

Il ricalcolo dei vitalizi in Sicilia e quello che il *thema decidendum* non consente di dire: considerazioni sulla sent. n. 44 del 2021*

VALERIA DE SANTIS**

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 44 del 23 marzo 2021.

Disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org/decisioni/2021/0044s-21.html.

Sommario: 1. Il contesto di riferimento della legge siciliana sul ricalcolo dei vitalizi. – 2. La questione sottoposta alla Corte costituzionale. – 3. Disciplina statale in materia di costi per la politica, coordinamento della finanza pubblica e rinuncia delle Regioni a difendere le proprie competenze. – 4. Il sistema di ricalcolo adottato dalla Regione Sicilia. – 5. Limitatezza del *thema decidendum*: considerazioni conclusive, in attesa di una pronuncia che possa intervenire nel merito della rideterminazione *in pejus* dei trattamenti di quiescenza.

Data della pubblicazione sul sito: 23 luglio 2021

Suggerimento di citazione

V. DE SANTIS, *Il ricalcolo dei vitalizi in Sicilia e quello che il thema decidendum non consente di dire: considerazioni sulla sent. n. 44 del 2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Contributo destinato alla pubblicazione nella rivista *Le Regioni*.

** Ricercatrice in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Napoli "Parthenope". Indirizzo mail: valeria.desantis@uniparthenope.it.

1. Il contesto di riferimento della legge siciliana sul ricalcolo dei vitalizi

Sebbene non sia particolarmente innovativa, la pronuncia della Corte costituzionale n. 44 del 2021 che interviene su un aspetto relativo al ricalcolo dei vitalizi del presidente, degli assessori e dei consiglieri della Regione Sicilia affronta un controverso tema di attualità sul quale sembra opportuna qualche nota di riflessione.

La questione trae origine dal ricorso sollevato dal Consiglio dei Ministri avverso l'art. 1 co. 12 e 13 della legge della Regione Sicilia 28 novembre 2019, n. 19 che nel ridurre mediante calcolo contributivo gli assegni vitalizi dei politici regionali ne limita l'efficacia temporale ad un periodo di cinque anni. La disciplina della Regione Sicilia è stata adottata in attuazione della legge 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio 2019) che, all'art. 1, co. 965, ha imposto alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, di rideterminare secondo il metodo del calcolo contributivo i trattamenti previdenziali, già in essere dei consiglieri regionali, assessori e presidenti della Regione.

La legge di bilancio del 2019 si inserisce nell'ambito di una serie di interventi che, dal 2011, impongono alle Regioni il contenimento della spesa regionale per retribuzioni ed indennità di consiglieri, assessori e presidenti regionali in ragione delle esigenze di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica.

Più precisamente, prima lo Stato ha imposto alle Regioni di parametrare gli emolumenti in favore dei consiglieri regionali entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento (art. 14, co. 1 lett. *c*) del d.l. 13 agosto 2011, n. 138), poi, ha imposto il contenimento delle indennità di funzione e di carica e vietato alcune forme di cumulo delle indennità (art. 2, co 1, lett. *b*) e *d*) del d.l. 10 dicembre 2012, n. 174)¹, infine, è intervenuto sui vitalizi, esigendo dalle Regioni la contrazione dei trattamenti di quiescenza di consiglieri, assessori e presidenti della Regione mediante il superamento dell'istituto dell'assegno vitalizio e il passaggio al contributivo (d.l. n. 138 del 2011, art. 14, co. 1 lett. *f*). Le Regioni sono così transitate ad un sistema previdenziale contributivo con soglia a 60 anni per chi è stato consigliere regionale per più di una legislatura e di 65 anni per chi abbia versato contributi per una sola legislatura. Arrivando dunque alla disciplina da cui

¹ In particolare prevede il divieto di cumulo delle indennità o degli emolumenti per le cariche di consigliere comprese le indennità di funzione o di presenza in commissioni o organi collegiali, derivanti dalle cariche di presidente della Regione, di presidente del Consiglio regionale, di assessore o di consigliere regionale. Al fine di evitare il cumulo, il titolare di più cariche è tenuto ad optare per uno solo degli emolumenti o indennità, finché dura la situazione di cumulo potenziale.

ha avuto origine la legge regionale impugnata, la legge di bilancio per il 2019 ha imposto alle Regioni di ricalcolare con il metodo contributivo anche i vitalizi già maturati, come avvenuto del resto a livello parlamentare con due contestate delibere, adottate dalle rispettive presidenze delle Camere nel 2018.

Diversamente dal precedente del 2012 che si limita a disporre il passaggio al contributivo, facendo salvo il regime dei trattamenti in corso, la legge statale impone alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano di rideterminare i trattamenti di quiescenza già percepiti dai politici regionali, con l'effetto di rivedere *in pejus* il trattamento in corso di erogazione.

In questo quadro, la legge della Regione Sicilia è stata impugnata per aver limitato temporalmente il ricalcolo ad un periodo di cinque anni, in contrasto rispetto a quanto indicato dal legislatore statale e dall'intesa della Conferenza Stato-Regioni cui il legislatore rimette il compito di definire criteri e parametri del ricalcolo al fine di favorire l'armonizzazione delle rispettive normative regionali.

L'intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano è stata raggiunta in Conferenza il 3 aprile 2019 e prevede che la rideterminazione si applica agli assegni vitalizi comunque denominati, diretti, indiretti o di reversibilità, considerando il loro importo lordo, senza tenere conto delle riduzioni temporanee, ossia, dei contributi di solidarietà (comunque denominati) eventualmente disposti dalla legislazione regionale. A decorrere dal ricalcolo, cessano quindi di avere effetto le eventuali disposizioni di riduzione temporanea degli assegni vitalizi in essere, disposti da molte Regioni. Il ricalcolo che non ha una durata temporanea è volto a rideterminare il trattamento di quiescenza e riguarda tutti i vitalizi erogati e non ancora erogati, tranne quelli il cui ammontare sia già stato definito esclusivamente sulla base del sistema contributivo.

A seguito della rideterminazione, l'intesa inoltre prevede che la spesa per gli assegni vitalizi, in erogazione, non può superare in ciascuna Regione la spesa necessaria all'erogazione dei medesimi assegni ricalcolati con il metodo contributivo sulla base delle indicazioni contenute nella nota metodologica allegata all'intesa incrementata fino al 26 per cento². A salvaguardia della posizione individuale l'intesa fissa anche una soglia, pari a due volte il trattamento minimo Inps, al di sotto del quale la decurtazione non può in ogni caso scendere. Al

² La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha inoltre approvato, sempre il 3 aprile 2019, un documento volto ad armonizzare le normative regionali, prevedendo l'applicazione in sede di rideterminazione degli assegni vitalizi, di specifiche clausole di salvaguardia al fine di tutelare i principi di proporzionalità, ragionevolezza e di tutela dell'affidamento. Quindi nell'ambito dei limiti fissati dall'intesa, l'assegno rideterminato non può essere inferiore all'importo ottenuto applicando all'assegno vitalizio spettante in base alla previgente normativa le aliquote stabilite da una apposita tabella allegata al documento di indirizzo.

contrario, l'ammontare dell'assegno vitalizio che a seguito della rideterminazione con metodo contributivo risultasse più elevato non può comunque superare l'importo erogato, ai sensi della normativa attualmente vigente³.

2. La questione sottoposta alla Corte costituzionale

Diversamente da quanto disposto dall'intesa raggiunta in seno alla Conferenza permanente, la disciplina della Regione Sicilia viene impugnata in quanto, limitando a cinque anni la durata del ricalcolo, viola l'art. 117 co. 3 Cost., che riparte tra Stato e Regioni la competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Tutte le Regioni, incluse quelle ad autonomia speciale, sono tenute al rispetto dei principi fondamentali contenuti nella disciplina statale e nell'intesa cui la legge statale rinvia, costituendo quindi parametro interposto di costituzionalità. Sotto il profilo temporale, l'intesa prevede esclusivamente la possibilità per le Regioni di differire di sei mesi l'applicazione del ricalcolo per esigenze legate al completamento degli adempimenti amministrativi necessari all'applicazione della normativa sulla rideterminazione, non prevede invece alcun termine finale di applicazione del ricalcolo.

La Corte costituzionale precisa che a prescindere dall'autoqualificazione operata dal legislatore statale, non rilevante secondo consolidata giurisprudenza ai fini dell'inquadramento normativo⁴, il comma 965 dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2019 in effetti contiene una serie di disposizioni di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica. Sono la *ratio*, le finalità e la disciplina adottate dal legislatore e, poi, in concreto dall'intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regioni a definire un quadro di principi tesi al raggiungimento di un determinato risultato, ossia, il contenimento della spesa pubblica. Gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale prevalgono dunque sulle competenze regionali in modo da garantire una disciplina omogenea.

Secondo consolidata giurisprudenza, la definizione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica è estranea alla competenza statutaria anche delle Regioni ad autonomia speciale, perché funzionale a garantire l'equilibrio economico finanziario e l'unità economica della Repubblica⁵. La disciplina della

³ In altri termini, fermo restando il limite massimo del trattamento di quiescenza rappresentato dagli importi dei vitalizi in essere, l'intesa rinvia alla nota metodologica allegata con la possibilità di incrementare gli assegni ricalcolati fino ad un massimo del 26%; il limite minimo è invece costituito dal doppio del trattamento minimo Inps.

⁴ In tal senso *ex multis* sent. nn.: 164 del 2019; 76 del 2020; 52 del 2010; 237 del 2009.

⁵ Sent. n. 44 del 2021, punto n. 5 del *Considerato in diritto*. Tra le molte pronunce in tal senso sent.: n. 82 del 2015; 159 del 2018; 130 del 2020; 241, 172 e 103 del 2018; 154 del 2017.

Regione Sicilia è incostituzionale perché introduce una limitazione temporale dell'applicazione della misura del ricalcolo che non è contemplata dal legislatore né, tantomeno, dalla successiva intesa.

Precisa la Corte costituzionale che il legislatore statale ha operato una «“scelta di fondo”», una «scelta normativa di natura strutturale» consistente nella decisione di estendere anche ai vitalizi maturati prima del 2012 un meccanismo di quantificazione legato all'ammontare dei contributi versati. Sebbene in modo fittizio, il legislatore ha voluto equiparare la posizione dei consiglieri, presidenti e assessori, cessati dalla carica prima della riforma del 2012, a quella di coloro che abbiano acquisito il diritto successivamente a tale data. Come già accennato, si tratta di una decisione che si inquadra nell'ambito di una serie di interventi normativi statali adottati a partire dal 2011 e tesi ad imporre la riduzione dei costi di funzionamento degli organi elettivi e dell'indennità dei politici regionali⁶.

⁶ Tra queste misure rientra anche l'intervento statale di riduzione del numero massimo di consiglieri e assessori regionali. Per le Regioni ad autonomia ordinaria, la Corte costituzionale nella sent. n. 198 del 2012, ha riconosciuto la legittimità della disciplina statale (contenuta nel d.l. n. 138 del 2011) che impone il numero massimo di consiglieri e assessori regionali. In questa pronuncia, in aggiunta al parametro del coordinamento della finanza pubblica, la Corte costituzionale ha giustificato l'intervento normativo statale anche in considerazione di una nozione piuttosto estesa di «armonia degli Statuti con la Costituzione». Secondo la Corte costituzionale, il richiamo al limite dell'armonia dello Statuto alla Costituzione garantirebbe nelle Regioni ad autonomia ordinaria la proporzione tra eletti ed elettori a livello regionale e, quindi, il rispetto del principio dell'uguaglianza del voto (art. 48 Cost.) e della parità di accesso alle cariche pubbliche (art. 51 Cost.). In realtà il criterio dell'equilibrio numerico tra eletti ed elettori deve essere rispettato in relazione alla formazione del medesimo organo, ovvero, del Senato (eletto appunto su base regionale), mentre non ha senso se ricondotto alla formazione dei Consigli regionali che rappresentano popolazioni e territori diversi, in tal senso, M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione in cammino*, 14 maggio 2013. Sulla pronuncia, molto criticata in dottrina, cfr. almeno: F. CORVAJA, *Statuti regionali e “leggi della Repubblica”*, in *Le Regioni*, n. 1/2013, pp. 199-200; L. ANTONINI, *L'assetto finanziario delle autonomie speciali tra pseudo vincoli di sistema, opzioni politiche e prospettive*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2015, pp. 2358 ss.; A. DANESI, *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012)*, in *Federalismi.it*, n. 8/2013; G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *Federalismi.it*, n. 8/2013; T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, in *Federalismi.it*, n. 20/2013; L. MACCARONE, *Sui costi della politica le Corte costituzionale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, in *Federalismi.it*, n. 19/2012; S.

Anche la tecnica normativa adottata dalla legge di bilancio del 2019 non è nuova ed è già passata al vaglio del giudice delle leggi. Invece di operare un taglio lineare, l'art. 1, co. 965 della legge di bilancio per il 2019 stabilisce che una quota pari all'80% dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni e Province autonome (diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali, per le non autosufficienze e per il trasporto pubblico locale) viene erogata solo a condizione che le Regioni a statuto speciale, ordinario e le Province autonome rideterminino la disciplina dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi in essere⁷.

MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2012, pp. 2869 ss.; L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 2013. Sulla riduzione del numero dei consiglieri regionali, di recente: G. TARLI BARBIERI, *Esperienze e conseguenze della riduzione delle assemblee parlamentari regionali: i Consigli regionali in Italia*, in *Le Regioni*, n. 6/2020, pp. 1291 ss.

⁷ Già l'art. 2 co. 1 lett. *b*) e *d*) del citato d.l. 174 del 2012 stabiliva che una quota pari all'80% dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni (diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale) fosse erogata a condizione che: la Regione provvedesse a ridurre l'importo dell'indennità di carica di consiglieri e assessori regionali (secondo le indicazioni fornite dal legislatore statale) e provvedesse ad eliminare ipotesi di cumulo con altre indennità o emolumenti (per le cariche di consigliere comprese le indennità di funzione o di presenza in commissioni o organi collegiali, derivanti dalle cariche di presidente della Regione, di presidente del consiglio regionale, di assessore o di consigliere regionale). Inoltre il co. 2 del medesimo articolo stabiliva che in caso di mancato adeguamento, i trasferimenti erariali a favore della Regione inadempiente fossero ridotti nel successivo anno per un importo corrispondente alla metà delle somme da essa destinate al trattamento economico complessivo spettante ai membri del consiglio regionale e ai membri della giunta regionale. In più, il mancato adeguamento da parte delle Regioni veniva considerato una «grave violazione di legge» (art. 2 co. 5) che, ai sensi dell'art. 126 Cost., costituisce causa di scioglimento del Consiglio regionale (sul punto aspramente contestato in dottrina: T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni*, cit.; D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero dei consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, in *Federalismi.it*, n. 14/2013). In precedenza, il già citato d.l. 138 del 2011 collegava l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie all'effettivo perseguimento da parte delle Regioni degli obiettivi indicati, tra i quali la riduzione degli emolumenti per i consiglieri, presidenti di Regione ed assessori. Tuttavia nella conversione in legge la riduzione della spesa delle Regioni è stata svincolata dalle misure premiali e sanzionatorie, così, l'onere è stato di fatto trasformato in un obbligo di contenimento della spesa regionale per la politica. Occorre comunque tenere presente che la sanzione imposta alle Regioni dalla legge del 2012 e, più di recente, dalla legge di bilancio del 2019 sarebbe piuttosto limitata

Questo tipo di soluzione, come giustamente osservato, si traduce in una sorta di *ricatto finanziario* mediante il quale alle Regioni viene imposto di adeguarsi all'indicazione normativa statale⁸. Tuttavia la Corte costituzionale ha avuto modo di giustificare la tecnica normativa utilizzata dal legislatore statale che, seguendo una logica premiale e sanzionatoria, introdurrebbe un «onere» volto ad indurre le Regioni a contenere la spesa pubblica⁹. In verità appare difficile non considerare quello statale un vero e proprio «obbligo»; in un periodo di forti contrazioni dei trasferimenti erariali il deterrente economico imposto alle Regioni appare stringente e causa diretta di una compressione dell'autonomia regionale¹⁰.

In base ai principi di coordinamento della finanza pubblica, sulla scorta delle esigenze di contrazione e razionalizzazione della spesa pubblica, lo Stato finisce per costringere le Regioni a rinunciare ad intervenire, con l'ausilio di uno strumento normativo *sanzionatorio*, su aspetti di sicura spettanza legislativa o statutaria regionale¹¹.

Peraltro, l'interpretazione della materia del coordinamento della finanza pubblica nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale si è fatta man mano più stringente, così da ridurre progressivamente i margini di intervento delle Regioni. Nella prima fase di attuazione del novellato Titolo V, la Corte costituzionale ha delimitato in senso finalistico l'intervento legislativo statale all'individuazione di limiti complessivi di spesa corrente volti a vincolare l'intervento legislativo regionale. In questo modo l'intervento statale lasciava libertà agli enti territoriali di individuare i mezzi per conseguire gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica. Di seguito, anche in ragione delle esigenze scaturite dalla crisi economica, è invece prevalso un approccio marcatamente centralistico che ha giustificato interventi di dettaglio volti ad imporre alle Regioni l'adozione di strumenti specifici, come il taglio dei consiglieri o la riduzione delle indennità, per il raggiungimento degli obiettivi di contenimento e

in quanto la spesa sanitaria assorbe in media circa l'80% della spesa corrente nelle Regioni a statuto ordinario e il 46% circa di quelle a statuto speciale. Di conseguenza l'80% di riduzione verrebbe calcolato su circa il 16-20% dei trasferimenti statali alle Regioni.

⁸ A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*, in *Federalismi.it*, n. 16/2011, p. 4.

⁹ Sent. n. 23 del 2014, punto n. 7.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁰ In tal senso, G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai "tagli" (a proposito della sentenza n. 23/2014)*, in *Le Regioni*, n. 4/2014, pp. 807 ss.

¹¹ A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011*, cit., p. 4. Sul punto, si veda anche il Servizio Studi dell'Assemblea regionale siciliana, *Nota per la Commissione speciale sulla riforma dei vitalizi per i deputati cessati dal mandato*, Doc. 14-2019, p. 8.

razionalizzazione della spesa pubblica¹². In definitiva, le Regioni si trovano a dover retrocedere prevalendo sull'autonomia regionale la competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica che consente al legislatore statale, avallato dalla Corte costituzionale¹³, di introdurre vincoli specifici e norme puntuali per realizzare concretamente le finalità del coordinamento finanziario¹⁴ tra i quali si colloca appunto la legge di bilancio del 2019 che impone a Regioni e Province autonome il ricalcolo dei vitalizi.

Secondo un diverso inquadramento, il superamento del regime della rendita vitalizia e il passaggio al contributivo, avvenuto nel 2012, potrebbero suggerire di ricondurre l'intervento legislativo in materia di vitalizio, oggi pensione, dei consiglieri e presidenti di Regione all'ambito della competenza statale esclusiva in materia previdenziale (art. 117 co. 2 lett. o))¹⁵. Tuttavia, allo stato, per la natura del trattamento di quiescenza il cui regime resta comunque diverso dalla pensione ordinaria, tale soluzione non sembra che possa essere accolta.

Nonostante il superamento del vitalizio, il collegamento funzionale esistente tra l'indennità di carica percepita per l'assolvimento della funzione pubblica e la percezione della pensione-vitalizio rende difficile assimilare la posizione del titolare di una pensione ordinaria a quella del politico percettore di trattamento di quiescenza¹⁶. Il regime del trattamento di quiescenza presenta del resto significative differenze dal trattamento pensionistico ordinario: viene maturato prima¹⁷, non è sottoposto alla gestione generale dell'Inps, ma è erogato

¹² G. RIVISECCHI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117.3.)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2011. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenza fra Stato e Regioni 2001-2014*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 381; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 220 ss.; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 130-132.

¹³ A titolo esemplificativo si vedano le sent. nn: 262 del 2012; 236 del 2013; 52 del 2010; 237 del 2009; 417 del 2005. Sul punto, in part., G. RIVISECCHI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici*, cit., pp. 375 ss.

¹⁴ Sent. n. 23 del 2014, punti nn. 6.1. e 6.2 del *Considerato in diritto*. In part., G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale*, cit., pp. 805 ss.

¹⁵ In tal senso, invece, N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2013, p. 47.

¹⁶ Sulla *natura* del trattamento di quiescenza del politico si tornerà di seguito in nota al § 5.

¹⁷ Il diritto al vitalizio-pensione è maturato all'età di 65 anni, nel caso di svolgimento di una legislatura e a 60 anni, nel caso di svolgimento di più legislature.

direttamente dalla Regione e costituisce un trattamento aggiuntivo agli eventuali altri trattamenti, quello pensionistico ordinario e quelli relativi ad ulteriori incarichi politici ricoperti¹⁸.

Nel suo complesso, la materia della retribuzione dei politici regionali, comprensiva della disciplina dell'indennità e del vitalizio-pensione, presenta una stretta attinenza all'organizzazione della Regione e alla definizione della stessa forma di governo regionale. Continuano quindi a suscitare più di una perplessità le misure legislative statali che, dal 2011, intervengono su retribuzioni e trattamenti di quiescenza dei politici regionali, operando una contrazione piuttosto evidente dell'autonomia regionale.

3. Disciplina statale in materia di costi per la politica, coordinamento della finanza pubblica e rinuncia delle Regioni a difendere le proprie competenze

Secondo consolidata giurisprudenza, l'intervento statale che per il tramite del coordinamento della finanza pubblica incide in ambiti di competenza regionale concorrente o anche esclusiva, comprimendoli, è ammissibile a condizione che gli enti territoriali siano coinvolti attivando procedure di concertazione¹⁹. Il giudice delle leggi esige il coinvolgimento degli enti territoriali mediante il ricorso all'intesa

¹⁸ La diversità di natura e funzione dei trattamenti consente ai consiglieri regionali (come del resto ai parlamentari) di cumulare la pensione ordinaria e i vitalizi-pensioni (per le eventuali altre cariche ricoperte). Non si può far a meno di notare come il regime del cumulo non trovi alcuna giustificazione razionale e neanche un fondamento normativo esplicito, limitandosi l'art. 31 dello Statuto dei lavoratori a garantire la conservazione del posto di lavoro per l'eletto, in attuazione del principio costituzionale di cui all'art. 51, co. 3 della Costituzione. Sul punto, per ulteriori approfondimenti sia consentito un rinvio a V. DE SANTIS, *Trattamenti pensionistici dei consiglieri regionali: riparto di competenze, disposizioni retroattive e contenimento della spesa pubblica*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, pp. 96 ss.

¹⁹ Tra le molte pronunce in tal senso si vedano le sent. nn.: 31 e 378 del 2005; 31 del 2006; 40 del 2010; 236 e 274 del 2013; 88 del 2014; 57 del 2019; 192 del 2017. In dottrina cfr. almeno: S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 179 ss.; G. RIVOCCHI, *Quando l'impiego statale dei fondi europei comprime le competenze regionali: quali rimedi?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2019, pp. 804 ss.; M. DE NES, *La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 e i possibili riflessi sul coordinamento della finanza pubblica*, in *Le Regioni*, n. 3/2017, pp. 549 ss.; F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli, 2018, pp. 51 ss.; M. PICCHI, *A proposito del coordinamento della finanza pubblica: la giurisprudenza costituzionale dei paradossi, delle contraddizioni e dei "nonsenses" cerca nuove soluzioni?*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017; A. POGGI, *Corte Costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in *Federalismi.it*, n. 19/2017.

in Conferenza unificata per “bilanciare” un’interpretazione estensiva del coordinamento della finanza pubblica che, obiettivamente, determina una contrazione significativa delle competenze regionali.

Anche nella pronuncia in oggetto, la Corte costituzionale ritiene che il rinvio alla concertazione, ossia, all’*intesa* da raggiungere in sede di Conferenza permanente offra «adeguati spazi di manovra» alle Regioni²⁰. In effetti, la legge statale (l’art. 1 co. 695 della l. di bilancio per il 2019) si limita a fissare il principio del ricalcolo senza determinare in concreto le modalità di attuazione che sono rimesse, invece, alla concertazione cioè all’*intesa* da raggiungere in Conferenza unificata.

Tuttavia, non si può far a meno di notare che, pur coinvolgendo le Regioni, la misura del ricalcolo imposta attrae la disciplina del trattamento di quiescenza degli *ex* politici regionali al coordinamento della finanza pubblica con una misura specifica.

In termini generali le misure adottate dal legislatore statale in tema di contrazione dei costi per la politica, ovvero, la diminuzione del numero dei consiglieri, la riduzione dell’indennità e la disciplina del trattamento di quiescenza, incluso il ricalcolo dei trattamenti in essere, lasciano scarsa possibilità alle Regioni di stabilire *come* raggiungere l’obiettivo di contenere la spesa regionale e razionalizzare la spesa. Una soluzione coerente con l’esigenza di tutelare l’autonomia organizzativa regionale poteva al contrario consistere nell’individuare gli obiettivi di contenimento dei costi, lasciando alle Regioni la definizione di quali strumenti utilizzare per raggiungere gli scopi²¹.

Pur esistendo quindi margini per contestare la lesione delle loro competenze, le Regioni si sono sostanzialmente adeguate alle indicazioni e ai vincoli imposti dal legislatore statale, rinunciando a difendersi. Nel caso da cui trae origine la pronuncia in commento, l’Assemblea regionale siciliana si mostra ben consapevole dell’esistenza di elementi per poter impugnare la legge statale che impone alle Regioni l’adozione di provvedimenti specifici di ricalcolo, potenzialmente lesivi della sfera delle attribuzioni e dell’autonomia regionale, ciononostante evita di difendersi (piuttosto, come si vedrà meglio di seguito, si discosta dalle indicazioni contenute nell’*intesa*)²². In generale quando lo Stato è intervenuto in materia di

²⁰ Punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

²¹ M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 291, nt. 155.

²² Servizio Studi dell’Assemblea regionale siciliana, *Nota per la Commissione speciale sulla riforma dei vitalizi per i deputati cessati dal mandato*, cit., p. 8; Assemblea regionale siciliana, XVII Legislatura, Anno 2019, Disegno di legge n. 622, *Relazione della Commissione parlamentare speciale in materia di contenimento della spesa relativa agli assegni vitalizi per i deputati cessati dal mandato*, seduta del 18 ottobre 2019.

costi della politica, le Regioni si sono dimostrate incapaci di difendere ed esercitare le proprie competenze²³.

Di fronte ad un'opinione pubblica largamente dominata da istanze anticasta, nonché da un dibattito semplificato e banalizzante sui temi dei costi della politica, le Regioni hanno forse voluto evitare di assumersi la responsabilità di affrontare un tema politicamente controverso e facilmente strumentalizzabile da chi intenda cavalcare le istanze dell'antipolitica.

Di più, sotto altro profilo, la rinuncia a difendersi e il rinvio alla decisione concreta della Conferenza ha costituito un modo per evitare alle Regioni di assumere la responsabilità di adottare decisioni di dettaglio impopolari, contestate e controverse perché volte ad incidere su posizioni giuridiche già maturate nella sfera individuale.

Nel merito, l'intesa sul ricalcolo raggiunta in Conferenza permanente applica ai consiglieri quanto disposto per deputati e senatori dalle presidenze delle Camere in due contestate delibere del 2018. Con un sistema astratto, il ricalcolo dei trattamenti già maturati secondo il sistema contributivo tiene conto dei periodi di contribuzione, dei contributi effettivamente versati, della data di prima erogazione del vitalizio e dell'età del consigliere al momento in cui ha iniziato a percepire il trattamento.

Intervenendo *in pejus* su un trattamento già maturato, il ricalcolo si fonda su dati artificiali, in particolare, per quei consiglieri il cui trattamento era stato calcolato con metodo interamente retributivo. Anche per la limitatezza delle clausole di salvaguardia, il ricalcolo determina in molti casi, contrazioni drastiche del trattamento in essere, creando diversi dubbi in ordine al rispetto dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e legittimo affidamento.

4. Il sistema di ricalcolo adottato dalla Regione Sicilia

In un contesto in cui - a quanto risulta - tutte le Regioni si sono adeguate alla legge di bilancio del 2019 e alla successiva intesa, la legge della Regione Sicilia oltre alla limitazione temporale adotta un sistema di ricalcolo che, sotto diversi profili, non si conforma alle indicazioni contenute nell'intesa.

Dai lavori preparatori dell'Assemblea siciliana, emerge infatti la volontà di adeguarsi al ricalcolo imposto dal legislatore statale, ma apportando correttivi su aspetti che vengono considerati di dubbia legittimità costituzionale e particolarmente critici in ordine al rispetto dei principi di legittimo affidamento, ragionevolezza e certezza del diritto. Il mancato adeguamento alla disciplina

²³ N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali*, cit., p. R. BIN, *La crisi delle Regioni, Che fare?* in *Le Regioni*, n. 4/2012, pp. 740-741; G. TARLI BARBIERI, *Esperienze e conseguenze della riduzione delle assemblee parlamentari regionali*, cit., p. 1289.

statale, che invero non ammette scostamenti nemmeno da parte delle Regioni speciali, viene giustificato con un generico, quanto poco convincente, richiamo all'autonomia organizzativa di cui gode l'Assemblea siciliana, *ex art. 4* dello Statuto regionale²⁴. Così, nonostante la disciplina statale sia stata adottata per garantire soluzioni omogenee in materia di contenimento della spesa pubblica, la Sicilia ha deciso di non allinearsi all'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni e di affidare ad una Commissione speciale²⁵, istituita in seno all'Assemblea regionale, il compito di rideterminare i trattamenti di quiescenza dei politici siciliani.

Con una soluzione decisamente più favorevole ai propri «parlamentari» (secondo la dizione dello Statuto), la legge siciliana stabilisce che nel ricalcolo del montante contributivo si devono applicare dei coefficienti (indicati in allegato alla legge) che tengono conto dell'età anagrafica alla «data di entrata in vigore della legge». Inoltre, in ogni caso, e quindi a prescindere dall'età dell'*ex* politico siciliano, il coefficiente da applicare non può essere inferiore a quello previsto per i 65 anni di età.

Al contrario, l'intesa della Conferenza Stato-Regioni, nella nota metodologica allegata, stabilisce che nel ricalcolo si deve tenere conto dell'età del consigliere alla «data di decorrenza dell'assegno» ed individua coefficienti crescenti a partire dall'età di 45 anni. Il coefficiente di trasformazione utilizzato dall'intesa prende in considerazione l'età del consigliere al momento in cui ha iniziato a percepire il trattamento pensionistico e determina così una riduzione molto consistente del trattamento di quiescenza, facendo evidentemente riferimento ad un momento in cui l'aspettativa di vita era molto alta. Si tratta di un meccanismo restrittivo che finisce per creare una forte disparità di trattamento a seconda di dati che per un incarico politico sono invero poco significativi, ossia, il momento in cui è stato assunto e l'età dell'eletto al termine del mandato.

Per quanto criticabile, l'intesa detta un criterio cui la Regione Sicilia non si è conformata, realizzando una riduzione media degli assegni dell'11% circa, inferiore rispetto al taglio operato a livello parlamentare e dalle altre Regioni (in media del 20% circa)²⁶. Più nello specifico la legge siciliana adotta un parametro progressivo individuando tre scaglioni reddituali fino a 37mila euro lordi l'indennità è ridotta di circa il 9%, al di sopra di tale cifra il taglio è aumentato del 5%, infine, per chi riceve oltre 62mila euro lordi l'anno viene effettuato un taglio

²⁴ Assemblea regionale siciliana, XVII Legislatura, Anno 2019, Disegno di legge n. 622, *Relazione della Commissione parlamentare speciale in materia di contenimento della spesa relativa agli assegni vitalizi per i deputati cessati dal mandato*, cit.

²⁵ Denominata *Commissione speciale per il contenimento della spesa relativa agli assegni vitalizi per i deputati cessati dal mandato*.

²⁶ A. BORROMETI, *Una chiave di lettura per la sentenza della Corte sulla legge sui vitalizi della Sicilia*, 25 marzo 2021, disponibile all'indirizzo www.ilparlamento.eu.

ulteriore sempre del 5%. Anche quest'ultimo profilo non trova corrispondenza nell'intesa e nella nota metodologica ad essa allegata. Disattendendo le indicazioni contenute nell'intesa, la Sicilia adotta una soluzione che crea disparità di trattamento tra *ex* politici regionali, mettendo in discussione quell'omogeneità nell'adozione della misura di ricalcolo che la legge di bilancio intendeva garantire, rinviando alla disciplina concreta adottata in seno alla Conferenza unificata.

5. Limitatezza del *thema decidendum*: considerazioni conclusive, in attesa di una pronuncia che possa intervenire nel merito della rideterminazione *in pejus* dei trattamenti di quiescenza

Sebbene diverso da quello previsto dall'intesa Stato-Regioni, il sistema di ricalcolo elaborato dalla legge della Sicilia non viene in contestazione nella pronuncia n. 44 del 2021, avendo circoscritto il Consiglio dei Ministri l'impugnazione della legge regionale in questione solo al punto della limitazione temporale degli effetti del ricalcolo dei vitalizi in corso di erogazione.

Lo Stato sembra aver operato una scelta *politica*, evitando alla Corte costituzionale di doversi esprimere sul meccanismo del ricalcolo o sulla natura del trattamento di quiescenza dei politici regionali. Il ricorso statale preclude al Giudice delle leggi di dare indicazioni che possano in qualche modo condizionare o pregiudicare le decisioni cui le Camere sono attualmente chiamate in autodichia per le contestazioni sorte avverso le delibere sul ricalcolo disposte a livello parlamentare²⁷. L'impugnazione statale era inevitabile, ma la sua limitatezza

²⁷ Le delibere sul ricalcolo adottate dalle Presidenze delle due Camere nel 2018 sono state impugnate da molti *ex* parlamentari ma le vicende processuali non sono ancora chiuse. Per primo, si è espresso il Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati, con decisione del 22 aprile 2020 che ha ridimensionato in modo significativo la portata applicativa della delibera sul ricalcolo impugnata da 1400 *ex* deputati ed ha riconosciuto all'Ufficio di Presidenza e al Collegio dei Questori un ampio margine di apprezzamento delle circostanze che possono giustificare una rimodulazione differente delle clausole di salvaguardia previste dalla delibera. L'Ufficio di Presidenza ha adottato dei criteri di mitigazione, ma il Collegio di appello - in attesa della pronuncia nel merito - il 16 giugno 2021 ha sospeso la maggiorazione degli assegni disposta dal Consiglio di Giurisdizione, ritenuto incompetente a provvedere in tal senso. La Commissione contenziosa del Senato, con decisione del 25 giugno 2020, su ricorso sollevato da circa 700 *ex* senatori ha annullato la delibera n. 6 del 2018 nella parte in cui prevede il ricalcolo dell'ammontare degli importi mediante la moltiplicazione del montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica del senatore alla data di decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale *pro rata*, anziché alla data di decorrenza dell'entrata in vigore della deliberazione. La pronuncia annulla la delibera anche nella parte in cui prevede l'applicazione di coefficienti di trasformazione che determinano riduzioni senza prevedere forme di correzione e temperamento del ricalcolo applicato e rinvia

sembra sancire - in una sorta di “gioco delle parti” - un *compromesso* tra lo Stato e la Regione Sicilia che sul piano politico ha fortemente contestato la decisione sul ricalcolo.

Chiamato sul punto in cui la legge regionale si discosta in modo macroscopico dalla legge statale di bilancio del 2019 e dall'intesa, il Giudice delle leggi è molto attento a circoscrivere il *thema decidendum*, forse proprio in considerazione della limitatezza del ricorso dello Stato.

La Corte costituzionale precisa infatti che non vengono in considerazione i propri precedenti in materia di contributi di solidarietà, di blocco della perequazione automatica e di limitazione dei meccanismi di rivalutazione delle pensioni. Tali misure volte ad imporre un prelievo *una tantum* sono considerate legittime perché la riduzione *in pejus* dei trattamenti in corso di erogazione è temporanea e giustificata da esigenze di bilancio contingenti²⁸. Più precisamente, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale in materia di lavoro e previdenza, la compressione della retribuzione o delle prestazioni pensionistiche è ammissibile se transitoria, non arbitraria e consentanea allo scopo prefissato dal legislatore²⁹. Con le dovute cautele, tale giurisprudenza potrebbe costituire un

all'amministrazione per integrazioni e adattamenti della delibera. Anche in questo caso la vicenda non è ancora chiusa ma è attesa a breve la pronuncia in appello del Consiglio di garanzia.

²⁸ Nel 2014, la Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome con la delibera del 10 ottobre ha approvato una riduzione dei vitalizi dei consiglieri regionali in modo che la disciplina di attuazione fosse omogenea a livello regionale, proporzionata e temporanea (la riduzione era del 6% dell'importo lordo fino a 1.500,00 euro; 9% per l'importo lordo superiore a 1.501,00 fino a 3.500,00 euro; 12% per l'importo lordo eccedente 3.501,00 a 6.000,00 euro; 15% oltre i 6.000,00 euro). Quasi tutte le Regioni si sono adeguate a tale indicazione e molte hanno anche prorogato i tagli temporanei oltre i tre anni, poi, con la legge di bilancio del 2019 (che ha introdotto il ricalcolo) tali misure sono state eliminate secondo quanto indicato dall'intesa (il punto è ricordato *supra* al § 1.). In alcune ipotesi, come nel caso del Piemonte, il risparmio annuale derivante dall'applicazione delle misure temporanee era molto più consistente rispetto a quello conseguito con l'applicazione del ricalcolo dei vitalizi in essere, sul punto, L. IMARISIO, *La legge regionale sul ricalcolo dei vitalizi degli ex consiglieri regionali piemontesi, tra equilibri di bilancio e (ri)bilanciamento di diritti*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3/2019.

²⁹ Corte cost. sentt. nn.: 173 del 2016; 304 del 2013; 223 del 2013; 310 del 2012; 70 del 2015; 316 del 2010; 22 del 2003; 116 del 2013; 299 del 1999; 245 del 1997. In dottrina cfr. almeno: O. BONARDI, *La Corta vita dei contributi di solidarietà*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 6/2012, pp. 1248 ss.; M. CINELLI, *Dalla sentenza n. 70/2015 alla sentenza n. 7/2017: le pensioni e la Corte costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2017, pp. 347 ss.; R. FABOZZI, *Perequazione, contributo di solidarietà ed esigenze di bilancio: un difficile equilibrio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2016, pp. 1847 ss.; A.

punto di riferimento anche in materia di indennità e vitalizi-pensioni che sotto il profilo strettamente *funzionale* sono assimilabili alla retribuzione e alla pensione ordinaria, pur mantenendo natura, finalità e struttura differenti³⁰.

OCCHINO, *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2017, in part., pp. 19 ss.; L. PEDULLÀ, *Le "pensioni d'oro" quale paradigma del difficile bilanciamento tra diritti di prestazione sociale ed equilibrio economico finanziario*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 settembre 2016; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente* e A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, entrambi in *Federalismi.it*, n. 10/2015; A. SGROI, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in *Consulta online*, n. 2/2015, pp. 516 ss.

³⁰ L'indennità, quale ristoro economico forfettario per le funzioni svolte, pur avendo natura in parte retributiva e costituendo reddito resta una garanzia funzionale, prevista dalla Costituzione a tutela dell'autonomia dell'eletto, la cui posizione non è assimilabile a quella del dipendente pubblico, sul punto Corte cost., sentt. nn.: 289 del 1994; 245 del 1995; 52 del 1997; 193 del 1981; 35 del 1981; 454 del 1997; 52 del 1997. Il vitalizio oggi pensione dell'eletto costituisce proiezione dell'indennità e la Corte costituzionale, pur nell'ormai risalente sent. n. 289 del 1994, osserva che, nonostante la presenza di alcuni profili di affinità, legati alla funzione previdenziale concretamente svolta, tra pensione e vitalizio non può sussistere identità né di natura, né di regime giuridico in quanto l'assegno vitalizio viene a collegarsi ad un'indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico. Più di recente, il giudice di merito sottolinea che il trattamento di quiescenza collegato all'indennità di carica goduta in virtù del mandato pubblico ha «criteri e finalità diversi rispetto a quelli propri della retribuzione connessa ad un rapporto di lavoro» (Cass. sez. I, 20 giugno 2012, n. 10177; Cass. civ. sez. unite, 18 novembre 2016, n. 23467; Cass. civ. sez. unite, 20 luglio 2016, n. 14920; Cass. civ. sez. trib., sent. 24 novembre 2010, n. 23793). Proprio in riferimento al trattamento di quiescenza dei consiglieri, la Corte dei conti Lombardia ha inoltre evidenziato che nessuna norma vigente attribuisce testualmente natura pensionistica all'assegno vitalizio, sent. 24 giugno 2015, n. 117. Su questi aspetti, la dottrina è molto ampia sia consentito rinviare a C. BOLOGNA, *Art. 69*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, pp. 633 ss.; L. CIAURRO, *Impignorabilità ed insequestrabilità dell'indennità parlamentare: verso la soppressione?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 4488; ID., *Indennità parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, XVIII vol., Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1996; A. GIGLIOTTI, *Costituzione e natura giuridica delle indennità e dei vitalizi dei parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2019, pp. 415 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 35; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., Il Mulino, Bologna, 1991, p. 200; R. MORETTI, *Art. 69*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 420; M. OROFINO, *Indennità e rappresentanza. Considerazioni su un istituto in trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 81 ss.; N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995, p. 642; infine, volendo,

La Corte costituzionale, però, nella sent. n. 44 del 2021, in modo molto prudente, non solo esclude esplicitamente che i precedenti in materia di riduzione temporanea del trattamento di quiescenza possano venire in considerazione, ma non coglie nemmeno l'occasione per rammentare quei principi ormai consolidati nella propria giurisprudenza perché il ricorso ha ad oggetto esclusivamente l'introduzione di un limite temporale, in esplicito contrasto con l'intesa e con la legge di bilancio del 2019 il cui obiettivo è introdurre il ricalcolo con metodo contributivo e non introdurre una limitazione *temporanea* del trattamento di quiescenza.

Proprio la limitatezza del *thema decidendum* - precisa la Corte costituzionale - lascia impregiudicata la questione della legittimità sia dei criteri previsti dall'intesa per il ricalcolo, sia di quei criteri in concreto utilizzati dalla Regione Sicilia, perché il ricorso statale non chiede di verificare la legittimità né dell'uno né dell'altra³¹. Ai fini della decisione, la Corte costituzionale, probabilmente, non aveva bisogno di operare tali precisazioni, ma la delicatezza del tema e l'ampio contenzioso scaturito anche a livello parlamentare hanno reso opportuno evitare ogni riferimento che potesse pregiudicare o condizionare l'inquadramento del tema. L'assenza di agganci alla giurisprudenza costituzionale in materia di riduzioni temporanee del trattamento pensionistico o di blocco della perequazione lascia dunque aperta la strada a soluzioni diverse e, in particolare, a quella consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale che a determinate condizioni non esclude la possibilità di ridurre anche il trattamento in corso di erogazione per esigenze di bilancio, equità o irragionevolezza della disciplina esistente³².

In linea generale non si può infatti fare a meno di rammentare che il legislatore, ad eccezione della sola materia penale³³, può decidere di ri-valutare una situazione

V. DE SANTIS, *Indennità e vitalizi. Per uno studio dell'art. 69 della Costituzione*, FrancoAngeli, Milano, 2020, p. 56 e pp. 140 ss.

³¹ Considerato in dir. n. 2.

³² *Ex multis*, sent. nn.: 99 del 1995; 417 del 1996; 127 del 1997; 446 del 2002; 417 e 361 del 1996; 240 del 1994; 822 del 1988.

³³ Il principio dell'irretroattività contenuto nella legge ordinaria all'art. 11 delle disposizioni preliminari al Codice civile costituisce un criterio ermeneutico che orienta il giudice, quindi, il principio per cui la legge «non dispone che per l'avvenire» può essere disatteso dal legislatore per perseguire altri e diversi obiettivi che richiedono di rivalutare il passato, sul punto cfr. almeno: A. CARIOLA, *Retroattività*, in S. CASSESE (sotto la direzione di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, V, Milano, 2006, p. 5172; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, in G. IUDICA, P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 283 ss.; S. FOIS, *Irretroattività, astrattezza e limiti della legge regionale: osservazioni critiche*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. II, Cedam, Padova, pp. 1238 ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività*,

giuridica già in essere sulla base di parametri nuovi, potendo la legge retroattiva agire in conseguenza o in ragione di situazioni create dalla legge precedente³⁴.

Nell'evoluzione delle condizioni economiche e sociali, le esigenze di tutela di interessi divenuti prevalenti e di beni di rilievo Costituzionale possono travolgere la conservazione delle posizioni giuridiche soggettive già maturate nella sfera individuale³⁵. La disciplina successiva, pur incidendo su diritti soggettivi perfetti, può emanare disposizioni volte a modificare sfavorevolmente la regolazione dei rapporti in essere nel caso in cui la disciplina successiva assuma una funzione correttiva³⁶. La necessità di perseguire interventi equitativi può determinare l'esigenza di sacrificare le posizioni giuridiche di vantaggio, risultando recessivo l'interesse a preservare la posizione giuridica individuale ad un trattamento migliore.

In tale prospettiva, dopo la modifica del regime del trattamento di quiescenza di consiglieri e presidenti di Regione e, dunque, con il superamento del regime del vitalizio, non si può radicalmente escludere la legittimità dell'intervento normativo volto ad omogeneizzare i trattamenti in corso di erogazione rispetto al nuovo regime. In un contesto recessivo in cui sia necessario razionalizzare la spesa pubblica, la disciplina successiva potrebbe assumere una specifica funzione «riparatrice» - per usare le parole della Corte costituzionale - se la disciplina

Giuffrè, Milano, 1970, pp. 244 ss.; L. PALADIN, *Appunti sul principio di irretroattività delle leggi*, in *Il Foro amministrativo*, vol. I/1959, pp. 947-948.

³⁴ R. CAPONI, *La nozione di retroattività della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, p. 1355; N. COVIELLO, *Manuale di diritto civile italiano, pt. generale*, Società ed. libraria, Milano, 1929, p. 98; M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva della vicenda delle leggi di incentivazione economica*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 4/2007, pp. 1827 ss.; G. PACE, *Il diritto transitorio*, Casa editrice Ambrosiana, Milano, 1944, pp. 129 ss.; O. PFERSMANN, *Il quadro strutturale della temporalità degli ordinamenti normativi giuridici*, in AA. VV., *Diritto intertemporale e rapporti civilistici*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013, p. 273; R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale. Art. 10-15*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario al codice civile*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1974, pp. 36 ss. e p. 54.

³⁵ Cfr. almeno: A. CIATTI, *Contratto e applicazione di norme sopravvenute*, in AA. VV., *Diritto intertemporale e rapporti civilistici*, cit., p. 167; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività*, cit., pp. 10 ss.; R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 73 ss.

³⁶ Sul funzionamento delle disposizioni retroattive, G. PACE, *Il diritto transitorio*, cit., pp. 131 ss.; R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, cit., pp. 58 ss.; F.C. SAVIGNY, *Sistema del diritto romano attuale* (1849), vol. VIII, trad.it., Unione tipografica editrice, Torino, 1898, p. 382; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, Utet, Torino, 1987, p. 44.

precedente introduce un regime di favore non più sostenibile³⁷. In linea generale le esigenze equitative e di razionalizzazione della spesa pubblica possono rendere legittimo l'intervento retroattivo che assume una funzione correttiva di una situazione di oggettivo squilibrio.

Naturalmente una pronuncia che avesse l'opportunità di entrare nel merito del ricalcolo avrebbe avuto modo di valutare se il sistema di ricalcolo imposto dal legislatore statale ed attuato mediante intesa sia in concreto equilibrato e rispettoso dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, legittimità delle aspettative e gradualità nell'applicazione della misura deteriore. Ancora, con un ricorso teso ad attivare il controllo sulle modalità di calcolo introdotte dalla Sicilia, il giudice delle leggi avrebbe avuto l'opportunità di valutarne la compatibilità alle indicazioni assunte in sede di concertazione in ordine al rispetto del principio di leale collaborazione oltre che del principio di uguaglianza per aver introdotto un calcolo difforme rispetto a quello concordato in sede di intesa.

La pronuncia in oggetto non ha avuto modo neanche di scalfire la superficie di un tema controverso con il quale però il giudice delle leggi potrebbe essere di nuovo chiamato a confrontarsi in futuro. In tale evenienza sarà arduo il compito di entrare nel merito di una disciplina che, sotto la spinta di un discorso politico infarcito di retorica anti-casta, fortemente critico sui costi e gli sprechi della politica, potrebbe chiamare il Giudice delle leggi a bilanciare esigenze profondamente diverse e tutte meritevoli di attenzione: razionalizzazione della spesa pubblica, equità, legittimo affidamento e certezza del diritto.

³⁷ Sent. 108 del 2019, punto n. 6 del *Considerato in diritto*. In questa pronuncia la Corte costituzionale dichiara conforme a Costituzione la l.r. Trentino-Alto Adige, n. 4 del 2014 che introduce criteri di calcolo di parte del vitalizio da applicare in via retroattiva, essendosi rivelato il precedente sistema non conforme ai principi di equità, ragionevolezza e contenimento della spesa pubblica. Su tale pronuncia F. F. PAGANO, *La rideterminazione del vitalizio dei Consiglieri regionali del Trentino-Alto Adige alla prova del legittimo affidamento*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 10/2019, pp. 2236 ss.; S. MABELLINI, *La "controversa questione" dei vitalizi e del loro giudice: le dimensioni parallele dello Stato e delle Regioni*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, disponibile all'indirizzo www.giurcost.org, 2020; infine, volendo, V. DE SANTIS, *Considerazioni intorno alla sent. n. 108 del 2019. Misure retroattive e natura del vitalizio-pensione dei politici regionali*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2019.