

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

Ufficio Legislativo e Legale

della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 9768 08.11.2019 del 30 aprile 2019 / Pos. Coll. e Coord. n. 3

Oggetto: Abrogazione dell'art. 22 della l.r. 8/2018 – reviviscenza della previgente formulazione dell'art. 52 della l.r. 9/2015.

Assessorato Regionale delle Autonomie
Locali e della Funzione Pubblica
Dipartimento Regionale della Funzione
pubblica e del Personale

*Servizio 18 - Vigilanza sul Fondo di quiescenza
del personale della Regione Siciliana.*

(rif. nota 21 Gennaio 2019, prot. n. 8062)

1. Con la nota in indirizzo codesto Dipartimento ha trasmesso, senza esprimere il proprio avviso, la richiesta di parere di pari oggetto, con la quale il Fondo Pensioni Sicilia sottopone una questione interpretativa scaturente dall'abrogazione dell'art. 22, comma 4, della legge regionale n. 8/2018, disposizione quest'ultima che aveva sostituito, a sua volta, l'art. 52, comma 8, della legge regionale n. 9/2015.

In particolare, il Richiedente chiede di conoscere l'avviso di questo Ufficio sul seguente quesito: *“se l'intervenuta abrogazione del richiamato art. 22 determini o meno la reviviscenza del previgente testo del comma 8 dell'art. 52 della l.r. 9/2015, che disponeva in ordine ai tempi di erogazione del trattamento di fine servizio o di fine rapporto dei soggetti collocati in quiescenza, ai sensi dei commi 3 e 5 del medesimo articolo”*.

Il Fondo Pensioni Sicilia sottolinea la rilevanza della questione, richiamando l'orientamento assunto dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 13/2012, nella

quale *“ha affermato doversi escludere la visione dell’ordinamento come <stratificato>, ovvero composto da <strati> di norme che si sono succedute nel tempo, le quali <pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti>”*.

Al riguardo evidenzia l’Ente Richiedente che, laddove si seguisse tale tesi, l’abrogazione di una norma comporterebbe il ritorno in vigore di precedenti disposizioni *“da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore”* e *“con ricadute negative in termini di certezza del diritto”*.

Sottolinea il predetto Ente che, secondo il citato orientamento costituzionale, la reviviscenza opera solo nell’ipotesi dell’abrogazione di norme meramente abrogatrici, mentre nel caso in esame, *“la norma abrogata non aveva ad oggetto la mera espunzione della disposizione previgente, ma una diversa regolamentazione dell’istituto”*.

2. Ai fini di una chiara e puntuale risoluzione del quesito posto, appare necessario preliminarmente ricostruire il contesto normativo di riferimento.

L’art. 1, comma 1, della legge regionale 9 agosto 2018, n. 16 così dispone: *“Gli articoli 17, 22 commi 3 e 4, 23 e 82 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 sono abrogati”*.

E’ opportuno sottolineare che la norma di recente abrogazione, ossia l’art. 22, comma 4, della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 - come del resto posto in evidenza dal Fondo Richiedente - era intervenuta a disciplinare le modalità ed i tempi di erogazione del trattamento di fine rapporto, sostituendo integralmente la regolamentazione contenuta nell’articolo 52, comma 8, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9.

Il sopra citato art. 22, comma 4, della l.r. n. 8 del 2018 prevedeva che *“[i]l comma 8 dell’articolo 52 della legge regionale n. 9/2015 e successive modifiche e integrazioni è sostituito dal seguente:*

"8. Il trattamento di fine servizio o di fine rapporto dei dipendenti collocati in quiescenza ai sensi del presente articolo è corrisposto con le modalità e i tempi previsti dai commi 484 e 485 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147".

L'art. 52, comma 8, della legge regionale n. 9 del 2015, nella sua originaria formulazione, così disponeva: *"Il trattamento di fine servizio dei dipendenti collocati anticipatamente in quiescenza ai sensi del presente articolo è corrisposto con le modalità e i tempi previsti dalla normativa statale in caso di pensionamenti anticipati"*.

Il suddetto comma 8 dell'art. 52 era stato a sua volta sostituito dall'art. 1, comma 8, lett. b), della legge regionale 10 luglio 2015, n. 12, il cui testo viene di seguito riportato: *"Il trattamento di fine servizio o di fine rapporto dei dipendenti collocati in quiescenza, ai sensi dei commi 3 e 5, è corrisposto con le modalità e i tempi previsti dalla normativa statale in caso di pensionamenti anticipati, con decorrenza dalla data in cui il dipendente maturerebbe il diritto a pensione secondo le disposizioni dell'articolo 24 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e successive modifiche ed integrazioni"*.

Premesso il quadro normativo di riferimento, si osserva in generale che l'interrogativo circa la configurabilità della riattivazione della vigenza di una norma abrogata quale conseguenza dell'abrogazione della norma abrogatrice è stato da sempre oggetto di dibattito dottrinale, dagli esiti del tutto incerti e privi di una sostanziale univocità, essendo *"la diretta conseguenza delle teorie di volta in volta assunte circa il fenomeno abrogativo e la stabilità nel tempo del relativo effetto"*¹.

In assenza di una disciplina di diritto positivo dell'istituto, pertanto, giova richiamare gli orientamenti assunti dalla giurisprudenza.

In proposito, la sentenza 7 dicembre 2007, n. 25551 della Corte di Cassazione a Sezioni Unite offre utili spunti di riflessione laddove afferma che *"nel regime di successione delle leggi, mentre l'abrogazione della disposizione che modifica o*

¹ Cfr. Nicola Canzian *"La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto"* - G. Giappichelli editore, Torino

sostituisce quella precedente non comporta la sua reviviscenza, tale effetto può invece predicarsi in caso di abrogazione di una disposizione che abbia come contenuto quello di abrogare una disposizione precedente sicchè ciò che viene meno è proprio l'effetto abrogativ[o]”.

Si segnala, altresì, la sentenza 3 luglio 2009, n. 7174, con la quale il T.A.R. Calabria, Sez. II, si è espresso in merito precisando che “*L'abrogazione della norma abrogante non comporta la reviviscenza della norma precedentemente abrogata: in assenza di una dichiarazione espressa del legislatore, non si ha effetto ripristinatorio delle norme preabrogate. Ciò che è morto non può tornare in vita, principio dominante in dottrina e giurisprudenza (da Cassaz. 11.4.1951 a Cons. St. sez. VI, 254/1987). La reviviscenza potrebbe eccezionalmente prodursi quando la caducazione di una legge abrogatrice possa dar luogo ad una totale carenza di disciplina normativa in materia (cfr. TAR Toscana 343/1995).*

Secondo l'orientamento scaturente da tale pronuncia, anche in mancanza di una espressa volontà ripristinatoria, eccezionalmente può ammettersi, dunque, la reviviscenza, nell'ipotesi in cui dalla caducazione di una legge e dalla mancanza di una nuova e diversa previsione, una materia rimanga, nel suo complesso, del tutto assente di regolamentazione.

Nonostante le diverse oscillazioni negli orientamenti giurisprudenziali, dalle pronunce in argomento può desumersi come elemento di valutazione che, sebbene la reviviscenza sia concepita come una situazione eccezionale, circoscritta ad ipotesi limitate, tuttavia viene generalmente ritenuta decisiva, a favore del ripristino di efficacia di una norma abrogata, l'esigenza di evitare che un'intera materia o settore restino privi di ogni disciplina.

La Corte Costituzionale, con la sentenza 12 gennaio 2012, n.13 - richiamata nella richiesta di parere - ha tracciato una ricostruzione complessiva del fenomeno, assumendo *in primis* un orientamento di chiusura nei confronti della reviviscenza con riferimento alla particolare fattispecie della richiesta di referendum abrogativo di una legge elettorale.

La Corte, nel precisare che all'abrogazione referendaria *“non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate”* dalla legge oggetto del referendum, muove dalla considerazione secondo cui *“la tesi sulla reviviscenza di disposizioni a séguito di abrogazione referendaria non può essere accolta perché si fonda su una visione <stratificata> dell'ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti”*².

La Corte Costituzionale, nella medesima sentenza n. 13/2012, nel distinguere l'ipotesi di reviviscenza a séguito di abrogazione referendaria dal ripristino di norme a séguito di abrogazione del legislatore, adotta una posizione di parziale apertura sulla possibilità di riespansione di una norma, precisando però che *“il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate, dunque, non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate (...)”* e cita come esempio l'ipotesi di *“annullamento di una norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale”*.

3. Premesso quanto sopra, con riguardo alla questione prospettata allo Scrivente, si ribadisce che l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2018 si limita ad abrogare espressamente, per quel che qui rileva, l'art. 22, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2018, che a sua volta aveva introdotto una nuova disciplina in materia di modalità e tempi di corresponsione del trattamento di fine servizio o di fine rapporto dei dipendenti collocati in quiescenza ai sensi dell'art. 52 della legge regionale n. 9/2015.

Il citato art. 22, comma 4, della l.r. n. 8 del 2018 prevedeva un anticipo rispetto ai tempi stabiliti per la liquidazione del tfs/tfr dal previgente art. 52, comma 8, della l.r. n. 9 del 2015, che invece ne differiva la decorrenza alla data di maturazione del diritto a pensione, secondo le disposizioni dell'articolo 24 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e successive modifiche ed integrazioni.

² Corte Costituzionale, sentenza 12 gennaio 2012, n. 13, punto 5.2 del considerato in diritto.

In mancanza di un'espressa volontà, manifestata nell'art. 1, comma 1 della l.r. n. 16/2018, di ripristinare l'assetto normativo previgente, è rimesso quindi all'interprete il compito di ricostruire l'intento del legislatore, che va desunto da tutto il contesto normativo.

Si ritiene opportuno precisare che il suddetto art. 22, comma 4, della l.r. n. 8/2018, è stato abrogato anche a seguito dei rilievi di legittimità costituzionale formulati nell'ambito dell'impugnativa proposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la medesima l.r. n. 8/2018, per le seguenti motivazioni: *“Il comma 4 dell'art. 22 [...] comporta maggiori oneri previdenziali e maggiori oneri per la finanza pubblica non quantificati né coperti, in quanto consente l'anticipazione della buonuscita anche con riferimento a soggetti già andati in pensione (e in attesa della liquidazione) in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione”*.

Qualora si privilegiasse la soluzione ermeneutica volta ad escludere la volontà del legislatore di ripristinare l'efficacia dell'art. 52, comma 8, della l.r. n. 9/2015, si verificherebbe una lacuna normativa nell'ordinamento regionale, da colmare mediante il riferimento alla normativa vigente a livello statale per la liquidazione del trattamento di fine servizio/trattamento di fine rapporto dei dipendenti pubblici.

Ma tale ricostruzione porterebbe alla conclusione di rendere applicabili nella fattispecie le modalità e i tempi di corresponsione del tfs/tfr previsti proprio dai commi 484 e 485 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recepiti nella disposizione ora espressamente abrogata dal legislatore regionale e gravata da impugnativa dinnanzi alla Corte Costituzionale, per profili di contrasto, come detto, con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Appare, pertanto, plausibile, sulla base di argomenti di natura logica, propendere per un'interpretazione in chiave di ripristino normativo, considerando che la norma originariamente sostituita da quella a sua volta abrogata, nell'intento del legislatore torni ad esplicare piena efficacia, essendo venuta meno la causa della limitazione della sua efficacia.

Diversamente opinando, si perviene alla conclusione che l'abrogazione dell'art. 22, comma 4, della l.r. n. 8 del 2018 sarebbe priva di alcun risultato concreto, poiché le modalità di corresponsione del tfs/tfr ivi disciplinate troverebbero ugualmente applicazione, dovendosi colmare il "vuoto normativo" creato dalla disposizione abrogatrice tramite il rinvio alla disciplina vigente a livello nazionale.

E comunque, poiché tale scelta interpretativa potrebbe incorrere nell'obiezione che il legislatore regionale, ove avesse voluto ripristinare la norma abrogata, avrebbe disposto espressamente il ritorno in vigore della disciplina previgente, si ritiene auspicabile un intervento del medesimo legislatore regionale volto a dirimere ogni incertezza interpretativa, in modo che, a fronte di un chiaro ed inequivocabile dettato testuale, non ci si esponga ad alcun rischio sotto il profilo della certezza del diritto, non potendosi delineare esiti interpretativi difformi.

Nei superiori termini è l'avviso dello scrivente ufficio.

A' termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

F.to Avv. Marina Miceli*

IL DIRIGENTE

F.to Avv. Daniela Maria Cellauro*

L'AVVOCATO GENERALE
F.to Avv. Gianluigi M. Amico*

*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993