sentenze della Corte dei Conti per la Regione Sicilia, che hanno riconosciuto la vigenza della detta norma regionale, la situazione è oggi che circa metà dei pensionati regionali (diverse centinaia) fruiscono del sistema perequativo ex norma regionale ed hanno avuto corrisposta, per arretrati, la differenza tra l’illegittimo trattamento statale applicato e quello per loro previsto dal legge regionale. La rimanente metà dei pensionati sono soggetti invece al rifiuto dell’Amministrazione, che auspica il consolidamento di un indirizzo giurisprudenziale che consenta di trattarli in maniera più sfavorevole: limitando il detto trattamento regionale entro la detta data del 31 dicembre 2000.

A parte l’evidente **ingiustizia** che una tale situazione ha prodotto, dal punto di vista **giuridico** le ragioni espresse dalla combinazione delle sentenze delle Sezioni Riunite n. 5 del 2008 e n. 2 del 2010, poste a base del nuovo orientamento, delineano una soluzione **non fondata sugli istituti giuridici** applicabili al caso.

Tale orientamento è basato infatti sull’ipotesi che la Regione non avrebbe competenza legislativa *esclusiva* (ex art. 14, lett. q dello Statuto) in materia di pensioni del proprio personale in quiescenza, **poste a carico esclusivo della Regione stessa**, ma competenza *concorrente* (ex art. 17, lett. f, Statuto) e che il meccanismo perequativo regionale debba operare fino all’anno 2000, data di entrata in vigore d’una modifica nella disciplina statale (art. 69, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388). Ciò, perchè una tale norma avrebbe valenza di “principio generale di legislazione” (definita, secondo l’espressione tecnica usata nella sentenza delle SS.RR. n. 2/2010 “*regola di diritto avente effetti giuridici generali ed indifferenziati*”) prevalente quindi sulla normativa legislativa regionale, di livello **concorrente**.

In effetti questa qualificazione della competenza legislativa regionale in materia di pensioni nell’ambito di quella *concorrente* (e non di quella *esclusiva*), data per scontata

dalla sentenza appellata, è una novità che muterebbe una lunga pratica interpretativa, avallata dalla Corte costituzionale, per cui la legislazione regionale in materia di pensioni attribuite dalla Regione in favore dei propri dipendenti, consistendo nella retribuzione differita del **proprio personale, da oltre mezzo secolo è stata ascritta alla competenza esclusiva ex art. 14, lett. q, dello Statuto** (stato giuridico ed economico degli impiegati).

Ha infatti affermato la Corte costituzionale che *il fatto che per la Sicilia il trattamento pensionistico e quello di fine rapporto si sono affidati ad uno stesso fondo rende agevole far rientrare entrambe le materie in quella dello stato giuridico ed economico degli impiegati regionali che l'art. 14, lett. q st. sic. assegna alla potestà legislativa esclusiva della Regione* (Corte cost. sent. n. 19 del 1970; sent. n. 105 del 1981).

Assolutamente non vero è inoltre quanto hanno sostenuto le Sezioni riunite della Corte dei conti nelle sentenze che si commentano, ossia che la Corte costituzionale, con le sentenze n. 314 e n. 274 del 2003 avrebbe “chiaramente differenziato la materia previdenziale relativa al personale delle regioni a statuto speciale da quella concernente lo stato giuridico ed economico dello stesso personale”.

Con la prima delle dette sentenze, infatti, la Corte costituzionale si limita a ritenere costituzionalmente illegittima una legge della Regione Sicilia **riguardante personale degli enti locali**, che inerisca indirettamente in materia di trattamento pensionistico. E ciò, per illegittima ingerenza nell'autonomia degli enti locali e per interferenza in materia di prestazioni previdenziali erogate da un ente pubblico statale (la Cpdel), in base a legislazione statale.

Con la seconda sentenza, è stato affermato, con riferimento ad un caso riguardante la Regione Sardegna, che, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva in materia di personale, il legislatore regionale **non è tenuto a rispettare le norme statali recanti norme fondamentali di riforme economico-sociale**. Sembra, in sostanza che l'estensore delle citate sentenze delle Sezioni riunite non abbia trovato nella giurisprudenza della Corte costituzionale alcuna massima che potesse confortare la sua tesi; per cui le conclusioni cui le sentenze pervengono appaiono già non granitiche. Basandosi il convincimento delle Sezioni Riunite su dette non pertinenti sentenze, resterebbe valida la competenza *esclusiva* della Regione nella materia, quale definita dalla Corte costituzionale con le sentenze del 1970 e del 1981.

Ma, a parte una tale considerazione, va notato che tutta l'impostazione della sentenza delle Sezioni Riunite n. 5 del 2008 e n. 2 del 2010 **mostra una certa incoerenza con l'ordinamento giuridico**. Va a tal fine riflettuto sugli effettivi rapporti tra legislazione statale e legislazione d'una Regione a statuto speciale (ma anche, trattandosi di competenza ripartita delle regioni di diritto comune) e sui limiti di prevalenza della legislazione statale su quest'ultima.

Sotto tale profilo va detto che, nella valutazione di conformità a norme di rango superiore dello Stato (costituzionali, leggi di grande riforma, ecc.) d'una legge regionale in materia di personale, anche nell'ipotesi in cui si faccia rientrare l'art. 36 della l.r. – Sicilia - n. 6 del 1997 nell'ambito della competenza legislativa concorrente (ex art. 17 dello Statuto), risulterebbero violati, **con certezza giuridicamente apprezzabile, principi generali cui si informa la legislazione dello Stato**, recati (come apoditticamente è ritenuto dalle Sezioni riunite) dall'art. 69 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Nel caso di questa legge che, a detta delle Sezioni Riunite, avrebbe tali caratteri, va detto intanto che essa, intervenendo nel campo di una lunga successione di norme statali in

materia (art. 24, l. n. 41 del 1986; d.lvo n. 503 del 1992; l. n. 449 del 1997 ecc.), non ne introduce l'istituto (il che era avvenuto precedentemente) né lo disciplina particolarmente, ma si limita ad "avvicinare", per i pensionati amministrati da fondi statali il collegamento tra dati Istat e perequazione, rendendo questa solo **lievemente** meno corrispondente all'incremento annuale del costo della vita rilevato dall'ISTAT ed avvicinando di molto i due sistemi: regionale e statale (intero per i pensionati regionali; ridotto del 10% per le pensioni statali superiori a tre volte la pensione minima Inps e del 25% per quelle superiori a cinque volte il trattamento minimo). Che in tale lieve discostamento (*questione di poche unità di euro mensili!*) possano consistere *principi generali di legislazione* è assai arduo da sostenere: proprio perchè non di *principi* si tratta ma di concreti e periodicamente mutanti dati economici: sulla base dei quali si pretenderebbe esclusa qualsiasi competenza del legislatore regionale. Inoltre: limitandosi, la legge statale del 2000, a modificare parzialmente le già vigenti percentuali di riduzione dei rilevati indici Istat, essa **non può che intervenire sulla normativa preesistente rebus sic stantibus**; ossia modificando solo per le cifre di attenuazione del divario il sistema già vigente, **nella sfera dei destinatari**, quale già fissata con le norme ex art. 24, legge n. 41 del 1986; d.lvo n. 503 del 1992; l. n. 449 del 1997 ecc.; disciplina che, come le sentenze delle stesse Sezioni Riunite ammettono, non interferiva nella legislazione regionale. L'art. 69 della legge (dello Stato) 23 dicembre 2000, n. 388 **non introduce**, in sostanza, **principi nuovi ma reca solo una lieve modifica di valori** (decimali) **in una normativa preesistente**, limitata alle pensioni erogate, interamente o parzialmente, con fondi statali: normativa che non aveva alcuna refluenza sulla parallela normativa regionale: come le Sezioni Riunite della Corte dei conti ammettono.

Data la carenza di coordinamento delle sentenze delle Sezioni Riunite (e di quella appellata) col diritto costituzionale di fondo al riguardo, va fatto poi una riflessione circa la supposta illegittimità della norma regionale ex art. 36 della l.r. n. 6 del 1997, perchè ritenuta lesiva di *interessi cui si informa la legislazione dello Stato*, nonché circa i mezzi fissati dall'ordinamento costituzionale per la verifica d'una tale condizione.

In effetti, il detto *limite dei principi fondamentali* che, secondo la posizione delle Sezioni Riunite, sarebbe fissato dalla citata legge dello Stato n. 388 del 2000, nella sua essenza di istituto giuridico a garanzia dei poteri regionali, non è concepito nell'ordinamento giuridico in maniera che, quando in una determinata materia ha provveduto il legislatore statale, introducendo *principi*, non residua a quello regionale alcuna competenza. È vero invece che i principi recati da una legge dello Stato in materia di competenza concorrente del legislatore regionale debbano lasciare alla potestà legislativa regionale uno spazio per una normazione di dettaglio che *deve essere deliberata dalla Regione nel rispetto degli indirizzi statali*, e che deve anche essere il frutto di scelte liberamente fatte dalla Regione, all'interno di tali indirizzi. E' regola comunemente seguita inoltre (a livello di giurisprudenza consolidata e di manuali) che **non tutta una legge dello Stato costituisce il principio** ma che i *principi* debbano essere desunti (astraendoli) dall'insieme delle norme statali ispirate a comuni esigenze e a un determinato indirizzo legislativo. E la Corte costituzionale, chiamata a giudicare di una legge della Sicilia in materia di competenza concorrente, difforme dalla corrispondente legge statale, ha avuto modo di sancire che *La Regione, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, è tenuta a rispettare i principi e gli interessi generali cui è informata la legislazione dello Stato, ma non è affatto obbligata a ripeterne pedissequamente le norme, alle quali essa può e deve introdurre quelle variazioni utili ad adattare le leggi nazionali alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione medesima* (Corte Cost. sent. n. 249 del 1976).

Limitandosi comunque a considerare i principi ipoteticamente recati dall'art. 69 della legge n. 388 del 2000 che, secondo le Sezioni Riunite, dovrebbe fissare la fine degli intereventi regionali in materia di perequazione delle pensioni, va detto che dalla detta norma *non è dato trarre principi* che non fossero già espressi nella legislazione precedente, data la mancanza nel suo contesto, come visto, di una qualunque disciplina sostanziale dell'istituto, oltre il modesto incremento delle percentuali di adeguamento della perequazione annuale secondo una diretta applicazione dei dati rilevati dall'Istat (*tariffe*, come visto, **lievemente** inferiori a quelle fissate dal legislatore regionale): come era già accaduto con leggi precedenti e particolarmente con l'art. 59, c. 13, della l. n. 449 del 1987; a cui però le stesse SS.RR. della Corte dei conti (sent. n. 5 del 2008), non attribuiscono prevalenza sulle analoghe norme regionali.

A volere fare un'ipotesi ragionevole circa quali possano essere i *principi* rinvenibili nella legge n. 388 del 2000 (ed in quelle precedenti), si possono ritenere tali quello dell'obbligatorietà della perequazione annuale delle pensioni e del corrispondente diritto dei pensionati ad un credito non rigidamente di valuta ma, per quanto possibile, di valore; e quello del superamento del sistema di drastica riduzione degli aumenti calcolati sui dati di incremento del costo della vita rilevati dall'ISTAT, come era stato nella legislazione statale precedente. Certamente non sono *principi* viceversa le singole tariffe, che essendo state periodicamente mutate, sin dal 1986, dalle varie leggi finanziarie dello Stato nel contesto di manovre riguardanti l'esercizio dei bilanci statali, e non gli interessi della Regione nei confronti dei propri dipendenti regionali in quiescenza, dimostrano di non costituire materia da "principi di legislazione" ma ben concrete regole legate ad esigenze e circostanze temporali.

Utile è allora ricordare quali siano teoricamente i rapporti della norma regionale in genere con la normativa statale. Tali rapporti possono essere: di *indifferenza* (quando è netta la separazione delle materie in questione tra Stato e Regione); di *diretta inapplicabilità della legge regionale*, onde consentire ad una legge statale di **grande** riforma di poter dispiegare immediatamente ed interamente gli effetti riformistici perseguiti in tutto il territorio nazionale; ovvero di **illegittimità costituzionale**, indotta da principi generali informanti la legislazione statale in materia versante nell'ambito della competenza *concorrente o secondaria* della Regione. Tali "*principi generali informanti la legislazione dello Stato*", come detto, debbono essere **desunti, astraendoli** da tutta una legislazione statale versante in materia *ripartita* tra Stato e Regione e quindi di competenza concorrente della Regione. E ciò, sia in sede di controllo in fase di procedimento costitutivo della legge regionale (impugnativa del Commissario dello Stato più sentenza conforme della Corte Costituzionale) che, successivamente, in eventuale sede di questione incidentale di costituzionalità **innanzi alla Corte costituzionale**, da sollevarsi in corso di giudizio di merito: nella cui sede, **la Corte Costituzionale stabilisce sia quali siano i principi astraibili sia se essi siano violati dalla legge regionale.**

La posizione assunta nelle sentenze che si commentano tende in sostanza a sostenere l'avvenuta attenuazione della competenza legislativa regionale (**in genere** e particolarmente in materia di pensioni del personale già dipendente dalla Regione). Ma una tale posizione **non è tale da portare ad opinabili valutazioni da parte del Giudice di merito, circa l'individuazione di quali siano i principi di legislazione traibili da una legge statale** né sulla legittimità costituzionale d'una legge regionale (ogni volta che una legge regionale venga in discussione e distintamente e diversamente, secondo l'opinione di ciascun giudice). **Un simile dubbio**, nell'ordinamento costituzionale vigente nel nostro Paese, in cui il controllo sulle leggi regionali è accentrato in un unico organo (la

Corte costituzionale) **può condurre esclusivamente ad un ben preciso istituto giuridico: quello dell'eccezione di incostituzionalità** della legge regionale; **questione che non può essere decisa direttamente dal giudice di merito né dalla Corte dei conti (neanche dalle Sezioni Riunite), non essendo tali Autorità giudici delle leggi.**

Il sospetto di incostituzionalità che, di fatto, si è venuto profilando nelle sentenze delle Sezioni Riunite si potrebbe basare esclusivamente su una ritenuta incompetenza da parte dell'Assemblea regionale a legiferare in tema di perequazione delle pensioni del personale regionale, ovvero su una intervenuta illegittimità costituzionale della legge emanata, alla stregua dell'introduzione *ex post* di principi di legislazione da parte dello Stato. Ma, di fatto, un tale dubbio non ha suggerito mai alla Regione né ai giudici che hanno trattato la materia, nelle centinaia di giudizi in cui l'Amministrazione è risultata poi soccombente (cfr., per es., Sezione di appello di Palermo n. 228/A/04 del 2004; n. 205/A/04 del 2004; n. 2/A/07 del 2007; n. 8/A/07 del 2007; n. 220/A/07 del 2007; n. 253/A/07 del 2007; n. 20/A/08 del 2008; n. 28/A/08 del 2008; n. 49/A/08 del 2008; n. 112/A/08 del 2008; n. 163/A/08 del 2008; n. 48AC del 2010 ecc) di porre formalmente l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 36 della l.r. n. 6 del 1997. Né l'ha suggerito alle Sezioni Riunite che hanno trattato della vigenza ed efficacia dell'art. 36 della l.r. n. 6 del 1997, come se spetti loro (e non alla Corte Costituzionale) di giudicare dell'avvenuto rispetto delle parallele norme statali da parte di leggi regionali.

Una tale impostazione della materia è quella ormai consolidata, sia in sede giurisdizionale che nella dottrina più comune. Dice al riguardo uno dei più comuni testi di Diritto regionale: *“Le tecniche utilizzate al fine di pervenire ad una sostanziale uniformità di discipline (nel rispetto dei principi della legislazione dello Stato da parte di tutte le regioni n.d.a.) sono assai varie e raffinate; la più incisiva delle quali è data dal frequente ricorso all'autoqualificazione: molte leggi e molte disposizioni delle stesse si presentano come espressive di “principi”, laddove - per quanti sforzi si facciano- è assai problematico riconoscere loro un siffatto carattere strutturale. La giurisprudenza, peraltro, ha ripetutamente affermato che l'autoqualificazione rimane comunque soggetta a verifica di costituzionalità, a garanzia dell'autonomia regionale; con il che la determinazione dei principi si sposta dalla sede politica a quella giurisdizionale, mentre una verifica dei principi della legislazione “rimane soggetta al sempre possibile riscontro della Corte Costituzionale”*(cfr. Martines – Ruggeri – Salazar, *Lineamenti di Diritto regionale*, Milano 2005).

Non essendo dunque avvenuta, nella fattispecie trattata dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, alcuna dichiarazione di illegittimità da parte della Corte costituzionale, **la norma regionale contestata resta norma vigente e quindi da applicarsi ai destinatari:** permanendo l'obbligo del suo rispetto (v. formula di promulgazione, per cui è fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare).

Quanto detto dovrebbe poter significare, in sostanza, che **le Sezioni Riunite**, nel caso concreto, **non hanno potuto operare alcunché circa l'individuazione di principi nella legislazione statale di riferimento né circa la qualificazione della norma in esame alla stregua di un supposto mancato rispetto di principi di legislazione**, alla stregua delle competenze costituzionali del legislatore regionale: **non avendone, le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, i poteri.** Ancora più praticamente: il mezzo usato dalle Sezioni Riunite (sostenere che la norma regionale sia inapplicabile in quanto in contrasto con principi generali di legislazione dello Stato) al di fuori d'una pronuncia della Corte costituzionale, dovrebbe restare sul piano giuridico degli effetti possibili d'una sentenza e dei suoi limiti, **l'espressione di un convincimento che, se anche espresso formalmente come portata di una sentenza, lo è stato attecnicamente: in una sede non appropriata, dato che non**

ha condotto ai mezzi che l'ordinamento giuridico costituzionale ha fissato per tali evenienze: è restato cioè al livello di **mera ipotesi** e non ha conseguito il fine di renderne giuridicamente certa la soluzione: o con l'annullamento della legge regionale che il detto principio di legislazione si suppone abbia trasgredito o con la conferma della legittimità costituzionale di essa.

L'orientamento espresso nelle sentenze che si commentano sembra perciò pericoloso perchè potrebbe portare sempre il giudice di merito (da quello di Pace ai Tar ai tribunali e corti ordinarie) a far prevalere in ogni controversia basata su leggi regionali, espressioni di competenza concorrente, a ritenere queste, opinabilmente, in contrasto con gli orientamenti del legislatore statale ed a far prevalere sempre la norma statale su quella regionale.

Altro problema derivante dalla giurisprudenza delle Sezioni Riunite che si commenta è quello della rilevanza delle relative sentenze "chiarificatrici", dopo l'entrata in vigore dell'art. 42 della legge n. 69 del 2009, per cui gli orientamenti ivi espressi non sono più (come nel passato) autorevole giurisprudenza, non obbligatoria fuori dai processi che l'hanno determinata, ma **obbligano** le sezioni regionali ad uniformarsi ad essi; salvo, in caso di dissenso, l'obbligo di rimettere ogni ricorso alle SS.RR. con relazione motivata.