



Regione Umbria

Consiglio Regionale

Processo Legislazione

ANALISI TECNICO NORMATIVA – ATTO N. 585

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo atto Proposte di legge di iniziativa consiliare

Numero atto 585

Proponente Consiglieri Stufara e Goracci

Titolo *"Ulteriori modificazioni della LR. 15/01/1973, n. 8 (Norme sulla previdenza dei Consiglieri regionali)."*

Pervenuto al Consiglio il 09/09/11

Legislatura IX

Data istruttoria 9.11.2011

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 585

1. Materia del PDL

Con la proposta di legge in esame **si determina la soppressione dell'assegno vitalizio mensile nei confronti:**

- **dei consiglieri regionali al momento in carica** ad eccezione di coloro che, cessati dal mandato e già percettori del vitalizio, siano stati rieletti nella IX legislatura; in tal caso il suddetto assegno non terrà conto del periodo conseguente alla rielezione;
- **dei consiglieri regionali cessati dal mandato** i quali non abbiano maturato i presupposti di legge per la corresponsione del vitalizio sia con riferimento ai requisiti di età che al periodo minimo di contribuzione.

Il PDL fa, invece, espressamente salvo il diritto all'assegno vitalizio per coloro che già lo percepiscono anche sotto forma di assegno di reversibilità in favore dei congiunti.

La soppressione dell'assegno vitalizio nei termini appena esposti comporta conseguentemente che i consiglieri regionali in carica non siano più tenuti al pagamento del contributo obbligatorio c.d. di previdenza e solidarietà, al momento trattenuto ogni mese dall'amministrazione del Consiglio regionale in misura percentuale sull'indennità e versato nel Fondo di competenza. In favore dei consiglieri che hanno versato, o stanno versando, il suddetto contributo e che, per effetto della proposta di legge in oggetto, non potranno accedere più al vitalizio perché rientranti nelle categorie sopra esplicitate, è prevista la restituzione, senza interessi, di quanto trattenuto secondo modalità che saranno definite con un atto della Giunta regionale.

Per quanto riguarda più specificamente coloro ai quali viene già erogato l'assegno vitalizio, la proposta di legge prevede che gli ex consiglieri per un periodo di cinque anni, prorogabili, siano tenuti al pagamento di un contributo di solidarietà pari al 10% dell'ammontare lordo dell'assegno stesso percepito. Eventuali economie dovrebbero essere quindi destinate ad alimentare misure di sostegno in favore delle famiglie vulnerabili. Infine, secondo la proposta di legge, l'importo dell'assegno vitalizio dovrebbe essere rivalutato facendo esclusivo riferimento all'indice ISTAT e non più secondo una valutazione discrezionale dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale che, al momento, utilizza tale indice solo come parametro minimo.

2. Potestà legislativa regionale

I trattamenti con finalità previdenziali in favore dei consiglieri regionali, tra cui rientra sicuramente anche l'assegno vitalizio, possono essere ricondotti nell'ambito più generale della **disciplina del trattamento economico**, la cui regolamentazione è riconducibile senz'altro alle disposizioni di organizzazione interna e di funzionamento che ciascuna regione deve darsi e i cui principi sono oggetto di riserva statutaria in forza dell'art. 123 della Cost. Secondo, infatti, un orientamento dottrinario consolidatosi con riferimento al trattamento economico dei parlamentari, assimilabile a quello dei consiglieri regionali per analogia, le forme di tipo previdenziale, ed in particolare il trattamento di quiescenza, possono essere considerate strutturalmente connesse con l'indennità *latu senso* intesa, in quanto assolvono alle stesse finalità di presidio di indipendenza del titolare della carica nello svolgimento del

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 585

	<p>mandato elettivo.</p> <p>In senso ampio quindi possono ritenersi componenti fondamentali del trattamento economico dei consiglieri regionali:</p> <ul style="list-style-type: none">- l'indennità di mandato;- i rimborsi spese;- le provvidenze corrisposte alla fine del mandato o all'avverarsi di determinate condizioni future ed incerte, aventi natura di carattere previdenziale (cfr. su tali aspetti il Dossier di approfondimento giuridico – <i>Gli oneri di funzionamento degli organi politici regionali: un'analisi comparata</i> – gennaio 2011, elaborato dal Consiglio regionale del Friuli Venezia-Giulia). <p>Preme precisare che gli assegni vitalizi percepiti in dipendenza della cessazione di una carica, sebbene presentino alcuni profili di affinità, non possono essere assimilati in alcun modo, né dal punto di vista della natura giuridica né del regime applicabile, ai trattamenti pensionistici dei dipendenti pubblici o privati, proprio perché manca alla base un effettivo rapporto di lavoro. E' evidente infatti che tali assegni si ricollegano ad una indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico svolto (cfr. su punto Corte Cost. Sent. n. 289/1994; Cass. Civ. Sent. n. 23793/2010). A tale rilievo consegue l'esclusione a priori della sussistenza di una riserva assoluta di legge in favore del legislatore nazionale in materia di previdenza.</p> <p>Ciò premesso, la materia oggetto della proposta di legge in esame, essendo riconducibile all'ambito dell'organizzazione regionale, rientra, nella potestà legislativa della Regione di tipo esclusivo-residuale. Permane tuttavia il limite rappresentato dal rispetto dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica in forza del quale la legislazione nazionale può prescrivere criteri e obiettivi (come ad esempio il contenimento della spesa pubblica), che potrebbero andare ad incidere sulla quantificazione del trattamento economico dei consiglieri regionali, ma non potrebbero imporre alle regioni minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (cfr. Corte Cost. Sent. n. 157/2007).</p> <p>In particolare il nostro Statuto prevede all'art. 58, che una legge regionale stabilisca l'ammontare delle indennità e il rimborso per le spese dei Consiglieri regionali in relazione alle funzioni e alle attività svolte. Per quanto poi attiene alla materia specifica del trattamento previdenziale è tutt'ora vigente nella nostra Regione la prima legge adottata in merito risalente al 1973 che ha subito tuttavia numerose modifiche nel corso degli anni.</p>
3. Verifica della legittimità costituzionale	<p>La proposta di legge in esame di fatto modifica in corso "le regole del gioco", poiché abroga, a far data dall'entrata in vigore della legge stessa, l'istituto del vitalizio per i consiglieri regionali in carica nell'attuale legislatura e per quelli che, cessati dal mandato, ancora non percepiscono l'assegno non avendo maturato i requisiti richiesti dall'art. 5 della l.r. 8/1973 (con tale richiamo normativo di fatto si intende il solo requisito dell'età</p>

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 585

poiché l'altro requisito, ovvero un periodo minimo di contribuzione pari a 5 anni di mandato dovrebbe essersi già realizzato, altrimenti rientreremmo nell'ipotesi di cui all'art. 9 della legge regionale).

Premesso che, come sopra precisato, non ci troviamo in presenza di un trattamento pensionistico, ma di un istituto *sui generis* rimesso alla disponibilità del legislatore regionale, tuttavia è evidente che la legge, muovendo da una base di partenza caratterizzata da posizioni sostanzialmente identiche (quale dovrebbe essere il versamento del contributo obbligatorio per almeno cinque anni), crea uno spartiacque dando luogo a trattamenti completamente diversi a secondo che i consiglieri abbiano o meno raggiunto l'età richiesta per accedere all'assegno al momento dell'entrata in vigore della legge stessa.

Preso atto che non vi sono pronunce giurisprudenziali specifiche in merito, in questa sede preme solo segnalare che potrebbe riscontrarsi una diversità di trattamento rispetto ad analoghe situazioni giuridiche, nei termini appena descritti. Né si può considerare superato totalmente tale rilievo, per il fatto di aver previsto la restituzione dei contributi versati poiché gli assegni vitalizi erogati sono sempre integrati con quote a carico del bilancio regionale non potendo equipararsi ad istituti quali ad esempio le rendite vitalizie costituite a titolo oneroso.

Le Regioni che al momento hanno legiferato in materia, peraltro in modo sostanzialmente analogo, sono l'Emilia Romagna e l'Abruzzo. La prima, con la l.r. 13/2010 (Modifiche alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42 - Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale), ha introdotto una disciplina volta ad incidere sulla corresponsione degli assegni vitalizi abrogando l'istituto a partire dalla prossima legislatura; stessa cosa ha fatto anche l'Abruzzo che, con la l.r. 36/2011, ha stabilito: "*fatti salvi i diritti dei titolari di assegno vitalizio e reversibilità alla data di entrata in vigore della [...] legge, a partire dalla X legislatura è soppresso l'istituto dell'assegno vitalizio*".

4. Coordinamento con la normativa vigente

In considerazione del fatto che la materia del trattamento economico dei Consiglieri regionali è stata disciplinata in diverse leggi alcune delle quali piuttosto risalenti nel tempo, oggetto poi di molteplici modifiche, sarebbe opportuno, cogliendo l'occasione offerta dalla proposta di legge in esame, procedere alla predisposizione di un testo di legge che raccolga in modo coordinato tutte le disposizioni stratificatesi nel tempo.

Qui di seguito si propone un sintetico riepilogo delle leggi al momento vigenti in materia:

- legge regionale 15 gennaio 1973, n. 8 (Norme sulla previdenza dei consiglieri regionali);
- legge regionale 14 gennaio 1985, n. 2 (Soppressione del premio di reinserimento ed istituzione delle indennità di fine mandato per i consiglieri regionali);
- legge regionale 29 febbraio 1988, n. 6 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 15 gennaio 1973, n. 8 - Norme sulla previdenza dei consiglieri regionali);

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 585

	<ul style="list-style-type: none"> - legge regionale 9 giugno 1998, n. 18 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla l.r. 18 gennaio 1972, n. 15, alla l.r. 15 gennaio 1973, n. 8 e alla l.r. 26 febbraio 1981, n. 9 in materia di indennità di funzione, rimborso spese e assegni vitalizi dei consiglieri regionali); - legge regionale 23 marzo 2000, n. 26 (Norme di prima applicazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 - Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni); - legge regionale 4 luglio 2003, n. 10 (Ulteriori modificazioni della legge regionale 1° agosto 1972, n. 15, della legge regionale 15 gennaio 1973, n. 8, della legge regionale 26 febbraio 1981, n. 9, della legge regionale 9 giugno 1998, n. 18 e modificazione della legge regionale 23 marzo 2000, n. 26); - legge regionale 29 luglio 2003, n. 16 (Ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 26 febbraio 1981, n. 9, alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 26 e integrazioni alla legge regionale 4 luglio 2003, n. 10); - legge regionale 16 maggio 2007, n. 17 (Disposizioni in ordine alle indennità dei consiglieri regionali); - legge regionale 23 settembre 2009, n. 20 (Ulteriori modificazioni della legge regionale 15 gennaio 1973, n. 8 - Norme sulla previdenza dei consiglieri regionali); - legge regionale 30 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2011 in materia di entrate e di spese), art. 28.
<p>5. Necessità del ricorso allo strumento normativo</p>	<p>Il ricorso allo strumento normativo è necessario in quanto si va ad incidere su un istituto, quale l'assegno vitalizio, introdotto da una precedente legge.</p>
<p>6. Adeguatezza della relazione di accompagnamento</p>	<p>Sarebbe stato utile al fine di verificare l'impatto dell'intervento inserire nella relazione anche elementi di natura economico-finanziaria.</p>
<p>7. Pertinenza del titolo rispetto all'articolato</p>	<p>Il titolo non dà conto anche delle modifiche apportate alla legge regionale 17/2007; inoltre, poiché la proposta di legge non si limita solo a modificare la legge regionale 8/1973 (secondo la previsione dell'attuale titolo), ma introduce anche altre disposizioni, si potrebbe evidenziare nel titolo stesso il fine principale che si intende perseguire qual'è appunto la soppressione dell'assegno vitalizio.</p>
<p>8. Rispondenza delle singole disposizioni normative ai criteri di chiarezza e omogeneità</p>	<p>Art. 1, comma 1 e 2: queste disposizioni contengono un rinvio all'art. 5 della l.r. 8/1973 che il successivo art. 4, comma 5 della proposta di legge in oggetto invece abroga espressamente. Tali disposizioni pertanto potrebbero essere riformulate evitando il riferimento al suddetto articolo (ad es.: art. 1, comma 1: <i>"L'assegno vitalizio mensile di cui all'articolo 1, comma 1 della legge regionale 15 gennaio 1973, n. 8, non spetta ai consiglieri regionali in carica all'entrata in vigore della presente legge [...]"</i>; art. 1, comma 2: <i>"l'assegno di cui al comma 1, non spetta altresì ai consiglieri regionali [...], che [...] non hanno maturato i seguenti requisiti: ..."</i> (da esplicitare espressamente).</p> <p>La proposta di legge, inoltre, nulla dice rispetto ai consiglieri regionali che si trovano nella condizione di cui all'art. 9 della l.r. 8/1973, ovvero coloro che non avendo maturato cinque anni di legislatura hanno comunque optato per il pagamento di un contributo volontario. Tuttavia, sembra potersi desumere dalla previsione di cui all'art. 3, comma 1, lett. b) che comunque</p>

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 585

costoro non percepiranno alcun assegno se al momento dell'entrata in vigore della legge non lo stiano già percependo. A tal fine si potrebbe inserire un richiamo più esplicito anche all'art. 1, comma 2.

Art. 1, comma 4: secondo la previsione contenuta in tale comma, vengono definite **con un atto della Giunta regionale** le modalità attraverso cui restituire ai consiglieri, per i quali viene meno il diritto all'assegno vitalizio, i contributi obbligatori già versati. Si ricorda a questo proposito che il Fondo presso cui confluiscono i suddetti contributi è istituito presso il Consiglio regionale e che il bilancio dello stesso Fondo costituisce un allegato come gestione speciale del bilancio annuale del Consiglio. In base a quanto stabilisce l'art. 3 della l.r. 8/1973, eventuali interventi necessari per assicurare il pareggio di gestione tecnico-finanziario del Fondo sono rimessi all'Ufficio di presidenza. Ciò considerato, pur essendo chiaro che le somme necessarie ad adempiere all'onere di restituzione andrebbero a carico del bilancio regionale (di cui il bilancio del Consiglio costituisce una U.P.B.), comunque sembrerebbe opportuno sul piano dei rapporti tra istituzioni rimettere all'Ufficio di presidenza la determinazione delle modalità di restituzione dei contributi previdenziali già versati, prevedendo magari di sentire preventivamente la Giunta regionale.

Non è chiaro inoltre se la restituzione dei contributi versati ricomprenda anche quelli volontari di cui all'art. 9 della l.r. 8/1973.

Art. 3, comma 1, lettera c): si precisa che l'art. 14 contempla accanto all'ipotesi dei congiunti del consigliere deceduto che percepiscono l'assegno vitalizio anche quella degli stessi soggetti che percepiscono però l'assegno di reversibilità. In tal senso la disposizione andrebbe integrata.

Art. 4, nella parte in cui modifica l'art. 2, comma 1 della l.r. 8/1973: vista la nuova formulazione dell'art. 2, comma 1 della l.r. n. 8 del 1973, che elimina la previsione secondo la quale il Fondo di previdenza e solidarietà deve essere integrato da un rappresentante per ciascun Gruppo consiliare, si rende necessario, al fine del coordinamento di tutte le norme contenute nella suddetta legge, sopprimere anche:

- 1) le parole "*integrato ai sensi dell'art. 2*" contenute alla fine del comma 2 dell'articolo 6 della l.r. 8/1973;
- 2) le parole "*integrato ai sensi dell'art. 2 della presente legge*" contenute al comma 3 dell'articolo 7 della l.r. 8/1973;
- 3) le parole "*integrato ai sensi dell'art. 2*" contenute alla lettera d), comma 1 dell'articolo 14 della l.r. 8/1973.

In caso contrario andrebbe chiarito se nelle ipotesi previste dalle disposizioni appena richiamate si vuole mantenere comunque la partecipazione di un rappresentante per ciascun Gruppo all'Ufficio di presidenza.

ANALISI TECNICO NORMATIVA - ATTO N. 585

	<p>Art. 8 della l.r. 8/1973: tale articolo non è stato oggetto di modifica da parte del PDL, tuttavia si segnala che lo stesso al comma 2 contiene un rinvio all'art. 12 che sempre la proposta di legge in esame procede poi ad abrogare. A tal fine è necessario operare un coordinamento tra norme per evitare un vuoto normativo.</p> <p>Art. 4, comma 4: Si suggerisce di eliminare il riferimento alla "scala mobile" quale strumento di adeguamento dell'assegno vitalizio al costo della vita, tenuto conto che tale meccanismo è stato abolito il 31 luglio 1992 a seguito di un protocollo tra Governo e Sindacati.</p> <p>Art. 6: il comma 1 del presente articolo prevede che "al fine di concorrere al risanamento delle finanze pubbliche" sia disposto un contributo di solidarietà a carico di chi percepisce l'assegno vitalizio per un periodo di cinque anni "prorogabili con atto della Giunta regionale", demandando così ad un atto ordinariamente amministrativo, il compito di modificare il termine di vigenza di una normativa oggetto di fonte primaria del diritto. Ciò premesso, si suggerisce di specificare in legge il termine massimo entro cui potrebbe spingersi la proroga ed, eventualmente, anche le modalità di raccordo con l'Ufficio di Presidenza che è l'organo deputato ad amministrare il Fondo di previdenza e solidarietà.</p>
9. Presenza di definizioni e loro correttezza	Non sono presenti definizioni.
10. Nell'ipotesi di rinvii ad atti regolamentari ed amministrativi, previsione di meccanismi di garanzia contro eventuali inerzie	Non sono previsti.
11. Presenza di effetti abrogativi impliciti	Non sono rinvenuti.
12. Rinvio ad atti per l'attuazione del PdL	All'articolo 1, comma 4, si rinvia ad un atto della Giunta regionale per definire le modalità di restituzione dei contributi obbligatori versati.

