

Sentenza: n. 240 del 25 settembre 2019

Materia: previdenza

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Corte di appello di Trieste

Oggetto: articolo 12, commi 3 e 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2014, n. 15 (Assestamento del bilancio 2014 e del bilancio pluriennale per gli anni 2014-2016 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007),

Esito: infondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La Corte d'appello di Trieste solleva, con due distinte ordinanze, invocando quali parametri gli articoli 3, 36, 38 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 12, commi 3 e 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2014, n. 15 (Assestamento del bilancio 2014 e del bilancio pluriennale per gli anni 2014-2016 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007), nella parte in cui ha abrogato l'articolo 100, commi 3 e 4, della legge regionale 27 marzo 1996, n. 18 (Riforma dell'impiego regionale in attuazione dei principi fondamentali di riforma economico sociale desumibili dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421) e, in particolare, a decorrere dal 1° settembre 2014, ha disposto la cessazione dell'erogazione del trattamento previdenziale aggiuntivo correlato all'indennità di funzione dirigenziale.

I giudizi di appello dinanzi al giudice rimettente sono stati proposti da alcuni dirigenti dell'amministrazione regionale, che hanno chiesto di accertare il diritto al trattamento differenziale di cui all'articolo 100, comma 4, della legge regionale n. 18 del 1996 e di condannare, conseguentemente, l'amministrazione al pagamento delle somme dovute a far data dal 1° settembre 2014. Gli appellanti hanno dedotto di avere percepito una retribuzione comprensiva dell'indennità di funzione dirigenziale, qualificata come pensionabile dapprima dagli articoli 21, 25 e 140 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e poi, nel 1996, con decorrenza dal 1° ottobre 1990, anche dall'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP).

Le disposizioni censurate sarebbero lesive di vari articoli della Costituzione: articolo 3, sia perché l'eliminazione del trattamento differenziale, a far data dal 1° settembre 2014, avrebbe *«creato una irragionevole disparità di trattamento, poiché, fra tutti i dirigenti che hanno versato i contributi previdenziali sull'indennità della legge 53/1981 fino al 30/09/1990, ha inciso solo sulla posizione di coloro che (come gli appellanti) sono andati in pensione dopo quella data (nonostante la loro posizione, riguardo ai contributi versati in epoca anteriore, sia identica a quella dei colleghi cessati dal servizio prima dell'1/10/1990)»* sia perché il legislatore regionale avrebbe eliminato arbitrariamente il trattamento differenziale senza documentare i risparmi attesi, imponendo un sacrificio lesivo del *«legittimo affidamento dei titolari sulla certezza, stabilità e adeguatezza della loro posizione (già retributiva e ora) previdenziale»*; la violazione degli articoli 36 e 38 si concretizzerebbe con l'eliminazione della pensione aggiuntiva, poiché verrebbe meno la *«adeguatezza della posizione retributiva e previdenziale»*, senza stabilire *«una qualche forma di*

equo bilanciamento di interessi»; l'articolo 53, in quanto l'eliminazione del trattamento differenziale costituirebbe «un peso di natura tributaria», senza imporre «un analogo sacrificio», anche «ad altri soggetti equiparabili sotto il profilo della loro posizione (attuale o pregressa) di dipendenti dell'Ente e delle condizioni personali di reddito».

La Corte, riuniti i giudizi, ricostruisce il quadro normativo afferente alle disposizioni per le quali è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale.

L'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) originariamente e fino all'ottobre del 1990 riconosceva carattere pensionabile dell'indennità di funzione ai soli dirigenti dell'amministrazione statale. Nell'esercizio della potestà legislativa in materia di stato giuridico ed economico del personale addetto agli uffici e agli enti dipendenti dalla Regione e della potestà legislativa integrativa e attuativa nella materia della previdenza, in forza di disposizioni dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, il legislatore regionale, con la legge n. 53 del 1981, poneva rimedio alla disparità di trattamento, riconoscendo, ex articolo 21 e ex articolo 25, ai vari livelli dirigenziali dell'amministrazione regionale in misura percentuale differenziata, un'indennità mensile, pensionabile e proporzionata alla durata dell'incarico, dello stipendio spettante. L'articolo 140 della legge n. 53 del 1981, prevedeva che per il trattamento pensionistico, l'amministrazione regionale trattenesse *«contributi mensili, calcolati sull'indennità goduta, pari a quelli previsti dalla legislazione della CPDEL per il trattamento di quiescenza»*. Con l'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 3 agosto 1990, n. 333 (Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 23 dicembre 1989 concernente il personale del comparto delle regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti, dei comuni, delle province, delle comunità montane, loro consorzi o associazioni, di cui all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68), a decorrere dal 1° ottobre 1990, si è riconosciuta ai dirigenti del comparto del personale degli enti locali *«un'indennità di funzione connessa con l'effettivo esercizio delle funzioni e graduata in relazione: al coordinamento di attività, all'importanza della direzione delle strutture o dei singoli programmi; alla rilevanza delle attività di studio, di consulenza propositiva e di ricerca, di vigilanza e di ispezione, di assistenza agli organi; alla disponibilità richiesta in relazione all'incarico conferito»*.

Di tale indennità, *«commisurata allo stipendio iniziale secondo appositi coefficienti varianti da 0,1 a 1»* e provvista dei caratteri di generalità, di fissità, di continuità, si è statuita la computabilità nella base di calcolo della pensione.

L'evoluzione normativa ed elaborazione della giurisprudenza amministrativa e contabile indussero nel 1994, l'INPDAP a focalizzare la necessità di *«assoggettare a contributo e valutare ai fini dell'indennità premio di servizio e del trattamento di quiescenza l'indennità di funzione attribuita ai dirigenti del comparto degli enti locali [...] nell'intera misura corrisposta ai dirigenti medesimi, a decorrere dal 1° ottobre 1990»*.

Sempre nel 1994 la Corte dei conti censurò, il regime di pensionabilità sancito dalla legislazione regionale, poiché non avrebbe osservato l'obbligo *«di omogeneità dei trattamenti pensionistici»* e sarebbe stato *«palesamente e gravemente difforme rispetto alla generalità dei trattamenti di quiescenza erogati ai soggetti destinatari della previdenza pubblica»*. Inoltre sarebbe stato violato l'obbligo di equilibrio delle gestioni previdenziali, poiché le erogazioni previdenziali si sarebbero rivelate *«del tutto sproporzionate, in negativo per l'erario, soprattutto ove si consideri la pensionabilità piena di una indennità percepita per tempi brevi (otto anni) o, in riduzione proporzionale, anche brevissimi»*, e sarebbe stata carente anche la copertura finanziaria degli oneri

correlati ai trattamenti aggiuntivi, in quanto l'amministrazione regionale non avrebbe provveduto a calcolarli, neppure approssimativamente, e a individuare «i mezzi sostanziali di copertura».

Con la legge regionale n. 18 del 1996 (Riforma dell'impiego regionale in attuazione dei principi fondamentali di riforma economico sociale desumibili dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421), con l'articolo 100, comma 1, si dà atto della «riconosciuta pensionabilità, a decorrere dal 1° ottobre 1990, [...] delle indennità di funzione corrisposte al personale in possesso della qualifica funzionale di dirigente» e quindi si abrogano l'articolo 140 della legge regionale n. 53 del 1981, riguardanti il computo dell'indennità di funzione nel trattamento di quiescenza, e anche l'articolo 143 della stessa legge, che imponeva di tener conto delle indennità di funzione anche nel calcolo delle indennità di buonuscita.

L'eliminazione dei trattamenti aggiuntivi è stata temperata da taluni meccanismi di salvaguardia, introdotti dall'articolo 100, comma 2, a beneficio del «personale già cessato dal servizio entro il 30 settembre 1990». L'articolo 100, al comma 3, faceva salvi «i diritti acquisiti dal personale, già cessato o in servizio, in godimento delle indennità di cui agli articoli 21 e 25 della legge regionale n. 53 del 1981» alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale del 1996. L'articolo 100, al successivo comma 4, disponeva, quanto al trattamento di quiescenza, che la salvaguardia si concretizzava, all'atto del collocamento a riposo, «con l'attribuzione dell'eventuale assegno derivante dalla differenza tra l'ammontare del maturato ai sensi della normativa di cui all'articolo 140 della legge regionale n. 53 del 1981 e l'incremento di pensione spettante dall'INPDAP-CPDEL con la valutazione dell'indennità di funzione».

I dubbi di costituzionalità riguardano l'articolo 12, commi 3 e 5, della legge regionale n. 15 del 2014, nella parte in cui sopprime il trattamento differenziale attribuito dall'art. 100, comma 4, della legge regionale n. 18 del 1996 a coloro che, alla data di entrata in vigore di tale legge, già godevano delle indennità di funzione (art. 100, comma 3, egualmente abrogato dalla disposizione censurata) e conferma la cessazione dell'erogazione dei trattamenti differenziali, a far data dal 1° settembre 2014.

La Corte costituzionale riafferma la propria giurisprudenza in tema di rapporti previdenziali e dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale.

Quanto alla presunta violazione dell'articolo 53 della Costituzione, perché l'eliminazione di trattamenti aggiuntivi differenziali configurerebbe un prelievo coattivo senza alcuna considerazione della capacità contributiva del singolo, secondo la giurisprudenza costituzionale la fattispecie tributaria presuppone una disciplina legale «finalizzata in via prevalente a provocare una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, svincolata da ogni modificazione del rapporto sinallagmatico» (sentenza n. 178 del 2015) e, sul piano teleologico, la destinazione delle risorse derivanti dal prelievo e connesse a un presupposto economicamente rilevante, rivelatore della capacità contributiva, «a sovvenire pubbliche spese» (ex multis sentenza n. 89 del 2018). La fattispecie legislativa in esame, non si configura invece quale prelievo di natura tributaria, in quanto si limita a interrompere, a decorrere dal 1° settembre 2014, l'erogazione dei trattamenti differenziali e l'eliminazione, solo per il futuro, di un trattamento previdenziale aggiuntivo bensì come misura di razionalizzazione (sentenze n. 250 del 2017 e n. 70 del 2015), anche in ragione del riconoscimento avvenuto del carattere pensionabile dell'indennità di funzione nel sistema previdenziale generale.

Non ha fondamento neppure la censura di *arbitraria* e irragionevole disparità di trattamento rispetto al personale cessato dal servizio entro il 30 settembre 1990, che, per effetto dell'articolo 100, comma 2, della legge regionale n. 18 del 1996, continua a beneficiare delle prestazioni previdenziali aggiuntive, in quanto l'erogazione del trattamento integrativo a beneficio dei dirigenti cessati dal

servizio entro il 30 settembre 1990 è stata salvaguardata poiché tali dirigenti, in rapporto all'indennità di funzione, non avrebbero altrimenti goduto di alcuna tutela previdenziale, riconosciuta per i dirigenti regionali soltanto a decorrere dal 1° ottobre 1990, perché come si è detto sopra l'indennità di funzione è già stata valorizzata a fini pensionistici nel sistema della previdenza generale.

Non trovano accoglimento le censure relative alla violazione del principio di ragionevolezza e della tutela del legittimo affidamento nonché alla compromissione dell'adeguatezza della posizione retributiva e previdenziale, in quanto per i rapporti previdenziali, riconducibili alla categoria dei rapporti di durata, di regola «non si può discorrere di un affidamento legittimo nella loro immutabilità» (sentenza n. 127 del 2015) e la fattispecie in esame, inserita in un complesso di misure di assestamento del bilancio regionale, si limita a eliminare un trattamento previdenziale di particolare favore, come già era stato evidenziato dalla Corte dei conti, quando fu rilevato che la disciplina speciale regionale non era più comprensibile in presenza della disciplina statale che riconosceva anche ai dirigenti regionali la pensionabilità dell'indennità di funzione.

Per ciò che attiene alla presunta violazione degli articoli 36 e 38 della Costituzione, la Corte precisa che l'eliminazione dell'assegno differenziale, a decorrere dal 1° settembre 2014, non entra in conflitto con i principi sanciti dalle disposizioni richiamate. L'erogazione di un trattamento aggiuntivo per chi, alla data di entrata in vigore della riforma del 1996, già godeva delle indennità di funzione previste dalla legislazione regionale si sostanzialmente, al momento della pensione, nell'erogazione di un eventuale assegno denominato "differenziale", in quanto pari alla differenza tra l'importo maturato alla stregua della più favorevole disposizione dell'art. 140 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981 e «l'incremento di pensione spettante dall'INPDAP-CPDEL con la valutazione dell'indennità di funzione». La proporzionalità e l'adeguatezza della tutela previdenziale, sono, ora e da tempo, salvaguardate nel contesto della previdenza generale, per cui non vi può essere l'obbligo di estendere indefinitamente il godimento di un trattamento favorevole, nella forma di un assegno differenziale, che era originato in un diverso contesto normativo, per cui l'esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, si deve ritenere preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento.