

**Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA**



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

Prot. n.12986/80.11.2016 del 15.06.2016 Pos. nn. 3-10

Presidenza della Regione
Ufficio di Gabinetto dell'On.le
Presidente
SEDE

**Rif. pec 15 giugno 2016
ore 11:25:12**

Oggetto: Richiesta di parere al C.G.A. sull'art. 13 della L.r. 11 giugno 2014, n. 13 e successive modifiche e integrazioni - Ottemperanza a richiesta istruttoria formulata dal CGA numero affare 00161/2016, Adunanza del 3 maggio 2016

In ottemperanza a quanto espressamente richiesto dal C.G.A. nella nota istruttoria suindicata, e preso atto delle precisazioni fornite dal Dipartimento della Funzione pubblica nella mail del 14 giugno 2016, ore 17:51 si rassegna quanto segue.

1. Si concorda con le conclusioni cui perviene il Dipartimento della Funzione pubblica nella mail appena citata in ordine al superamento delle

perplexità interpretative che hanno dato corso al primo ed al secondo dei quesiti indicati nella richiesta.

Ed infatti, acquisiti, a seguito della richiesta istruttoria del C.G.A., gli atti parlamentari sottesi all'approvazione del testo di legge oggetto di richiesta di consultazione, dalla lettura dei resoconti relativi al dibattito in aula (318° seduta, 22- 29 febbraio 2016/ 1 e 2 marzo 2016) si evidenzia che con emendamento 15.51 a firma degli onorevoli Ciaccio ed altri è stata formulata all'Aula l'espressa richiesta di modificare il testo originario dell'art. 13 della legge regionale 11 giugno 2014 n. 13.

L'emendamento muoveva dalla considerazione che il comma 2 dell'art. 13 l.r. n. 13/2014, che detta disciplina in ordine al trattamento pensionistico dei dipendenti regionali in quiescenza, indicava il termine "trattamento lordo annuo omnicomprensivo"; mentre il successivo comma 3, che detta disciplina in ordine al trattamento dei dirigenti regionali in servizio, recava la diversa dizione "trattamento annuo complessivo fiscale".

Dal resoconto emerge che i proponenti hanno chiesto "*semplicemente di equiparare i commi, andando a scrivere, anche in quel caso, che si tratta del trattamento lordo annuo omnicomprensivo*".

Se l'emendamento fosse stato approvato anche per il personale in servizio nel tetto massimo di 160.000 euro annui, si sarebbe dovuto ricomprendere ogni altro onere, compreso quello per adempimenti previdenziali.

L'emendamento, dopo dibattito, è stato posto in votazione, e l'Aula non ha approvato.

Ne consegue che non si è dato corso a nessuna variazione del testo originario, e che ciò non sembra lasciare dubbi in ordine alla circostanza che la dizione "trattamento complessivo annuo lordo" di cui al comma 3bis (così come introdotto dall'art. 13, comma 11 della l.r. 17 marzo 2016 n. 3) faccia riferimento

al "trattamento economico annuo complessivo fiscale", con esclusione di ogni ulteriore importo e, quindi, anche degli importi versati a titolo di contribuzione previdenziale.

L'esigenza sottesa alla richiesta di parere appare quindi superata in relazione ai primi due quesiti per i quali si può formulare richiesta di ritiro.

2. Attuale appare, di contro, l'interesse alla consultazione in ordine al terzo punto della richiesta, anche al fine di fornire utili indicazioni agli Uffici in ordine a iniziative di verifica/analisi del contenzioso attivato a seguito dell'entrata in vigore della l.r. n. 13/2014.

Nella richiesta di parere, in proposito, premesso che "in ordine a precedente consultazione richiesta in ordine all'art. 13 della legge regionale n. 13 dell'11 giugno 2014 codesto Organo consultivo si era espresso con parere n. 880 /2014, assunto nell'Adunanza di Sezione del 2 settembre 2014, e, in particolare, nella parte conclusiva del parere aveva espresso considerazioni in ordine a profili di incostituzionalità delle disposizioni introdotte dal Legislatore del 2014", si chiede di conoscere l'avviso in ordine al profilo di costituzionalità dell'art. 3bis così come introdotto e, in particolare, " se l'ulteriore integrazione dell'articolato normativo sconti gli stessi - o ulteriori - dubbi di costituzionalità già evidenziati nel citato parere".

2.1 Nella consultazione già resa, infatti, l'Organo consultivo si è diffusamente soffermato su taluni possibili profili di incostituzionalità dell'art 13 l.r. n. 13/2014, ed ha evidenziato:

- dubbi di "*non manifesta infondatezza*" per l'esercizio di "*un potere di riduzione ... (del tetto massimo fissato dal legislatore statale in 240.000 euro annui) che travalichi tale limite e che quindi sia espressione legislativa non di adeguamento alla norma statale, ma della volontà regionale di una più stringente riduzione, e*

quindi di un'effettiva modifica di un principio cardine dell'ordinamento civile giuslavoristico" (il divieto di reformatio in pejus ex art. 2103 c.c.).

- la possibile violazione dell'art. 14, comma primo, lettera q) dello Statuto della Regione, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva della Regione la materia *"stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione"* precisando che tale stato giuridico ed economico non può essere *"in ogni caso"* inferiore *"a quello del personale dello Stato"*. La riduzione del tetto stipendiale disposta dal legislatore regionale rispetto alla norma statale potrebbe prefigurare per il personale regionale, infatti, una retribuzione inferiore a quella prevista per il personale statale.

In tale sede, infine, il C.G.A. concludeva evidenziando che, in ordine ai contenziosi azionati, *"la Regione al fine di gestire al meglio la spesa pubblica, anche comparando i rischi della responsabilità civile tenuto conto dell'origine per factum principis dell'inadempimento, e al solo scopo di limitare l'esborso di eventuali risarcimenti, sentita l'Avvocatura regionale, nella sua prudente e responsabile discrezionalità, potrà valutare la possibilità.....di applicare al personale regionale il tetto stipendiale in vigore per il personale statale ..."*

2.2 Questo Ufficio, nel condividere le osservazioni del C.G.A. in ordine alla non manifesta infondatezza dei sopra evidenziati profili di incostituzionalità del comma 3 dell'art. 13 della più volte citata L.r. n. 13/2014, ritiene che analoghi dubbi - in relazione ad analoghe violazioni dei parametri costituzionali già citati - possano sussistere anche con riferimento al comma 3 bis dell'articolo in esame, introdotto dal legislatore regionale con la recente legge n. 3/2016.

2.3 Si segnala, in proposito, un argomento a sostegno della possibile ulteriore sussistenza di profili di illegittimità costituzionale del testo - vieppiù così come integrato dal Legislatore del 2016 - dell'art. 13 della l.r. n. 13/2014.

Il tema, preso in esame dai Giudici della Consulta, è quello della lesione del c.d. "principio di affidamento" relativo ai contratti in corso come conseguenza del sopravvenire di una norma di legge che modifica il regolamento contrattuale convenuto in ordine al compenso spettante.

Il principio fissato ha evidenti refluenze nella fattispecie in esame atteso che la riduzione è stata ritenuta applicabile dall'Amministrazione regionale a tutti i contratti, anche a quelli già stipulati ed in corso all'11 giugno 2014, con conseguente applicazione del tetto massimo di 160.000 euro anche a tutti i contratti in essere.

In una recente sentenza (n. 108/2016 depositata in data 20.5.2016) la Corte Costituzionale ha preliminarmente chiarito che *"Il principio dell'affidamento, benché non espressamente menzionato in Costituzione, trova tutela all'interno di tale precetto tutte le volte in cui la legge ordinaria muti le regole che disciplinano il rapporto tra le parti come consensualmente stipulato. È bene in proposito ricordare che, pur non potendosi escludere che il principio per cui il contratto ha forza di legge tra le parti (art. 1372 del codice civile) possa subire limitazioni da fonte esterna, e quindi non necessariamente consensuali, non è consentito che la fonte normativa sopravvenuta incida irragionevolmente su un diritto acquisito attraverso un contratto regolarmente stipulato secondo la disciplina al momento vigente".*

Ciò premesso, il Giudice delle leggi ha ritenuto che *"l'inserzione automatica di una clausola di legge – quella che applica retroattivamente ai contratti stipulati in data 1° settembre 2012, antecedente all'entrata in vigore della legge di stabilità, il meccanismo scalare di determinazione del corrispettivo dovuto al dipendente affidatario delle mansioni superiori di DSGA – nel tessuto contrattuale già consolidato viene a stravolgere in modo sproporzionato alcuni elementi che caratterizzano in maniera pregnante il contratto in questione. Sotto tale profilo, è necessario sottolineare: a) l'incidenza retroattiva sui presupposti del consenso, in*

relazione alla cui formazione risulta determinante – per la parte privata – il fatto della retribuzione, in concreto azzerato dalla norma sopravveniente; b) la lesione della certezza dei rapporti giuridici, considerato l'affidamento del contraente su un rapporto negoziale di natura corrispettiva; c) la modifica unilaterale, per fatto del legislatore, degli effetti del contratto, in relazione ai quali si evidenzia la asimmetria tra il permanere immutato degli obblighi di servizio e l'affievolimento del diritto alla retribuzione delle mansioni superiori”.

Ancora, la Corte costituzionale, nel prendere in esame l'argomento della Difesa erariale in ordine al carattere eccezionale e straordinario della norma poi sanzionata di incostituzionalità - imposta, a dire dell'Avvocatura, da riforme emergenziali di spending review, nell'ambito di una “manovra di contenimento della spesa pubblica dovuta all'eccezionale situazione economica internazionale ed alla necessità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, laddove, tra gli obiettivi concordati in sede europea, vi era appunto la riduzione della spesa del pubblico impiego (la difesa statale rammenta in proposito la lettera della Banca centrale europea a firma congiunta di Mario Draghi e Jean Claude Trichet del 5 agosto 2011) - ha chiarito che “Per quanto riguarda l'accertamento della lesione al principio dell'affidamento sulla certezza dei rapporti giuridici, non è inoltre indifferente il fatto che proprio il legislatore, dopo aver introdotto un sistema normativo basato sul principio della corrispettività, pretende di rimuovere le conseguenze contrattuali derivanti dall'assetto preesistente alla disposizione impugnata. Ai fini della presente decisione non è altresì irrilevante l'elemento temporale che ha caratterizzato la scansione cronologica intercorrente tra la stipula del contratto e il mutamento normativo. Con riguardo all'elemento temporale, questa Corte ha già avuto modo di precisare i rapporti tra la stabilità dei vincoli negoziali di durata e le sopravvenienze normative, affermando che «non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia

costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (sentenze n. 36 del 1985 e n. 210 del 1971).» (sentenza n. 349 del 1985)". Si sottolinea, quindi, che la lesione dell'affidamento del dipendente consiste nella circostanza che "dopo la stipula" il dipendente "ha ormai fatto aggio sulla remunerazione della funzione temporaneamente affidatagli".

In tal senso, essendo la ratio della norma statale censurata analoga a quella di risparmio sottesa dal Legislatore regionale all'art. 13 della l.r. n. 13/2014, analoghi appaiono i possibili profili di censura.

Ulteriore argomento di valutazione funzionale alla censura viene poi individuato "nel grado di meritevolezza dell'affidamento e" nella "sproporzione dell'intervento legislativo che lo comprime. Sotto il primo profilo, deve essere considerata l'obiettivo configurazione incentivante del quadro normativo antecedente, il quale, attraverso una retribuzione certa" induce il sottoscrittore del contratto "ad accettare compiti e funzioni altrimenti non sufficientemente convenienti", mentre "sotto il secondo profilo, risulta non proporzionato il sacrificio imposto al titolare di una situazione soggettiva perfetta derivante da un contratto regolarmente stipulato rispetto all'esigenza di contenimento della spesa".

3. A seguito della argomentata pronuncia del Giudice delle leggi, i profili di illegittimità costituzionale già sottolineati dal C.G.A. con riferimento al testo originario dell'art. 13 della l.r. n. 13/2014 - con conseguente sanzionabilità



dell'avvenuta applicazione del tetto retributivo di 160.000 euro annui ai contratti in corso al momento dell'entrata in vigore della legge - appaiono sussistere anche con riferimento al testo modificato dall'art. 13, comma 11, della l.r. n. 3/2016.

Avv. ti Maria Mattarella/Gianluigi Amico

M. Mattarella

L'AVVOCATO GENERALE

(Cons. Romeo Palma)

d'ordine

Avv. Maria Mattarella



M. Mattarella