CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **108/2019** (ECLI:IT:COST:2019:108)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **ZANON**
Udienza Pubblica del **19/03/2019**; Decisione del **19/03/2019**
Deposito del **09/05/2019**; Pubblicazione in G. U. **15/05/2019**
Norme impugnate: Artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11/07/2014, n. 4.
Massime: **42261 42262 42263 42264**
Atti decisi: **ord. 72/2017**

SENTENZA N. 108

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e

provvedimenti conseguenti», promosso dal Tribunale ordinario di Trento, con ordinanza del 7 febbraio 2017, iscritta al n. 72 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione in giudizio di A. K., della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

udito nell'udienza pubblica del 19 marzo 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Massimo Luciani, Mariano Protto e Romano Vaccarella per A. K. e Giandomenico Falcon, Fabio Corvaja e Andrea Manzi per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e il Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Ritenuto in fatto

1.– Il Tribunale ordinario di Trento, con ordinanza del 7 febbraio 2017, iscritta al n. 72 del registro ordinanze 2017, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti», nella parte in cui «applicano con efficacia retroattiva la nozione di "valore attuale medio", prevedendo l'obbligo di restituzione di somme e/o quote del Fondo Family già percepite legittimamente da ex consiglieri regionali sulla base della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6».

La questione di legittimità costituzionale sorge in un giudizio instaurato da A. K., – già consigliere regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige dal 13 dicembre 1988 al 17 giugno 2001 – nei confronti, tra gli altri, della stessa Regione autonoma e del Consiglio regionale altoatesino.

Il giudice a quo afferma in primo luogo la sussistenza della propria giurisdizione in ragione della pronuncia adottata, in un analogo processo, dalla Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 20 luglio 2016, n. 14920, in sede di regolamento preventivo.

Il giudice rimettente espone che, con decreto del Presidente del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige 30 ottobre 2013, n. 663, l'importo mensile dell'assegno vitalizio di cui è titolare A. K. veniva rideterminato, a far data dal 1° gennaio 2014, nell'importo lordo di euro 4.127,72, pari al 30,40 per cento della base di calcolo costituita dall'indennità parlamentare lorda, in sostituzione del precedente 48,10 per cento. Contestualmente, con lo stesso decreto, ad A. K. veniva «liquidato il valore attualizzato della parte ulteriore di vitalizio, già maturato ma non più percependo, nella somma di euro 364.931,99, attribuendola all'attore mediante l'erogazione di euro 144.931,99 e l'assegnazione dell'ulteriore importo di euro 220.000,00 in quote nominative del Fondo Family».

Le misure disposte con tale decreto trovavano il loro fondamento nell'art. 10 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e in successive determinazioni dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol. In particolare, secondo l'art. 10, comma 2, di tale legge, «[a]i Consiglieri cessati dal mandato che godono di un assegno vitalizio superiore alla misura del 30,40 per cento [dell'indennità parlamentare lorda] è data facoltà, entro un termine fissato con le modalità di cui al comma 4, di optare in forma irrevocabile per il riconoscimento del valore attuale della quota del loro assegno vitalizio che eccede tale misura con la

conseguente rideterminazione del proprio assegno». Il comma 4, lettera a), del medesimo art. 10 attribuiva inoltre all'ufficio di presidenza il compito di determinare con propria deliberazione i criteri per la quantificazione del «valore attuale», nonché quello di individuare uno strumento finanziario al quale destinare obbligatoriamente, in tutto o in parte, gli importi attualizzati.

Sulla base di quanto previsto dalla normativa citata, e alla luce dei criteri adottati dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale, A. K. aveva così esercitato l'opzione per il «valore attuale», compensando la riduzione del proprio assegno vitalizio mensile con la «contestuale liquidazione in valore attuale della parte non più percependa».

Espone il rimettente che, a seguito dell'entrata in vigore della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, ad A. K. veniva chiesta – con decreto del Presidente del Consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 26 settembre 2014, n. 104 – la restituzione di euro 130.438,30 in contanti, o mediante il trasferimento di quote del "Fondo Family".

Ciò a causa della legge reg. Trentino-Alto Adige da ultimo citata, che, con efficacia retroattiva, ha «sostanzialmente mutato i criteri di determinazione del valore attualizzato della parte non più percependa di vitalizio».

In particolare, l'art. 1 della legge prevede che «[i]l termine "valore attuale" di cui all'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 […], dal momento di entrata in vigore della legge regionale stessa, si interpreta nel senso che esso fa riferimento al "valore attuale medio"» e attribuisce all'ufficio di presidenza del Consiglio regionale il mero compito di quantificare tale valore sulla base dei nuovi criteri determinati dall'art. 2 della medesima legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014. L'art. 1 sancisce anche la nullità di tutti gli atti adottati sulla base delle delibere del «valore attuale», mentre gli artt. 3 e 4 impongono l'obbligo di restituire – con forme e modalità variabili – quanto maggiormente percepito (in somme o in quote del "Fondo Family") sulla base del «valore attuale».

A fronte di tutto ciò, A. K. adiva pertanto il Tribunale di Trento, in sede di cognizione, per sentire dichiarata l'inesistenza di qualsivoglia obbligo di restituzione di quanto percepito a titolo di assegno vitalizio.

2.– In punto di rilevanza, evidenzia il rimettente come la pretesa restitutoria della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol potrà ritenersi fondata, e determinare il rigetto della corrispondente azione di accertamento negativo proposta dall'attore, solo se gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 siano conformi a Costituzione; in caso contrario tale pretesa dovrà essere ritenuta non fondata.

Nel merito, il giudice a quo espone che «la legge regionale n. 6 del 2012, per effettuare l'attualizzazione della quota di assegno vitalizio non più percependa, demandava la concreta determinazione del "valore attuale" all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale (senza cioè porre alcun specifico criterio legislativo), mentre la nuova legge regionale n. 4 del 2014 – asseritamente di interpretazione autentica della precedente – ha fissato direttamente, al proprio art. 2, i criteri con cui effettuare la determinazione del valore attuale (ora chiamato "valore attuale medio"), sottraendo così ogni margine di discrezionalità all'Ufficio».

La novella legislativa non potrebbe, a dire del giudice a quo, correttamente qualificarsi come legge di interpretazione autentica «poiché essa non fa fronte ad uno stato di incertezza, né effettua una scelta tra le variabili di senso della legge interpretata, né intende contrastare alcun orientamento giurisprudenziale, poiché, invece, procede direttamente ad introdurre una completamente nuova analitica determinazione dei parametri per l'attualizzazione».

Il giudice rimettente richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui le disposizioni retroattive devono trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non devono contrastare con altri principi e interessi costituzionalmente protetti (vengono richiamate le sentenze n. 93 del 2011, n. 234 del 2007 e n. 374 del 2002). In particolare, il giudice a quo evoca, quali corollari del principio di ragionevolezza, il divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento dei soggetti privati, la coerenza e la certezza dell'ordinamento, il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (vengono citate le sentenze n. 209 del 2010 e n. 397 del 1994).

La natura retroattiva della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 si desumerebbe in modo particolare da tre distinti elementi: a) la dichiarazione di nullità degli atti e dei provvedimenti che contenevano pregresse quantificazioni del valore attuale e di ogni atto conseguente (art. 1); b) la previsione che impone la restituzione ed i recuperi delle somme precedentemente erogate sulla base della nozione di «valore attuale» determinata secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 (art. 3); c) la rideterminazione delle quote del "Fondo Family", sulla base del nuovo criterio del «valore attuale medio» (art. 4).

Nell'imporre una sostanziale modifica con efficacia retroattiva della normativa di cui alla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 non rispetterebbe i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale.

Essa violerebbe l'art. 3 Cost., «incidendo, in modo irragionevole, sul legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto» (vengono citate le sentenze n. 170 e n. 103 del 2013, n. 270 e n. 71 del 2011, n. 236 e n. 206 del 2009), poiché «l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica […] non può essere leso da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (si richiama la sentenza n. 446 del 2002). Il giudice rimettente ricorda come, secondo la giurisprudenza costituzionale, la norma retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, «specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica».

Secondo il giudice a quo, «a fronte della legittima corresponsione – sulla base di una legge – di una non indifferente somma di denaro (oppure dell'attribuzione di [quote di] fondi di investimento), ogni persona adotta delle scelte – anche di una certa importanza – nell'ambito della propria vita personale e familiare […]. Consentire che una legge successiva possa rimettere in discussione tale attribuzione patrimoniale, obbligando la persona a restituirla, significa sconvolgere la sua vita personale, costringendolo a rivedere integralmente le non indifferenti scelte di vita personale e familiare che egli può aver effettuato facendo affidamento sulla stabilità dell'attribuzione patrimoniale stessa. Se si ammette che una legge successiva possa costringere il soggetto a restituire un'attribuzione patrimoniale legittimamente ricevuta sulla base di una legge precedente, si costringe il soggetto stesso a non fare affidamento sull'attribuzione patrimoniale stessa e quindi a non utilizzarla, poiché egli potrebbe sempre essere chiamato a restituirla».

Secondo il giudice rimettente, la supposta violazione dei principi di ragionevolezza, di affidamento e sicurezza dei rapporti giuridici sanciti dall'art. 3 Cost. non sarebbe smentita dalla brevità del tempo intercorso tra la corresponsione dell'attribuzione patrimoniale (decreto del Presidente del Consiglio regionale n. 663 del 30 ottobre 2013) e la richiesta della sua restituzione (decreto del Presidente del Consiglio regionale n. 104 del 26 settembre 2014). Nessun rilievo avrebbe neppure la circostanza secondo cui la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 sarebbe stata fatta oggetto di proposte di modifica anche prima dell'approvazione della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014; né che i provvedimenti amministrativi attuativi della stessa legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 sarebbero stati oggetto di impugnativa in sede giurisdizionale; né che la locale Procura della Repubblica avrebbe svolto

indagini sulle persone chiamate dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale ad elaborare i criteri per il calcolo del «valore attuale».

3.– Con atto datato 10 maggio 2017, depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 17 maggio 2017, si è costituita in giudizio la parte privata, A. K., chiedendo che la Corte costituzionale accolga la questione di legittimità costituzionale sollevata, rinviando a successiva memoria l'illustrazione delle ragioni a sostegno della richiesta.

4.– Con due distinti atti di identico contenuto, datati 12 giugno 2017 e depositati presso la cancelleria della Corte costituzionale il 13 giugno 2017, si sono costituiti in giudizio la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e il Consiglio regionale della stessa Regione, per sostenere l'inammissibilità e, nei limiti in cui risulti ammissibile, la non fondatezza della questione.

Rispetto alla descrizione dei fatti operata dal giudice a quo, la Regione e il Consiglio regionale precisano che A. K., prima dell'entrata in vigore della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, era titolare di un assegno vitalizio commisurato al 48,10 per cento dell'indennità parlamentare lorda, pari a euro 6.100,52 mensili lordi, che, a seguito della annuale rivalutazione secondo l'indice dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ammontava – al 31 dicembre 2013 – a euro 6.531,04 mensili lordi.

A seguito della scelta di A. K. di avvalersi dell'opzione per il regime previsto dall'art. 10, comma 2, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, a compensazione della riduzione dell'assegno vitalizio mensile – parametrato ora al 30,40 per cento e non più al 48,10 per cento dell'indennità parlamentare lorda – egli si vedeva riconosciuta «l'attribuzione immediata […] del valore attuale della differenza tra il 48,1% e il 30,4%». L'importo dell'assegno vitalizio mensile scendeva da euro 6.531,04 a euro 4.127,72 lordi; mentre la quota ridotta del vitalizio era convertita nel suo «valore attuale» calcolato nell'importo netto complessivo di euro 364.931,99. Di questi, il 39 per cento, pari a euro 144.931,99, veniva erogata con mandato di pagamento del 13 novembre 2013; la restante parte, pari a euro 220.000,00, veniva attribuita ad A. K. a mezzo di quattro quote nominative del "Fondo Family" con scadenza 31 dicembre degli anni dal 2018 al 2021.

La Regione e il Consiglio regionale segnalano poi che l'art. 10, comma 1, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 prevede che anche ai consiglieri in carica nella XIV legislatura o ai consiglieri cessati dal mandato in attesa di maturare i requisiti per l'attribuzione del vitalizio, l'importo dell'assegno viene ridotto al 30,40 per cento della base di calcolo, e per la parte eccedente, viene riconosciuto il «valore attuale». Con riferimento a questa specifica previsione, la delibera dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale del 27 maggio 2013, n. 334, con la quale è stato adottato il «Regolamento concernente la determinazione del valore attuale di una quota di assegno vitalizio e le disposizioni comuni con le contribuzioni per il trattamento indennitario», ha stabilito che anche per tali consiglieri la quota del «valore attuale» dell'assegno vitalizio fosse erogata immediatamente, nonostante essi non avessero ancora maturato i requisiti per l'attribuzione del vitalizio stesso.

Sottolineano Regione e Consiglio regionale come le deliberazioni dell'ufficio di presidenza, e i conseguenti atti amministrativi del procedimento di attualizzazione, siano «stati oggetto di forte critica da parte della opinione pubblica della Regione», e siano stati «contestati nella loro legittimità in diverse sedi, generando iniziative impugnatorie e procedimenti, tuttora pendenti, volti all'accertamento della responsabilità penale e contabile dei soggetti che hanno concorso ad adottarli».

Proprio alla luce di tali circostanze, il Consiglio regionale avrebbe adottato la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, con lo scopo di correggere la determinazione dei parametri di attualizzazione, «che aveva condotto ad una sovrastima del valore attuale della quota» e

l'estensione immediata del beneficio dell'attualizzazione anche ai soggetti privi del diritto all'assegno vitalizio, che pure si erano visti attribuita la quota «idealmente ridotta».

La Regione e il Consiglio regionale osservano poi che – all'esito dell'entrata in vigore della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 – il Presidente del Consiglio regionale aveva comunicato ad A. K., già con nota del 30 luglio 2014, che egli sarebbe stato tenuto alla restituzione dell'importo netto di euro 130.438,40. In alternativa, ai sensi dell'art. 5 della stessa legge regionale, egli avrebbe potuto revocare con effetto retroattivo l'opzione esercitata ai sensi dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012. Non essendo intervenuta alcuna revoca, con successivo decreto del 26 settembre 2014, n. 104, trasmesso ad A. K. il 30 settembre 2014, il Presidente del Consiglio regionale chiedeva la restituzione, entro novanta giorni, dell'importo di euro 130.438,40.

Alla luce di tali atti, A. K. ha instaurato il giudizio da cui promana la presente questione di legittimità costituzionale.

5.– Così precisati i profili di fatto della vicenda, la Regione e il Consiglio regionale costituiti eccepiscono in primo luogo l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale: il giudice rimettente avrebbe infatti erroneamente contestato «globalmente gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge regionale n. 4 del 2014», senza considerare che alcune delle previsioni ivi contenute riguardano fattispecie diverse da quelle applicabili nel giudizio a quo. In particolare, gli artt. 1, comma 4, e 4, comma 4, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 disciplinerebbero la situazione di quei consiglieri regionali che «pur non avendo maturato i requisiti per l'attribuzione del vitalizio, si erano purtuttavia visti immediatamente attribuire a titolo di "valore attuale" una quota dell'assegno futuro». Non sarebbe però questo il caso di A. K., che, avendone maturato i requisiti, era già da tempo titolare dell'assegno vitalizio. La difesa della Regione e del Consiglio regionale lascia peraltro sottintendere che la mancata considerazione, da parte del giudice a quo, dei differenti problemi sottesi alle diverse fattispecie disciplinate dalla legge potrebbe determinare la complessiva inammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

Nel merito, la Regione e il Consiglio regionale contestano in primo luogo l'assunto del giudice a quo, che nega alla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 la natura di legge di interpretazione autentica: l'obiettivo della legge impugnata sarebbe infatti «segnatamente quello di ristabilire un significato della disposizione più vicino alla volontà originaria del legislatore». In particolare, i parametri di attualizzazione prescritti dall'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 sarebbero tutti circoscritti nell'ambito delle possibilità aperte dall'art. 10 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012: «il valore attuale medio di cui ragiona la legge regionale n. 4 del 2014, lungi dall'essere qualcosa di "completamente nuovo e diverso" dal valore attuale di cui è parola nella legge regionale n. 6 del 2012 (come invece ritiene il giudice a quo)», ne costituirebbe una «mera specificazione, e precisamente la specificazione che consente l'attuazione più ragionevole e corretta».

Alla luce della ratio della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, volta al contenimento della spesa pubblica, sarebbero pertanto i criteri adottati dall'ufficio di presidenza nelle delibere n. 324 e 334 del 2013 – «altamente premiali e poco realistici» – a non armonizzarsi con la legge stessa; mentre i parametri adottati dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 costituirebbero una «fedele esecuzione della legge n. 6 del 2012».

In particolare, per la Regione e il Consiglio Regionale sarebbe incomprensibile la ragione per cui, nelle citate delibere dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale che hanno determinato i parametri di attualizzazione, l'aspettativa di vita per i titolari degli assegni vitalizi «sia stata calcolata in modo tanto superiore rispetto alla classe demografica di riferimento»; altrettanto inspiegabile sarebbe la ragione per cui «la solidità finanziaria della Regione potesse avere un rating del tutto indipendente da quello della stessa Repubblica

italiana»; analoghi dubbi sussisterebbero sulla scelta di non tenere conto, nella determinazione del tasso di sconto, «del rischio di interventi rimodulativi sui vitalizi in corso, analoghi a quelli attuati dalla legge regionale n. 5 del 2014, e tanto più prevedibili in quanto l'intero contesto nazionale si muoveva in quella direzione». D'altra parte, espongono le parti, la correttezza dei parametri di attualizzazione sarebbe stata oggetto di attenzione, prima ancora che del legislatore regionale, della magistratura penale e contabile.

Tutto ciò considerato, la legge di interpretazione autentica apparirebbe «non solo opportuna e giustificata, bensì anche necessaria per rendere più sicuramente legittima una operazione già contestata in diverse sedi e per rimuovere possibili dubbi sulla stessa legittimità della legge regionale oggetto della interpretazione, assicurando ad essa un significato corrispondente alla originaria volontà del legislatore e certo non irragionevole, anche in considerazione di fondamentali esigenze di eguaglianza e di equità sociale» (vengono a tal proposito citate le sentenze n. 132 del 2016, n. 1 del 2011, n. 314 del 1994 e n. 56 del 1989, nonché l'ordinanza n. 432 del 1989).

6.– In ogni caso, non sarebbe fondata la censura relativa all'ingiustificata lesione del legittimo affidamento riposto dall'attore sulle somme e sulle quote erogategli. La Regione ritiene che proprio gli elementi che il giudice rimettente ha ritenuto in tale prospettiva irrilevanti (la brevità del tempo intercorso tra la corresponsione dell'attribuzione patrimoniale e la richiesta della sua restituzione; la notorietà dell'esistenza delle proposte di legge volte a correggere l'assetto dettato dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 anche prima dell'approvazione della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014; l'avvenuta impugnazione dei provvedimenti applicativi; lo svolgimento delle indagini da parte della locale Procura della Repubblica sulle persone chiamate dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale ad elaborare i criteri per il calcolo del «valore attuale») siano invece in grado di «escludere che potessero essere sorti affidamenti legittimi alla conservazione del beneficio, nei termini in cui era stato erogato».

D'altra parte, proprio perché sono stati i «parametri irrealistici» contenuti nelle delibere dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale ad aver «tradito il senso della legge n. 6 del 2012, un problema di affidamento meritevole di tutela fondato sulla legge non si pone nemmeno». Ciò sarebbe dimostrato dal fatto che lo stesso giudice a quo non ha messo in discussione la correttezza dei parametri adottati dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2014.

Anche alla luce di ciò, non vi sarebbe alcuna lesione del legittimo affidamento, posto che «lo sdegno dell'opinione pubblica […], immediate contestazioni in tutte le sedi e l'immediato avvio delle iniziative correttive, ampiamente pubblicizzate e sicuramente note ai ricorrenti», «convergono nell'escludere positivamente che i beneficiari potessero realmente "confidare" nella integrale conservazione delle somme che erano state loro pagate con […] generosa larghezza» (viene a tal proposito citata la sentenza n. 16 del 2017).

Infine, la Regione sottolinea come gli artt. 3 e 4 della legge regionale impugnata consentono ai percettori del vitalizio attualizzato la restituzione di quanto percepito sulla base della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 in modo graduale e flessibile nei tempi e nei modi. Particolare rilievo, in questa prospettiva, assumerebbe la circostanza secondo cui la restituzione può essere effettuata tramite la riassegnazione al Consiglio regionale delle quote del "Fondo Family" ancora non esigibili al momento dell'entrata in vigore della legge e delle quali pertanto i beneficiari non potevano avere già disposto. Di particolare rilievo sarebbe poi la previsione che consente all'ufficio di presidenza di valutare modalità di recupero, prevedendo idonee forme di garanzie per coloro che si trovano nell'impossibilità di restituire la quota di valore attuale. Tali previsioni salvaguarderebbero pertanto l'affidamento dei soggetti beneficiari dell'attualizzazione del vitalizio.

7.– In data 15 febbraio 2019, A. K. ha depositato documentazione poi illustrata nella memoria predisposta in vista dell'udienza pubblica.

In quest'ultima si evidenzia in primo luogo come l'eccezione di inammissibilità avanzata dalla Regione e dal Consiglio regionale non possa configurarsi come tale, ma, al più, come una «precisazione delle norme oggetto di censura», volta ad escludere le disposizioni che non determinano applicazione retroattiva del «valore attuale» e/o l'obbligo di restituzione delle somme già erogate al momento di entrata in vigore della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014: in ogni caso, anche «ove fosse amputata di tali norme» (artt. 1, comma 4, e 4, comma 4), «la questione resterebbe pienamente rilevante» poiché «il remittente ha inteso censurare la legittimità dell'impianto normativo, sopra descritto, nella sua compiutezza, ben cogliendo la logica comune che ispira tutte le norme indubbiate».

Nel merito, A. K. aderisce alla tesi del rimettente quanto alla contestazione della natura di legge di interpretazione autentica della legge oggetto di impugnazione e richiama la recente giurisprudenza costituzionale sviluppatasi su tali tipi di leggi (vengono citate, ex plurimis, le sentenze n. 73 del 2017, n. 132 del 2016 e n. 170 del 2013): in particolare, la legge retroattiva censurata avrebbe natura innovativa e conterrebbe previsioni che non modificano un rapporto giuridico di durata, ma «un assetto d'interessi già interamente definito e pienamente sedimentato tra le parti».

La legge censurata presenterebbe tutti gli indici rivelatori di un uso illegittimo della legislazione retroattiva: «l'adozione di una disciplina violativa del divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento (specie pel profilo della soppressione della regola dell'attualizzazione della "quota eccedente", per tutti i beneficiari al 1° gennaio 2014, con conseguente adozione di criteri volatili)»; «l'irragionevolezza della disciplina retroattiva (per il profilo dell'erronea autoqualificazione legislativa, della non necessarietà di interventi correttivi, nemmeno nella prospettiva della finanza pubblica, nonché per il profilo della fissazione ex lege di criteri che rientrano nel dominio della scienza attuariale)»; «la lesione del legittimo affidamento»; «la gravità del pregiudizio patito dai destinatari della disciplina retroattiva».

A dimostrazione di tali assunti, A. K. ricostruisce l'evoluzione della disciplina regionale in materia di assegni vitalizi, dalla quale emergerebbe come nel corso degli anni l'importo degli assegni vitalizi stessi sarebbe stato ripetutamente decurtato. Per quanto concerne la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, essa avrebbe determinato – con le modifiche ai parametri di cui alla delibera n. 324 del 2013 dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale – una riduzione di circa il 35 per cento degli importi attualizzati.

Ciò premesso, A. K. contesta che vi fossero contrasti applicativi sulla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 e contesta altresì la tesi sostenuta dalla difesa della Regione e del Consiglio regionale secondo cui tale legge possa essere in qualche modo interpretabile: essa sarebbe in realtà «neutra», limitandosi a rimettere a successive scelte tecniche la determinazione del «valore attuale». Di conseguenza, la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, lungi dallo svolgere qualsiasi interpretazione della precedente legge, avrebbe imposto «un'aprioristica volontà del principe, operando in maniera punitiva nei confronti dei soggetti beneficiari dell'attualizzazione», sostituendo le scelte precedentemente effettuate in base a indicazioni tecnico-scientifiche con scelte di carattere esclusivamente politico (viene richiamata anche la giurisprudenza costituzionale «in ragione della quale il principio di ragionevolezza impone al legislatore di rispettare le evidenze tecnico-scientifiche»). Ciò rivelerebbe l'irragionevolezza dell'intervento legislativo, così come anche la auto-qualificazione della stessa legge alla stregua di norma di interpretazione autentica.

Né la pretesa necessità di contenere la spesa consentirebbe di evitare le censure di irragionevolezza: sostiene infatti la parte privata che in realtà già la riforma contenuta nella

legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 avrebbe determinato una significativa riduzione della spesa corrente per i vitalizi, consentendo il finanziamento di una serie di interventi solidaristici a favore delle famiglie più bisognose della Regione. Il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dei costi già ottenuto avrebbe dunque reso privo di ragionevolezza l'ulteriore intervento del legislatore regionale effettuato con la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014.

Ulteriore profilo di irragionevolezza si desumerebbe dal principio contenuto nella sentenza della Corte costituzionale n. 173 del 2016, secondo cui l'imposizione di contributi sulle pensioni non può essere ripetitiva e reiterata: circostanza questa che, invece, secondo la parte privata, si sarebbe inverata proprio in virtù delle disposizioni impugnate.

Richiamata la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul principio di legittimo affidamento, A. K. si sofferma poi sulla concreta determinazione dei parametri adottati dalla delibera dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale n. 324 del 2013, evidenziandone la correttezza e sostenendo che nessuna influenza avrebbe, nel giudizio di costituzionalità, l'apertura di procedimenti penali e contabili sugli eventuali vizi applicativi della legge n. 6 del 2012.

Da ultimo, A. K. sottolinea che a fronte degli obiettivi di forte riduzione della spesa ottenuti dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, l'approvazione di un imprevedibile «intervento (pseudo) correttivo di cui non c'era alcuna esigenza» avrebbe leso il principio del legittimo affidamento dei beneficiari, che si sarebbe sedimentato in ragione dell'applicazione della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 «in numerosi atti di natura regolamentare, amministrativa e negoziale» (vengono a tal proposito citate alcune decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea).

8.– In data 26 febbraio 2019, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e il Consiglio regionale della stessa Regione hanno depositato ulteriore memoria, nella quale hanno evidenziato, con apposita documentazione, come la presenza di avanzi di consuntivo nel bilancio regionale e il patrimonio del Consiglio regionale non sarebbero affatto indicativi «di una particolare solidità finanziaria dell'organo legislativo della Regione, visto che gli stessi periodi espongono sovente un peggioramento patrimoniale». Le risorse del Consiglio, in particolare, costituirebbero il mero «equivalente di una riserva attuariale a copertura della spesa futura per gli assegni vitalizi».

In ogni caso, sottolinea la difesa della Regione e del Consiglio regionale, «anche qualora davvero il Consiglio si trovasse in una situazione patrimoniale e finanziaria florida […] l'intervento del legislatore […] rimarrebbe comunque legittimo», poiché volto a rimediare ad applicazioni distorsive del senso proprio della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, frutto di una malintesa interpretazione della legge stessa, che avrebbe determinato una «ingiustificata distrazione a fini privati di risorse che nella loro origine sono pubbliche» e la conseguente erogazione di somme in «misura abnorme» a favore di singoli soggetti privati. Proprio il caso oggetto del giudizio a quo lo proverebbe: a fronte di versamenti di contributi pari a circa euro 197.000, A. K. avrebbe già percepito oltre euro 600.000 a titolo di vitalizio, cui devono aggiungersi i circa euro 235.000 ottenuti attraverso la procedura di attualizzazione, e l'assegno mensile lordo di circa euro 4.100 che egli continua e continuerà a percepire.

Inoltre, la difesa della Regione e del Consiglio regionale sostiene che i criteri adottati dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale con la delibera n. 324 del 2013 sarebbero stati eccessivamente favorevoli e, soprattutto, basati su presupposti che successivi pareri e analisi hanno ritenuto scorretti e ingiustificati.

9.– In sede di udienza pubblica, con il consenso della difesa della Regione e del Consiglio regionale, A. K. ha depositato ulteriori documenti.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Trento dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti».

Le disposizioni censurate, pretendendo di offrirne un'interpretazione autentica, intervengono sull'art. 10 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), che – nell'ambito di una complessiva riduzione dell'ammontare degli assegni vitalizi al tetto del 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda (art. 10, comma 1) – ha consentito, «[a]i Consiglieri cessati dal mandato» che godono di un assegno vitalizio superiore, di optare, in alternativa al mantenimento dell'assegno originario, per la cosiddetta "attualizzazione" della parte di vitalizio eccedente quel tetto (art. 10, comma 2).

Nell'impostazione della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, l'opzione per la cosiddetta "attualizzazione" comporta dunque, da un lato, la riduzione dell'importo del vitalizio mensile al 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda; ma, dall'altro lato, consente di compensare tale riduzione, appunto attraverso la "attualizzazione", consistente nell'immediata attribuzione, e liquidazione in valore attuale, degli importi futuri dei vitalizi corrispondenti alle quote eccedenti il 30,40 per cento. Si tratta, in realtà, di una "anticipazione in capitale" di una quota del vitalizio da percepire, fondata su un meccanismo eccezionale e di favore, sebbene non sconosciuto all'ordinamento (prevedeva analogamente, ad esempio, l'art. 34 della legge 13 luglio 1965, n. 859, recante «Norme di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea», poi abrogato, qualificato in termini di «beneficio» dalla stessa giurisprudenza di legittimità: Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 28 maggio 2014, n. 11907; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 11 novembre 2016, n. 23095).

Per parte sua, la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 non aveva direttamente previsto i parametri e le modalità con cui procedere alla quantificazione del «valore attuale»; l'art. 10, comma 4, della stessa legge aveva invece conferito tale compito all'ufficio di presidenza del Consiglio regionale, unitamente a quello di individuare uno strumento finanziario al quale gli importi attualizzati da conferire dovevano essere destinati, in tutto o in parte. A tali compiti l'ufficio di presidenza ha effettivamente provveduto con proprie delibere (del 9 aprile 2013, n. 324, recante «Criteri per provvedere alle operazioni di attualizzazione ai sensi dell'art. 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6» e del 27 maggio 2013, n. 334, recante «Valore attuale di una quota di assegno vitalizio e disposizioni comuni con le contribuzioni per il trattamento indennitario»), sia individuando modalità e parametri per il calcolo del «valore attuale», sia istituendo il cosiddetto "Fondo Family", fondo finanziario al quale destinare, in tutto o in parte, gli importi attualizzati dei vitalizi.

A fronte di tale quadro normativo, lamenta dunque il giudice rimettente che, sotto le mentite spoglie di un'interpretazione autentica, le censurate disposizioni della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 avrebbero inciso retroattivamente sulle operazioni di calcolo della cosiddetta "attualizzazione" della parte di assegno vitalizio eccedente la misura del 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda. In particolare, in relazione a tali operazioni di calcolo, esse avrebbero disposto «con efficacia retroattiva» la sostituzione dei parametri e dei criteri individuati dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale con la nozione di «valore attuale medio», prevedendo altresì, a carico degli ex consiglieri regionali interessati, l'obbligo di restituire le somme già percepite e/o le quote del fondo finanziario già attribuite sulla base dei criteri contenuti nelle citate delibere.

Ad avviso del rimettente, così disponendo, gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge reg. Trentino-Alto

Adige n. 4 del 2014 si porrebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché inciderebbero in modo irragionevole sul legittimo affidamento riposto dai destinatari delle disposizioni censurate nella sicurezza giuridica, elemento fondamentale dello Stato di diritto che non può essere leso da disposizioni retroattive, laddove esse trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti.

Sottolinea, in particolare, il giudice a quo come, secondo la giurisprudenza di questa Corte, disposizioni retroattive non potrebbero tradire l'affidamento del privato, «specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica» o di far fronte a eventi eccezionali.

In definitiva, sostiene il rimettente, consentire che una legge successiva possa retroattivamente mettere in discussione un'«attribuzione patrimoniale», obbligando chi l'ha ricevuta a restituirla, «significa sconvolgere la sua vita personale» e costringerlo a rivedere scelte di vita personale e familiare effettuate «facendo affidamento sulla stabilità dell'attribuzione patrimoniale stessa».

2.– L'intervento legislativo oggetto di censura si qualifica, a partire dal titolo, quale «interpretazione autentica» di quanto disposto nell'art. 10 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, in tema di "attualizzazione" delle quote di assegno vitalizio eccedenti il limite del 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda.

In particolare, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 stabilisce che il termine «valore attuale», contenuto nel citato art. 10, «dal momento di entrata in vigore» della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 «si interpreta nel senso che esso fa riferimento al "valore attuale medio"». L'art. 2 della legge censurata elenca direttamente i parametri applicativi da utilizzare per la determinazione del valore attuale medio, mentre il precedente art. 1, comma 2, stabilisce che l'ufficio di presidenza del Consiglio regionale provveda, secondo questi parametri – «applicati secondo criteri di ragionevolezza» – alla nuova quantificazione degli assegni, adottando tutti i provvedimenti conseguenti. Sono, in particolare, dichiarati nulli «tutti gli atti che contengano pregresse quantificazioni del valore attuale e ogni atto conseguente». L'art. 3 della legge, pure censurato, dispone dettagliatamente in tema di «restituzioni e recuperi» a carico dei consiglieri che abbiano beneficiato dei più favorevoli criteri di calcolo basati sul «valore attuale». L'art. 4, infine, prevede la complessiva rideterminazione, in base ai nuovi criteri, delle modalità di assegnazione ai consiglieri delle quote del cosiddetto "Fondo Family".

Con tale complessivo intervento, il legislatore regionale ha inteso dunque incidere sugli effetti della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, tenendo conto – come si legge nella relazione al disegno di legge – del fatto che l'applicazione dei criteri e dei parametri di calcolo del «valore attuale» dei vitalizi prescelti dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale aveva condotto a quantificazioni attestate su cifre elevate, determinando, tra l'altro, non positive reazioni dell'opinione pubblica.

Costituisce appunto oggetto della presente questione di legittimità costituzionale il verificare se tale nuova disciplina, anziché ragionevole interpretazione autentica del precedente assetto legislativo, si configuri quale intervento recante una normativa retroattiva che trasmoda in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate sulla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, e perciò determini, in contrasto con l'art. 3 Cost., la lesione del legittimo affidamento maturato dai destinatari delle previsioni di quest'ultima.

3.– In via preliminare, va esaminata l'eccezione d'inammissibilità prospettata dalla difesa della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e del Consiglio regionale della medesima Regione, parti del giudizio a quo costituite nel giudizio di fronte a questa Corte. Viene, in particolare, eccepita «l'inammissibilità per eccesso» della questione di legittimità

costituzionale, poiché il giudice rimettente avrebbe erroneamente censurato «globalmente gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge regionale n. 4 del 2014», senza considerare che «tali disposizioni disciplinano distintamente situazioni diverse e non assimilabili». Adombrando, per questa ragione, la complessiva inammissibilità della questione sollevata dall'ordinanza di rimessione, espone la difesa della Regione e del Consiglio regionale che le censure mosse dal giudice a quo riguarderebbero anche disposizioni relative alla sola situazione di quei consiglieri che, pur non avendo maturato i requisiti per l'attribuzione del vitalizio, si erano purtuttavia visti immediatamente attribuire, a titolo di «valore attuale», una quota dell'assegno futuro (artt. 1, comma 4, e 4, comma 4, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014). Nel giudizio a quo, sottolineano le parti, è però in discussione unicamente la posizione di un ex consigliere regionale già titolare dell'assegno vitalizio, avendo maturato i requisiti.

Va in effetti ricordato che, nella delibera 27 maggio 2013, n. 334, con la quale è stato adottato il «Regolamento concernente la determinazione del valore attuale di una quota di assegno vitalizio e le disposizioni comuni con le contribuzioni per il trattamento indennitario», l'ufficio di presidenza del Consiglio regionale aveva previsto che il «valore attuale» venisse corrisposto, oltre che ai consiglieri cessati dal mandato che alla data stessa erano in godimento di un assegno vitalizio e avevano esercitato l'opzione di cui all'art. 10, comma 2, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, anche «a tutti i Consiglieri in carica nella XIV Legislatura» (quindi anche agli stessi componenti dell'ufficio di presidenza), nonché «ai Consiglieri cessati dal mandato che alla data di entrata in vigore della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, erano in attesa di maturare i requisiti previsti».

Per questa ragione, la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, agli artt. 1, comma 4, e 4, comma 4, detta regole relative alle specifiche posizioni di questi soggetti.

In riferimento a tali due disposizioni l'eccezione è fondata, giacché esse non devono trovare applicazione nel giudizio a quo, nel quale è effettivamente in questione soltanto la posizione di un ex consigliere che già aveva maturato i requisiti previsti per la corresponsione dell'assegno vitalizio.

Deve rilevarsi che anche le disposizioni contenute ai commi 5 e 6 dell'art. 3 risultano riferite ai soli consiglieri che non hanno maturato i requisiti per la corresponsione del vitalizio. Anch'esse, quindi, non sono applicabili nel giudizio a quo, conseguendone ugualmente l'inammissibilità della questione in quanto a queste relativa.

Da ciò non deriva, ovviamente, l'inammissibilità della questione relativa alle altre disposizioni o parti di disposizioni, volte invece a disciplinare la situazione dei consiglieri regionali cessati dal mandato che abbiano già maturato i requisiti previsti per la corresponsione dell'assegno vitalizio, disposizioni da applicarsi nel giudizio a quo. Del resto, secondo costante giurisprudenza costituzionale, è possibile «circoscrivere l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale ad una parte soltanto della o delle disposizioni censurate, se ciò è suggerito dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione» (ex plurimis, sentenze n. 35 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 244 del 2011).

In definitiva, lo scrutinio di questa Corte verte sull'art. 1, commi 1, 2, 3 e 5; sull'art. 2 nella sua interezza; sull'art. 3, commi 1, 2, 3 e 4; sull'art. 4, commi 1, 2, 3 e 5 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014.

4.– La questione non è fondata.

4.1.– Assume innanzitutto rilievo, entro i limiti che saranno precisati, la natura dell'intervento che il legislatore regionale ha operato con la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014.

Anche alla luce del contenuto dell'ordinanza di rimessione, nonché delle opposte allegazioni delle parti sul punto, è necessario stabilire se la legge regionale in questione contenga realmente un'interpretazione autentica di quanto previsto dall'art. 10 della precedente legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, oppure se essa rechi una disciplina che retroattivamente innova criteri e modalità di quantificazione degli assegni vitalizi attribuiti ai consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Questa Corte si è talvolta espressa nel senso della possibile assimilazione, quanto agli esiti dello scrutinio di legittimità costituzionale, tra disposizioni di interpretazione autentica – retroattive, salva diversa volontà esplicitata dal legislatore stesso – e disposizioni innovative con efficacia retroattiva (da ultimo, in tal senso, sentenza n. 73 del 2017).

Non deve tuttavia trascurarsi che, in relazione a leggi che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pur non dirimente, dell'irragionevolezza della disciplina censurata (di nuovo sentenza n. 73 del 2017 e, in particolare, sentenze n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011). In direzione opposta, la natura realmente interpretativa della disciplina in esame può non risultare indifferente ai fini dell'esito del controllo di legittimità costituzionale, laddove sia censurata l'irragionevolezza della sua retroattività. Tale natura è rilevante, in particolare, quando il principio costituzionale asseritamente leso dall'intervento legislativo sia quello dell'affidamento dei consociati nella certezza e nella stabilità di un'attribuzione (nel caso di specie patrimoniale) disposta in via legislativa. Infatti, se l'interpretazione imposta dal legislatore consiste effettivamente nell'assegnare alle disposizioni interpretate un significato normativo in esse già realmente contenuto, cioè riconoscibile come una delle loro possibili e originarie varianti di senso, questo può deporre, sia per la non irragionevolezza dell'intervento in questione, sia nella direzione della non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (ancora sentenza n. 73 del 2017; sentenza n. 170 del 2008).

4.2.– Le disposizioni censurate, tuttavia, non possono qualificarsi come di interpretazione autentica.

Nonostante l'auto-qualificazione contenuta nel titolo, esse non hanno realmente l'obiettivo di chiarire il senso di disposizioni preesistenti, ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla disposizione (ex multis, sentenze n. 132 del 2016, n. 160 del 2013 e n. 209 del 2010; ordinanza n. 92 del 2014). In particolare, non si può ritenere che esse impongano una scelta che rientra tra le possibili varianti di senso del testo dell'art. 10 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, limitandosi così a rendere vincolante uno dei significati ad esso già ascrivibile.

Nel caso in esame, la disposizione interpretata, appunto l'art. 10 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, stabiliva che ai consiglieri potesse essere riconosciuto il «valore attuale» della parte eccedente il 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda (base di calcolo del vitalizio) e attribuiva all'esclusiva discrezionalità dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale il compito di quantificare tale valore.

Ebbene, l'art. 1 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, anziché interpretare il citato art. 10, introduce nuovi criteri per l'attualizzazione.

Può discutersi se ciò dipenda, innanzitutto, dalla mutata denominazione del criterio di calcolo per l'attualizzazione, il «valore attuale» diventando «valore attuale medio», tramite l'aggiunta di un aggettivo sulla cui importanza decisiva potrebbero non essere implausibili conclusioni opposte; anche se, dal punto di vista matematico, il valore attuale "medio" non coincide con il valore "attuale", sicché, per ciò solo, non è sostenibile che la modifica legislativa si limiti a esplicitare ciò che sarebbe già implicito nella definizione originaria.

Non è in ogni caso dubbio che, nella legge più recente, l'individuazione dei criteri e delle modalità per la determinazione del «valore attuale medio» non è più rimessa alla discrezionalità dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale. Tali criteri e modalità vengono direttamente previsti dall'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, e, soprattutto, si tratta di criteri diversi da quelli precedenti. All'ufficio di presidenza è soltanto imposto di provvedere, in base ad essi, alla «nuova quantificazione».

Ciò risulta decisivo, fornendo il segno di una disciplina non già di mera interpretazione della precedente, ma innovativa di quest'ultima.

4.3.– Chiarito il carattere innovativo e non interpretativo della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, non sussistono incertezze sulla sua natura retroattiva.

Lo stesso art. 1 di tale legge dispone, infatti, che «[i]l termine "valore attuale" di cui all'art. 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 […], dal momento di entrata in vigore della legge regionale stessa, si interpreta nel senso che esso fa riferimento al "valore attuale medio"».

La natura retroattiva dell'intervento è altresì confermata dalla previsione della nullità di tutti gli atti che contengono pregresse quantificazioni del «valore attuale» (art. 1, comma 2, legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014) e dalla circostanza che gli artt. 3 e 4 impongono la restituzione delle somme che rappresentano il maggior valore percepito rispetto al calcolo effettuato sulla base del «valore attuale medio».

5.– La costante giurisprudenza di questa Corte afferma che il divieto di retroattività della legge, previsto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, costituisce principio fondamentale di civiltà giuridica.

Esso, tuttavia, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., riservata alla materia penale. Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (ex plurimis, sentenza n. 170 del 2013).

Le leggi retroattive, in particolare, devono trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (così, da ultimo, sentenza n. 73 del 2017).

Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo, rileva particolarmente, in questa sede – nell'ambito dei principi e interessi incisi dall'efficacia retroattiva dell'intervento legislativo regionale – l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina modificata. Tale legittimo affidamento trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., è ritenuto «principio connaturato allo Stato di diritto» (sentenze n. 73 del 2017, n. 170 e n. 160 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010), ed è da considerarsi ricaduta e declinazione "soggettiva" dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto.

D'altro canto, la giurisprudenza di questa Corte afferma altresì che «l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, pur aspetto fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto, non è tutelato in termini assoluti e inderogabili» (sentenze n. 89 del 2018 e n. 56 del 2015). Esso «è sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali», fermo restando che le disposizioni legislative retroattive non possono comunque «trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle

situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (ex multis, sentenze n. 16 del 2017 e n. 203 del 2016; in senso analogo sentenza n. 149 del 2017).

Tutto ciò premesso, va sottoposta a stretto scrutinio di ragionevolezza una legge regionale che intervenga retroattivamente a ridurre attribuzioni di natura patrimoniale, come accade nel caso in esame per le parti "attualizzate" degli assegni vitalizi, e imponga perciò di restituire somme (di denaro) e quote (di fondo finanziario) già conferite. Tale scrutinio «impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà» (così la sentenza n. 173 del 2016, in fattispecie analoga ma non sovrapponibile, poiché relativa alla materia previdenziale). In altri termini, è richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla «certezza dei rapporti preteriti» nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati (sentenza n. 432 del 1997).

Un tale rigoroso controllo deve verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore regionale, e se esse trovino, appunto, «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» (ex plurimis, sentenze n. 73 del 2017, n. 132 del 2016 e n. 69 del 2014), anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato. Ove tale preliminare esame fornisca esito positivo, deve essere inoltre accertato se il risultato di tale intervento non trasmodi comunque in una regolazione arbitraria di situazioni soggettive, in lesione del legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria, e perciò, anche sotto questo profilo, dell'art. 3 Cost.

6.– Afferma la relazione della I Commissione legislativa del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige al disegno di legge n. 8 recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti» che obiettivo del legislatore regionale è quello di «ridurre il trattamento economico corrisposto» in tema di quota "attualizzata" degli assegni vitalizi, ancorato dalla disciplina precedente «a parametri che si sono rivelati non consoni a criteri di equità e ragionevolezza e che si discostavano da una valutazione che avrebbe dovuto riferirsi a "valori medi" ed essere in linea con esigenze di contenimento della spesa pubblica».

Due distinte esigenze risultano dunque alla base dell'intervento retroattivo del legislatore regionale. Da una parte, quella di ricondurre a criteri di «equità e ragionevolezza» gli assai favorevoli meccanismi di calcolo dell'attualizzazione degli assegni vitalizi, introdotti dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale con le delibere n. 324 e 334 del 2013. Dall'altra, quella di provvedere al «contenimento della spesa pubblica».

Tali motivi di interesse generale si contrappongono ai profili sintomatici dell'asserita irragionevolezza della legge, argomentati dall'ordinanza di rimessione e segnalati anche dalla difesa dell'ex consigliere regionale: l'erronea auto-qualificazione della legge come legge di interpretazione autentica, la ritenuta non necessarietà di interventi correttivi nella prospettiva della finanza pubblica, la diretta previsione in legge di criteri di calcolo dei vitalizi, che rientrerebbero invece nel dominio della scienza attuariale.

Ritiene questa Corte che tali ultimi profili, nel bilanciamento delle opposte esigenze, siano recessivi, a fronte della solida plausibilità, in astratto, delle motivazioni a sostegno dell'intervento di modifica, ricavabili dai lavori preparatori della legge regionale che contiene le disposizioni censurate.

Ciò, innanzitutto, per una ragione legata alla peculiarità della vicenda in questione, in cui l'intervento legislativo retroattivo manifesta la propria natura "riparatrice" e incide su un regime di favore quale la "attualizzazione", assai peculiare e reso ancor più eccezionale, negli

effetti prodotti, dalla scelta di specifici criteri di calcolo.

Vi è, inoltre, una ragione di carattere più generale a sostegno della ragionevolezza della disciplina censurata. L'intervento legislativo mira a correggere gli effetti di una normativa che aveva complessivamente determinato un ampliamento della spesa pubblica regionale, in controtendenza rispetto alle generali necessità di contenimento e risparmio in quegli stessi anni perseguite dal legislatore statale, a fronte di una crisi economica di ingente (e notoria) portata. Al cospetto di interventi legislativi statali che hanno imposto riduzioni generalizzate di risorse e contribuzioni straordinarie al risanamento dei conti pubblici, tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata sono stati chiamati, proprio in quel periodo di tempo, a concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale (sulla riconducibilità anche delle Regioni a statuto speciale al sistema di finanza pubblica allargata, da ultimo, sentenza n. 6 del 2019), a prescindere dalla condizione di maggiore o minore equilibrio del proprio bilancio. In tale contesto si spiega, e si giustifica, perché, allo stesso legislatore regionale, la disciplina risultante dalla legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, in combinazione con i criteri di calcolo approvati dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale, sia apparsa dissonante, e perciò meritevole di modifica.

7.– Le motivazioni esposte non risultano di per sé sole risolutive per la decisione della questione di legittimità costituzionale.

Nell'ambito del criterio di scrutinio qui utilizzato, occorre ulteriormente verificare se, in concreto, l'intervento legislativo in esame abbia leso il legittimo affidamento dei suoi destinatari.

Nel solco di una giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che non considera il mero interesse finanziario pubblico ragione di per sé sufficiente a giustificare interventi retroattivi (sentenze 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 25 novembre 2010, Lilly France contro Francia; 21 giugno 2007, Scanner de l'Ouest Lyonnais contro Francia; 16 gennaio 2007, Chiesi S.A. contro Francia; 9 gennaio 2007, Arnolin contro Francia; 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia), questa Corte ha infatti già affermato che una disciplina retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se l'intervento retroattivo sia dettato dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad esigenze eccezionali (sentenze n. 216 del 2015 e n. 170 del 2013).

Per verificare se, in concreto, una disciplina retroattiva incida in modo costituzionalmente illegittimo sull'affidamento dei destinatari della regolazione originaria, la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo a una serie di elementi: il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013); infine, la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, sentenza n. 108 del 2016).

Da questo angolo visuale, nel caso in esame, assumono importanza alcuni elementi che il giudice a quo definisce invece «fatti occasionali, inidonei a scalfire l'affidamento» e ritiene perciò irrilevanti al fine di verificare la ragionevolezza dell'intervento retroattivo.

In termini temporali, è significativo che, ad esempio, il decreto presidenziale con cui l'attore del giudizio a quo si è visto attribuire le somme, poi parzialmente revocate, risalga al 30 ottobre 2013, mentre la legge che ha condotto alla complessiva rideterminazione di queste, con effetto retroattivo, è stata approvata nella seduta del Consiglio regionale del 3 luglio del

2014 – a breve distanza dall'approvazione della precedente – dopo essere stata esaminata dalla I Commissione legislativa dello stesso Consiglio già nelle sedute del 6 e del 16 giugno 2014.

Inoltre, la circostanza che l'intervento del legislatore potesse non risultare del tutto imprevedibile agli occhi dei destinatari interessati – anche a voler prescindere dalla forte reazione dell'opinione pubblica conseguente al diffondersi delle notizie sulla vicenda, e senza considerare che indagini delle magistrature penale e contabile erano nel frattempo iniziate su di essa – è in particolare suggerita dalla singolare formulazione dell'art. 3, comma 2, della stessa legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, pure censurato dal giudice a quo. Tale disposizione stabilisce testualmente che «[l]e somme liquide, restituite alla data di entrata in vigore della presente legge, sono computate a compensazione parziale o totale delle somme da restituire». Con essa, il legislatore regionale ha ritenuto necessario dare giuridico riconoscimento, nell'ambito della nuova quantificazione della quota "attualizzata" dei vitalizi e dei conseguenti obblighi di restituzione, alle restituzioni per così dire "anticipate", evidentemente effettuate in modo spontaneo da alcuni fra i destinatari del provvedimento di attualizzazione: scelte che indeboliscono la tesi dell'imprevedibilità di un intervento di modifica in materia.

Alla luce di tali due primi criteri, non si è insomma in presenza di un assetto regolatorio adeguatamente consolidato, sia perché esso non si è protratto per un periodo sufficientemente lungo, sia perché la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 è stata approvata in un contesto complessivo non idoneo a far sorgere nei destinatari una ragionevole fiducia nel suo mantenimento (analogamente, sentenza n. 56 del 2015).

In relazione poi all'indice basato sulla proporzionalità dell'intervento legislativo retroattivo, va considerato che la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 non trascura di concedere ai beneficiari degli assegni coinvolti l'accesso a forme flessibili e graduate di restituzione delle somme percepite in eccesso, a seguito dei calcoli effettuati con il nuovo criterio del «valore attuale medio». L'art. 3, comma 3, della legge regionale in esame consente infatti di provvedere alla restituzione anche tramite la riassegnazione al Consiglio regionale delle quote del "Fondo Family", attribuite originariamente ma in concreto esigibili soltanto negli anni successivi, attenuando così, anche se solo in parte, l'incisione patrimoniale diretta dell'intervento retroattivo.

Ulteriori agevolazioni nelle modalità di restituzione, previste dall'art. 3, commi 5 e 6, non rilevano direttamente in questa sede, in quanto riferibili solo ai consiglieri beneficiari dell'attualizzazione senza aver ancora maturato i requisiti previsti per la corresponsione del vitalizio, ma sono complessivamente significative nella direzione indicata.

Sempre in chiave di valutazione sulla proporzionalità dell'intervento, non è senza importanza il fatto che l'art. 5 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014 abbia concesso ai consiglieri che, all'entrata in vigore della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, esercitarono l'opzione per l'attualizzazione, la possibilità di revocarla con effetto retroattivo, entro il termine di sessanta giorni dalla richiesta di restituzione. In tal modo, il legislatore regionale ha rimesso agli stessi ex consiglieri interessati la facoltà di tornare al regime previgente l'entrata in vigore della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 e dunque di veder riespandere l'importo mensile del vitalizio a discapito della percezione della quota attualizzata, pur essendo loro ovviamente imposto, all'atto della revoca, l'obbligo di restituire al Consiglio regionale («ove non l'abbiano già fatto», recita significativamente, ancora, l'art. 5, comma 2) l'intero importo del valore attuale percepito, sia sotto forma di liquidità che di quote del "Fondo Family".

8.– In definitiva, le ragioni fin qui enunciate dimostrano la ragionevolezza della normazione retroattiva sul patrimonio dei destinatari e conducono a ritenere non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata.

Resta comunque fermo che si è al cospetto di un intervento legislativo eccezionale, la cui peculiarità, peraltro, deve essere valutata anche alla luce dell'oggetto stesso su cui incide, ossia un istituto di favore a sua volta fuori dall'ordinario.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 4; 3, commi 5 e 6; 4, comma 4, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti», sollevata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5; 2; 3, commi 1, 2, 3 e 4; 4, commi 1, 2, 3 e 5 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, sollevata, in relazione all'art. 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.