

Sentenza: 22 marzo 2022, n. 136

Materia: vitalizi, status dei consiglieri

Parametri invocati: artt. 2, 3, 10, 11, 38, 42, 53, 64, 66, 68, 69, 97 e 117 commi primo (anche in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), secondo, lettera l), e terzo della Costituzione, e art. 2, comma 1, lettera m), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, e all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige)

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale ordinario di Trento

Oggetto:

artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5 «Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), come modificata dalle leggi regionali 28 ottobre 2004, n. 4, 30 giugno 2008, n. 4, 16 novembre 2009, n. 8, 14 dicembre 2011, n. 8 e 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica»;

art. 15 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);

art. 3 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 28 ottobre 2004, n. 4 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 «Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige»), nella parte in cui introduce l'art. 4-bis della legge della Regione Trentino-Alto Adige 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige).

Esito: infondatezza delle questioni di legittimità sollevate.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il Tribunale di Trento censura alcune disposizioni delle leggi regionali in oggetto che hanno inciso negativamente sull'ammontare degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, spettanti in ragione della carica di consigliere regionale precedentemente rivestita dal beneficiario o dai superstiti, prevedendo, rispettivamente, la riduzione del 20 per cento del loro importo (art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014), un limite alla cumulabilità con altro trattamento vitalizio erogato dal Parlamento nazionale o europeo o da altra Regione (art. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014) e un contributo di solidarietà, variamente modulato nel corso del tempo (artt. 4-bis della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995, 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014).

Esse sono state abrogate a opera degli artt. 2, comma 2, e 3 della l.r. 7/2019 (Rideterminazione degli assegni vitalizi e di reversibilità secondo il metodo di calcolo contributivo).

La Corte esamina innanzitutto, per ragioni di priorità logico-giuridica, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della l.r. 5/2014, 3 della l.r. 4/2004, nella parte in cui introduce l'art. 4-bis della l.r. 2/1995, 15 della l.r. 6/2012 in riferimento agli artt. 4 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché la questione dell'art. 2 della l.r. 5/2014, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera m), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito.

La Corte ha ritenuto non fondato il primo ordine di questioni attinente alla competenza legislativa regionale. Essa ha infatti ricondotto la disciplina del trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali alla struttura organizzativa delle Regioni (sentenza n. 198 del 2012), riconoscendo loro ampia autonomia al riguardo (sentenze n. 44 del 2021, n. 254 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 151 del 2012) e richiamando, specificamente, quella a esse spettante in ambito finanziario (sentenza n. 157 del 2007). Tali considerazioni consentono pertanto di ricondurre la disciplina del vitalizio regionale alla potestà normativa della Regione che dispone di competenza legislativa in materia di «ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto» (art. 4, numero 1, dello statuto) e di ampia autonomia finanziaria (articoli da 69 a 86 dello statuto) nonché, in correlazione all'organo interessato, alla potestà regolamentare spettante al Consiglio regionale (art. 31 dello statuto).

Ugualmente la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della l.r. 5/2014, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera m), del d.l. 174/2012, come convertito (disciplina comunque temporanea in quanto abrogata dalla l.r. 7/2019). A suo giudizio, l'autonomia regionale in tema di trattamento dei consiglieri regionali può essere indirizzata dal legislatore statale nell'esercizio della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. E tra le norme statali espressive di un principio riconducibile a tale ambito materiale rientra senz'altro l'art. 2, comma 1, lettera m), del d.l. 174/2012, come convertito. Esso, a fini di contenimento della spesa pubblica, ha richiamato, per i consiglieri regionali, la previsione del passaggio al sistema di calcolo contributivo del vitalizio (art. 14, comma 1, lettera f, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148) e, «fatti salvi i relativi trattamenti già in erogazione», fino a tale passaggio ha indicato limiti di età e di durata del mandato per il riconoscimento e la corresponsione dell'assegno. Secondo il rimettente la disposizione evocata a parametro interposto sarebbe violata dalla riduzione percentuale degli assegni in corso di erogazione disposta dall'art. 2 della l.r. 5/2014, con conseguente vulnus all'art. 117, terzo comma, Cost. Secondo la Corte, tale contrasto, tuttavia, non sussisterebbe. In primo luogo, in quanto l'art. 2, comma 1, lettera m), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, fa salvi i trattamenti in essere solo quanto alla previsione dei limiti di età e di durata del mandato, senza precludere una loro riduzione. In secondo luogo, la norma statale esprime un principio di coordinamento della finanza pubblica in quanto volta a contenere la spesa e a garantire un risparmio in relazione al funzionamento del sistema politico (sentenza n. 23 del 2014). Esula da tale finalità la salvezza dei trattamenti in corso di erogazione, in quanto piuttosto volta a definire il perimetro di operatività del vincolo. Alla luce di tali considerazioni, a giudizio della Corte, la censura formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è priva di fondamento.

Le ordinanze di rimessione censurano inoltre la riduzione del 20 per cento dell'assegno diretto e di reversibilità, il limite (9.000 euro lordi mensili) alla cumulabilità del vitalizio regionale con analogo trattamento per aver ricoperto la carica di parlamentare nazionale o europeo o per essere stato componente di organi di altre Regioni e i contributi di solidarietà avvicendatisi nel tempo; misure, queste, considerate lesive dei principi del legittimo affidamento e di certezza del diritto e, dunque, degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU.

Per quanto concerne quest'ultima disposizione, secondo quanto chiarito dalla Corte, in consonanza con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 3 settembre 2013, M.C. e altri contro Italia), presupposto oggettivo, della tutela garantita dall'art. 6 CEDU è che le disposizioni censurate diano corpo a un'ingerenza del potere legislativo sull'amministrazione della

giustizia e mirino a influenzare la definizione giudiziaria di una lite (sentenza n. 236 del 2017). Nella fattispecie non solo tale ingerenza non viene affatto dedotta ma, e soprattutto, l'efficacia solo pro futuro delle misure riduttive censurate esclude che le stesse possano violare la disposizione convenzionale evocata. Di qui la non fondatezza delle questioni sollevate in relazione a essa e in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Per quanto concerne la violazione dell'art. 3 Cost., a cui ricondurre il principio di tutela del legittimo affidamento, «con riferimento ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria, la Corte ha più volte affermato che il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti; ciò a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini (ex plurimis, sentenze n. 241 del 2019, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 236 del 2009)» (sentenza n. 234 del 2020).

Per valutare il requisito della «giustificazione sul piano della ragionevolezza» occorre prendere le mosse dalle ragioni che hanno condotto il legislatore regionale all'adozione delle disposizioni censurate. Per quanto riguarda la l.r. 5/2014 – e quindi le misure consistenti nella riduzione del 20 per cento degli assegni (art. 2), nel limite alla cumulabilità (art. 3) e nell'ultima declinazione del contributo di solidarietà (art. 4) – dai lavori preparatori emerge come l'iniziativa sia stata adottata «nell'intento di intervenire sugli assegni vitalizi diretti o di reversibilità in godimento o da attribuire, al fine di essere maggiormente in linea con esigenze di sobrietà, di ragionevolezza e di contenimento della spesa pubblica», aspetto, quest'ultimo, evidenziato nella stessa intitolazione della legge («Modifiche [...] volte al contenimento della spesa pubblica») e valorizzato dalla «grave situazione economica» in cui le misure vengono assunte. Orbene, sul piano della ragionevole giustificazione, la Corte, in generale, ha considerato idoneo sia l'intento del contenimento della spesa (sentenze n. 236 del 2017 e n. 203 del 2016), sia quello di sostenibilità di un regime, previdenziale (sentenza n. 263 del 2020) o meno (sentenza n. 16 del 2017). A queste considerazioni giustificative, si possono aggiungere le asserite «esigenze di sobrietà» da assecondare attraverso il ridimensionamento di trattamenti retti da un regime connotato da indici di particolare favore quanto: a età e contribuzione minima necessaria per maturare il diritto all'assegno; ad ammontare della contribuzione gravante sul consigliere in rapporto alla sua misura; alla possibilità di cumularlo con altro trattamento vitalizio (in tutto o in parte) e di quiescenza altrimenti maturato, in passato anche in virtù di contribuzioni figurative (finché non è intervenuto l'art. 38 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2000

Se le considerazioni che precedono consentono di riscontrare la ragionevole giustificazione degli interventi riduttivi posti in essere dal legislatore regionale, la Corte ha dovuto poi valutare se essi si traducano in un regime lesivo del legittimo affidamento, tenendo presente che anch'esso «è soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali» (sentenza n. 241 del 2019). Ebbene, al riguardo la Corte ha chiarito che «[l]'esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento» (sentenza n. 240 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 108 del 2019). D'altra parte, si deve rimarcare che, segnatamente nelle fattispecie dei giudizi a quibus, le misure di cui alla normativa censurata riguardano trattamenti di ammontare più elevato, come dimostrato dall'applicabilità del limite alla cumulabilità – comunque destinato ad assorbire, a regime, la riduzione di cui all'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014. Tali considerazioni risultano in linea con la giurisprudenza della Corte che ha escluso la lesione del legittimo affidamento in ragione dell'incisione su un trattamento di ammontare elevato (sentenza n. 263 del 2020). Quanto alla prevedibilità degli interventi, non si può ritenere che, nella fattispecie, gli interessati potessero fare affidamento su un ammontare degli assegni, anche di quelli in corso di erogazione, non suscettibile di modifiche riduttive pro futuro, a fronte di trattamenti così

come in precedenza descritti e delle coeve misure adottate in generale dal legislatore statale a fini di contenimento della spesa, anche previdenziale. Le considerazioni fin qui svolte conducono a concludere che le misure introdotte, oltre a trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza, non trasmodano in un regolamento lesivo del legittimo affidamento. Ne consegue la non fondatezza delle questioni sollevate.

Il rimettente lamenta inoltre il contrasto della riduzione del 20 per cento dei vitalizi e del limite alla loro cumulabilità con gli artt. 64, 66, 68 e 69 Cost. Il giudice a quo ritiene che il vitalizio regionale risponda alla medesima ratio, sottesa all'indennità consiliare, di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica e di garanzia dell'attribuzione di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza. Per la Corte, le questioni non sono fondate. A suo giudizio, il Parlamento nazionale ha una posizione costituzionale del tutto peculiare, in ragione della quale le norme che si riferiscono ad esso od ai suoi membri sono diritto singolare (sentenza n. 24 del 1968; nello stesso senso, ex aliis, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 13 marzo 2020, n. 7220). Ad esso «vengono garantite forme di indipendenza e prerogative ben più ampie di quelle concesse ai Consigli regionali» (sentenza n. 66 del 1964), «negandosi in conseguenza la piena equiparazione delle assemblee legislative regionali alle assemblee parlamentari» (sentenza n. 6 del 1970; considerato che, «“diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano [...] nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità” (sentenza n. 301 del 2007)» (sentenza n. 279 del 2008). Alla luce delle considerazioni che precedono, i parametri evocati risultano inconferenti, con conseguente non fondatezza delle questioni sollevate in riferimento a essi (sentenza n. 198 del 2021).