



Repubblica Italiana

In nome del popolo italiano

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana

composta dai magistrati:

dott.	GIOVANNI COPPOLA	Presidente
dott.	VINCENZO LO PRESTI	Consigliere
dott.	TOMMASO BRANCATO	Consigliere
dott.	VALTER DEL ROSARIO	Consigliere- relatore
dott.	GUIDO PETRIGNI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA N. 73/A/2018

nel giudizio d'appello in materia pensionistica iscritto al n. **5955/AC**

del registro di segreteria, promosso da:

C. G., nato a ...Omissis... il ...Omissis..., ivi residente in via ...Omissis...,

G. S., nato a ...Omissis... il ...Omissis..., residente a ...Omissis..., in via ...Omissis...,

S. G., nato a ...Omissis... il ...Omissis..., residente a ...Omissis..., in via ...Omissis...,

C. C., nato a ...Omissis... il ...Omissis..., ivi residente in via ...Omissis...,

C. G., nato ad ...Omissis... il ...Omissis..., residente a ...Omissis..., in via ...Omissis...,

C. G., nato a ...Omissis... il ...Omissis..., ivi residente in via ...Omissis...,

I. A., nato a ...Omissis... il ...Omissis..., residente a ...Omissis..., in viale ...Omissis...,

N. M., nato a ...Omissis... il ...Omissis..., ivi residente in via ...Omissis...,

V. P., nato a ...Omissis... il ...Omissis..., ivi residente in viale ...Omissis...,

difesi dagli avvocati Angela Lombardo e Grazia Dallara (con domicilio eletto presso il loro studio legale, in via S. Corleo, n.32, Palermo),

avverso il Fondo Pensioni Sicilia, difeso dagli avvocati Vincenzo Farina e Beniamino Lipani (domiciliati presso l'Ufficio Legislativo e Legale della Regione Siciliana, in via Caltanissetta, n.2/E, Palermo), per ottenere la riforma della sentenza n.948/2016, emessa dalla Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Sicilia in data 22.12.2016;

visti tutti gli atti e documenti di causa;

uditi nella pubblica udienza del 15 marzo 2018 il consigliere relatore dott. Valter Del Rosario, l'avv. Grazia Dallara per le parti appellanti e l'avv. Beniamino Lipani per il Fondo Pensioni Sicilia.

FATTO

Nel ricorso inoltrato alla Sezione di primo grado nel gennaio 2015 i soggetti sopra elencati (tutti ex dipendenti della Regione Siciliana, titolari di trattamenti di quiescenza d'ammontare superiore ad €

50.000,00 annui lordi, materialmente erogati dal Fondo Pensioni Sicilia con l'utilizzo di fondi provenienti dal bilancio regionale) riferivano che, a partire dal mese di settembre 2014, sulle rispettive pensioni veniva applicato il "contributo di solidarietà", che era stato istituito dall'art. 22 della L.R. 12.8.2014, n.21, limitatamente al periodo dal settembre 2014 al dicembre 2016.

Considerato che, ad avviso dei medesimi, la normativa istitutiva di tale contributo presentava vari profili di dubbia costituzionalità, essi chiedevano al Giudice di primo grado di deferire le relative questioni alla Corte Costituzionale, al fine d'ottenere, previa declaratoria d'illegittimità costituzionale delle disposizioni in materia, l'immediato ripristino delle loro pensioni nel loro originario ammontare.

* * * * *

Con la sentenza n.948/2016 il Giudice di primo grado reputava manifestamente infondate tutte le questioni di legittimità costituzionale prospettate dai predetti soggetti nei riguardi della normativa regionale istitutiva del contributo di solidarietà e, conseguentemente, rigettava il ricorso da essi proposto.

* * * * *

Avverso tale sentenza hanno proposto appello i sig.ri C., G., S., C., C., C., I., N. e V., affermando che il Giudice di primo grado avrebbe erroneamente ritenuto che fossero manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, da essi prospettate avverso la normativa che aveva introdotto il contributo di solidarietà sulle pensioni regionali d'ammontare superiore ad € 50.000,00 annui.

In particolare, le parti appellanti hanno sostenuto quanto segue.

Secondo il Giudice di primo grado, risultava manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 22 della L.R. n.21/2014, in rapporto all'art. 17, lett. F, dello Statuto d'Autonomia, considerato che il legislatore regionale aveva riprodotto sostanzialmente la disciplina recata dall'art. 1, comma 486, della legge statale n.147/2013, fissando, tuttavia, in misura inferiore (€ 50.000,00 annui) il "tetto" delle pensioni regionali a partire dal quale applicare il contributo di solidarietà (nella misura del 5% sullo scaglione da € 50.000,01 ad € 65.179,40 ed in quella del 5,50% sullo scaglione da € 65.179,41 ad € 91.251,16), ferma restando la vigenza del contributo già stabilito dall'art. 1, comma 486, della legge statale 27.12.2013, n.147, sugli scaglioni di pensione superiori ad € 91.251,16.

Orbene, secondo le parti appellanti, dato che la normativa regionale in materia di contributo di solidarietà risulta più gravosa per i pensionati rispetto a quella statale, potrebbe ipotizzarsi la sua illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 17, lett. F, dello Statuto, che attribuisce "competenza legislativa concorrente" alla Regione Siciliana in materia di disciplina del trattamento di quiescenza dei proprii ex dipendenti, competenza da esercitarsi, secondo la regola generale, "entro i limiti dei principii e degli interessi generali cui s'informa la legislazione dello Stato".

* * * * *

Secondo il Giudice di primo grado, il contributo di solidarietà

introdotto dall'art. 22 della L.R. n.21/2014 non avrebbe natura tributaria, poiché il prelievo operato sulle pensioni d'ammontare superiore ad € 50.000,00 annui non sarebbe destinato "tout court" alla "fiscalità generale" bensì concretamente finalizzato (come peraltro chiaramente riferito anche dal Fondo Pensioni Sicilia, in sede di risposta ad apposita ordinanza istruttoria) a cercare di riequilibrare il complessivo sistema previdenziale regionale, mediante il reperimento, limitato ad un arco temporale relativamente breve (settembre 2014- dicembre 2016), di nuove risorse finanziarie scaturenti da mirati risparmi di spesa.

A tali affermazioni le parti appellanti hanno replicato, sostenendo che il contributo di solidarietà regionale avrebbe, invece, natura tributaria, dato che le disposizioni contenute nei commi 2, lett. B, e 3 dell'art. 21 della L.R. n.21/2014 (rimaste formalmente in vigore nonostante l'avvenuta espunzione, a seguito d'impugnativa da parte del Commissario dello Stato, del comma 3 dell'art. 22, ad esse inscindibilmente correlato) prevedono che le entrate derivanti dai prelievi operati, ai sensi dell'art. 22, comma 1, sulle pensioni superiori ad € 50.000,00 annui e sino all'ammontare di € 91.251,16 siano destinate a contribuire al finanziamento delle iniziative socio-assistenziali indicate negli artt. 53 e ss. della L.R. n.11/2010, le quali sarebbero, però, estranee al circuito previdenziale.

Pertanto, considerato che il contributo istituito dall'art. 22 della L.R. n.21/2014 non avrebbe finalità solidaristiche e perequative, si sarebbe in presenza di una vera e propria "imposta sul reddito da

pensione”, essendo ravvisabili nel caso di specie i requisiti enunziati in proposito dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale: doverosità della prestazione patrimoniale in carenza di un rapporto sinallagmatico tra le parti; collegamento della prestazione con le pubbliche spese, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante.

Gravando, dunque, tale tributo esclusivamente su una determinata categoria di cittadini, la normativa in esame si porrebbe in contrasto con il fondamentale principio dell’universalità dell’imposizione fiscale, determinando, altresì, un’ingiustificata disparità di trattamento tra i pensionati regionali in godimento di assegni d’ammontare medio-alto e gli altri soggetti aventi eguale capacità contributiva, con conseguente violazione dei canoni di cui agli artt. 2, 3, 53 e 97 della Costituzione.

Sotto analogo profilo, le parti appellanti hanno affermato che l’art. 22 della L.R. n.21/2014 violerebbe, comunque, il giudicato scaturito dalla sentenza della Corte Costituzionale n.116/2013, che aveva, a suo tempo, dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 18, comma 22-bis, del D.L. n.98/2011, conv. in L. n.111/2011, così come modificato dall’art. 24, comma 31-bis, del D.L. n.201/2011, conv. in L. n.214/2011, mediante il quale era stato introdotto un “contributo di perequazione” sulle pensioni d’ammontare superiore ad € 90.000,00 annui, avendo la Consulta ritenuto che si fosse in presenza di un prelievo di natura tributaria irragionevole e discriminatorio, in quanto gravante su una sola categoria di cittadini.

Ulteriore conferma della natura tributaria del contributo di solidarietà previsto dall'art. 22 della L.R. n.21/2014 si trarrebbe, secondo le parti appellanti, dalla circostanza che i risparmi di spesa, scaturenti dalla sua applicazione a carico dei soggetti (titolari di pensioni superiori ad € 50.000,00 annui) rientranti nell'ambito del cosiddetto "contratto 1" (ossia gli ex dipendenti regionali assunti in servizio in epoca anteriore all'entrata in vigore della L.R. n.21 del 9.5.1986), non sarebbero neppure destinati ad essere introitati dal Fondo Pensioni Sicilia bensì ad essere riversati nel bilancio della Regione Siciliana, venendo, quindi, a concorrere al riequilibrio di tale bilancio nel suo complesso, a prescindere dal perseguimento di finalità di natura previdenziale.

Infine, altro significativo avallo della tesi della mancanza di effettive finalità solidaristiche interne al circuito previdenziale, e, quindi, della configurabilità del contributo di solidarietà come tributo, scaturirebbe anche dalla circostanza che l'art. 1, comma 487, della legge statale n.147/2013 stabilisce espressamente che i risparmi derivati dalle misure di contenimento della spesa in materia previdenziale, che venissero adottate, sulla base dei principii dettati dal comma 486 (riguardanti specificamente le pensioni d'ammontare superiore ad € 91.251,16 annui), dalle Regioni ad Autonomia Speciale (oltre che dagli Organi Costituzionali), dovrebbero essere versati al bilancio dello Stato per essere destinati al "Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese", istituito dal comma 48 della medesima L. n.147/2013, che sarebbe anch'esso esulante da finalità solidaristiche nell'ambito del sistema previdenziale.

Proseguendo nell'esposizione delle loro censure, le parti appellanti hanno affermato che le norme regionali riguardanti il contributo di solidarietà sarebbero, altresì, in contrasto con i principi generali del sistema tributario dello Stato.

Infatti, premesso che, in base all'art. 6, comma 2, del D.P.R. n.1074/1965 (recante "Norme d'attuazione dello Statuto d'Autonomia in materia finanziaria), la Regione Siciliana ha facoltà d'istituire nuovi tributi per far fronte a particolari esigenze della comunità regionale, salva l'osservanza dei limiti scaturenti dai principi generali del sistema tributario dello Stato (la cui disciplina compete, in base all'art. 117, comma 2, lett. E, della Costituzione, esclusivamente al legislatore statale), le parti appellanti hanno affermato che la Regione non può "duplicare" integralmente tributi statali e deve rispettare, comunque, il principio della ragionevolezza dell'imposizione.

Orbene, nella fattispecie in esame, il legislatore siciliano, istituendo una nuova imposta sui redditi derivanti da pensioni superiori ad € 50.000,00 annui, già gravati dall'applicazione dell'IRPEF e delle correlate addizionali, avrebbe violato l'art. 117, comma 2, lett. E, della Costituzione, l'art. 6 del D.P.R. n.1074/1965 ed i principi di ragionevolezza e di sostenibilità dell'imposizione tributaria.

* * * * *

Secondo le parti appellanti, anche se si ritenesse che la normativa istitutiva del contributo di solidarietà regionale non abbia natura tributaria si sarebbe, comunque, in presenza di un gravoso prelievo

sulle pensioni, inquadrabile nel “genus” delle “prestazioni patrimoniali imposte per legge”, di cui all’art. 23 della Costituzione.

In tale contesto, anche le asserite necessità di salvaguardare gli equilibri di bilancio e di contenere l’ingente spesa previdenziale regionale non potrebbero, però, comportare deroghe ai principi di ragionevolezza e di proporzionalità, dovendo il legislatore operare un congruo bilanciamento delle esigenze di finanza pubblica con altri valori tutelati dalla Costituzione, quali il legittimo affidamento dei cittadini sulla sicurezza giuridica, l’eccezionalità e la sostenibilità del prelievo ecc., come peraltro rimarcato dalla sentenza n.173/2016 della Corte Costituzionale, che, proprio riscontrando la sussistenza di tali requisiti, ha ritenuto che il contributo di solidarietà sulle pensioni, così come introdotto dall’art. 1, comma 486, della legge statale n.147/2013, non sia viziato da profili d’incostituzionalità.

Tali requisiti non sarebbero, invece, rinvenibili nell’art. 22 della L.R. n.21/2014, istitutivo del contributo di solidarietà regionale, che costituirebbe, quindi, una misura ablativa applicata sulle pensioni in maniera gravosa e non giustificabile neppure con impellenti esigenze di risanamento finanziario del sistema previdenziale.

Le parti appellanti hanno, conclusivamente, chiesto che questa Sezione, reputate rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sopra illustrate, rimetta gli atti alla Corte Costituzionale per gli adempimenti di competenza.

* * * * *

Il Fondo Pensioni Sicilia s’è costituito in giudizio, chiedendo che

vengano dichiarate manifestamente infondate le questioni di costituzionalità prospettate dalle parti appellanti, con conseguente rigetto delle pretese da essi avanzate per ottenere la disapplicazione sulle loro pensioni del contributo di solidarietà previsto, in via temporanea, dall'art. 22 della L.R. n.21/2014, che non si configura affatto come tributo bensì come misura finalizzata al contenimento della spesa previdenziale regionale in un periodo di grave crisi finanziaria.

* * * * *

Nelle more della trattazione del presente giudizio, è stata pubblicata, in data 2.3.2018, la sentenza n.46, con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità, per i motivi ivi illustrati, delle questioni di legittimità costituzionale (sostanzialmente identiche a quelle prospettate dalle parti appellanti in questa sede), che erano state sollevate nei riguardi dell'art. 22 della L.R. n.21/2014 e dell'art. 1, comma 487, della legge statale n.147/2013 da altro Giudice Unico delle Pensioni presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Siciliana con l'ordinanza n.65/2017, emessa in data 5.4.2017.

* * * * *

All'odierna udienza, il difensore dei sig.ri C., G., S., C., C., C., I., N. e V. s'è limitato ad insistere per l'accoglimento dell'appello mentre il legale del Fondo Pensioni Sicilia, facendo riferimento sia alla memoria di costituzione sia alla recentissima sentenza n.46/2018 della Corte Costituzionale, ha chiesto il rigetto del gravame, in

quanto giuridicamente infondato.

DIRITTO

Preliminarmente, il Collegio Giudicante rileva che:

tutti i soggetti appellanti sono ex funzionari regionali, assunti in servizio in epoca anteriore all'entrata in vigore della L.R. n.21 del 9.5.1986 e, quindi, rientranti nell'ambito del cosiddetto "contratto 1", le cui pensioni, tutte decorrenti da date anteriori all'anno 2000, sono state liquidate in base al "sistema retributivo" e sono materialmente pagate dal Fondo Pensioni Sicilia, con l'utilizzo di fondi integralmente provenienti dal bilancio della Regione Siciliana;

su tali pensioni, il cui ammontare è notevolmente superiore ad € 50.000,00 annui lordi ma inferiore ad € 91.251,16, è stato applicato esclusivamente il contributo di solidarietà introdotto dall'art. 22, comma 1, della L.R. n.21/2014 e non anche quello di cui all'art. 1, comma 486, della legge statale n.147/2013, cui fa riferimento il comma 2 dell'art. 22 della medesima L.R..

* * * * *

Ciò precisato e prima di vagliare le tematiche prospettate dalle parti appellanti, il Collegio Giudicante reputa necessario effettuare un'analitica rassegna della più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale, riguardante norme finalizzate al riequilibrio del sistema previdenziale ed al contenimento della relativa spesa.

A) Con la **sentenza n.116/2013** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22-bis, del D.L. n. 98/2011, conv. in L. n. 111/2011, come modificato dall'art. 24, comma 31-bis, del

D.L. n. 201/2011, conv. in L. n. 214/2011, che disponeva che, limitatamente al periodo agosto 2011- dicembre 2014, le pensioni erogate da Enti gestori di forme di previdenza obbligatoria, d'ammontare superiore ad € 90.000,00 annui, fossero assoggettate ad un contributo di perequazione, pari:

al 5%, sullo scaglione da € 90.000,01 fino a 150.000,00 €;

al 10%, sullo scaglione da € 150.000,01 fino a 200.000,00 €;

al 15%, sullo scaglione da € 200.000,01 in su.

In particolare, la Corte Costituzionale ravvisò (richiamando le proprie precedenti sentenze n.223/2012 e n.241/2012) la natura tributaria del suddetto contributo di perequazione, in quanto costituente un prelievo sostanzialmente analogo a quello disposto sul trattamento retributivo dei dipendenti pubblici (già dichiarato incostituzionale); esso integrava, infatti, una decurtazione patrimoniale definitiva della pensione, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare, che presentava tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale per potersi qualificare il prelievo come tributario (v. le sentenze nn: 223/2012; 141/2009; 64, 102 e 335 del 2008; 334/2006; 73/2005).

Inoltre, ad avviso della Corte Costituzionale, il contributo di perequazione violava gli artt. 3 e 53 della Cost., configurandosi come un intervento impositivo irragionevole e discriminatorio a danno di una sola categoria di cittadini, ossia i pensionati, senza, quindi, garantire l'osservanza del principio di eguaglianza a parità di reddito, attraverso un'irrazionale limitazione della platea dei soggetti passivi.

In tale ottica, la Corte Costituzionale sottolineò, altresì, che:

i redditi da pensione non hanno una natura diversa nè deteriore rispetto agli altri redditi, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 della Cost.;

la tassazione esige un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema improntato a criteri di progressività, come esplicazione del principio di eguaglianza;

appariva, quindi, irragionevole il diverso trattamento tra pensionati e contribuenti in generale;

se l'eccezionalità della situazione economica dello Stato poteva consentire il ricorso a strumenti straordinari, ciò non poteva, però, determinare l'obliterazione del fondamentale criterio di eguaglianza tra i cittadini;

d'altronde, l'irragionevolezza dell'intervento settoriale in questione era palese, considerato anche che la pensione ha natura di retribuzione differita, di modo che il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie veniva ad essere ancor più discriminatorio, in quanto gravava su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, di pertinenza di cittadini che avevano da tempo concluso la loro vita lavorativa.

B) Con la **sentenza n.173/2016** la Corte Costituzionale ha, invece, dichiarato:

l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 486, della L. n.147/2013 (legge di stabilità per il 2014), disciplinante il contributo di solidarietà sulle pensioni statali da 91.216,51 € in su, che erano state sollevate, con riferimento agli artt.

2, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97, 136 della Cost., dalle Sezioni Giurisdizionali della Corte dei Conti per il Veneto, la Calabria, la Campania e Umbria;

l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 487, della L. n.147/2013, che erano state prospettate, con riferimento agli artt. 2, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 97, 136 della Cost., dalla Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Calabria.

In particolare, la Consulta ha affermato che:

il contributo di solidarietà in questione non riveste natura d'imposta, in quanto non acquisito direttamente dallo Stato per essere destinato alla fiscalità generale, venendo, invece, prelevato dall'I.N.P.S. e dagli altri Enti previdenziali interessati, i quali lo trattengono all'interno delle proprie gestioni per il perseguimento di finalità solidaristiche endo-previdenziali, anche per quanto concerne i trattamenti destinati ai cosiddetti "esodati";

trattasi, dunque, di un prelievo inquadrabile nel genus delle "prestazioni patrimoniali imposte per legge", di cui all'art. 23 della Cost., avente la finalità di contribuire al contenimento degli ingenti oneri finanziari del sistema previdenziale ed al suo riequilibrio;

d'altronde, in linea di principio, l'applicazione di un contributo di solidarietà sulle pensioni è misura consentita al legislatore, ove non travalichi i limiti della ragionevolezza, dell'affidamento e della tutela previdenziale, di cui agli artt. 3 e 38 della Cost.;

il contributo deve, pertanto, operare all'interno dell'ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà forte, mirata a puntellare il

sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale alle categorie più deboli, siccome imposta da una grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori, che debbono essere accuratamente ponderati dal legislatore, in modo che l'intervento sia ragionevole e consenta di derogare al principio dell'affidamento in ordine alla conservazione della pensione conseguita;

in ogni caso, il contributo di solidarietà deve avere le caratteristiche dell'eccezionalità e della temporaneità;

il prelievo deve incidere sulle pensioni elevate, ossia quelle d'ammontare superiore al nucleo essenziale di protezione, rappresentato dalla pensione minima; in ogni caso, non dev'essere eccessivo ma sostenibile e rispettoso del principio di proporzionalità.

La Corte ha ritenuto, conclusivamente, che il contributo di solidarietà, onde superare lo "scrutinio stretto di costituzionalità" e palesarsi come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (in conformità agli artt. 2 e 38 della Cost.), deve:

operare all'interno del complessivo sistema della previdenza;

essere imposto dalla crisi contingente e grave di tale sistema;

incidere sulle pensioni più elevate;

presentarsi come prelievo sostenibile;

rispettare il principio di proporzionalità;

essere utilizzato come misura una tantum.

Orbene, secondo la Corte Costituzionale, tali condizioni appaiono, sia pur al limite, rispettate dal contributo di solidarietà introdotto dall'art. 1, comma 486, della L. n.147/2013, dato che:

esso opera all'interno del sistema previdenziale, che concorre a finanziare, in un momento di grave crisi del sistema stesso, in cui s'è manifestata anche l'esigenza di tutelare gli "esodati";

riguarda le pensioni più elevate, incidendo su di esse in base ad aliquote crescenti, nel rispetto del criterio di proporzionalità e, tenuto conto della temporaneità, anche di quello della sostenibilità del sacrificio economico.

La Corte ha, infine, osservato che:

non v'era possibilità di raffronto, sotto il profilo del rispetto del principio di eguaglianza, tra il contributo di solidarietà di cui al comma 486 e le misure di risparmio sulla spesa pensionistica, che il comma 487 ha rimesso all'autonoma iniziativa degli Organi Costituzionali e delle Regioni a Statuto Speciale, come la Sicilia;

la destinazione del prelievo alle gestioni previdenziali (anche per garantire sostegno agli esodati) non costituisce arbitraria attribuzione di discrezionalità amministrativa in favore di tali gestioni o, comunque, indifferenziata destinazione di spesa.

C) Con la **sentenza n.213/2017** la Corte Costituzionale ha dichiarato la giuridica infondatezza delle questioni di costituzionalità dell'art. 1, commi 486 e 487, della L. n.147/2013, che erano state sollevate, con riferimento agli artt. 3, 53 e 136 della Cost., dalla Commissione Giurisdizionale per il Personale della Camera dei Deputati.

A tal proposito, la Corte Costituzionale ha sottolineato che il suddetto comma 487 non impone "tout court" l'applicazione del contributo di solidarietà, così come disciplinato dal comma 486, ma prevede che i

soggetti destinatari della norma (tra cui gli Organi Costituzionali e le Regioni a Statuto Speciale) versino al bilancio dello Stato i risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa pensionistica, che venissero da essi adottate, sulla base dei principii enunziati nel comma 486, nell'esercizio della propria autonomia.

In pratica, le ritenute sulle pensioni dei loro ex dipendenti, disposte dagli Organi Costituzionali e dalle Regioni a Statuto Speciale, non sono obbligatorie, costituendo esplicitazione dell'autonomia di tali soggetti, da esercitarsi nell'ottica generale del conseguimento di risparmi di spesa sul versante previdenziale.

Ciò potrà avvenire in base ai principii di cui al comma 486, ossia mediante misure temporanee ed eccezionali, nel rispetto dei criteri di progressività, con aliquote sostenibili applicate su pensioni elevate, senza, però, alcuna necessità di uniformarsi pedissequamente alle statuizioni di dettaglio contenute nel medesimo comma 486 e tenendo presenti, in ogni caso, i parametri enunziati nella sentenza n.173/2016.

In tale ottica, la Consulta ha, altresì, rammentato che, con la propria precedente sentenza n.254/2015, che aveva definito un ricorso proposto in via principale dalla Regione Siciliana, era già stato affermato che il comma 487 della L. n.147/2013 non lede l'autonomia statutaria.

In sostanza, la Consulta non ha ravvisato profili d'incostituzionalità nel combinato disposto dei commi 486 e 487 della L. n.147/2013, laddove è stata riconosciuta la facoltà delle Regioni a Statuto

Speciale e degli Organi Costituzionali di provvedere all'applicazione di contributi di solidarietà sulle pensioni dei propri ex dipendenti, nell'ottica del conseguimento di mirati risparmi sulla spesa previdenziale.

D) Dalla **sentenza n.250/2017**, emessa dalla Consulta in occasione del giudizio sulla costituzionalità dei nuovi criteri introdotti dal D.L. n.65/2015, conv. in L. n.109/2015, per la perequazione delle pensioni, si evincono i seguenti fondamentali principii:

l'entità dell'onere a carico dei pensionati dev'essere valutata tenendo conto del trattamento complessivo ad essi spettante, non con riguardo alla sola perequazione automatica, dovendosi verificare se non venga sacrificato in misura sproporzionata il diritto fondamentale alla pensione;

le misure riguardanti il blocco temporaneo della perequazione delle pensioni non hanno natura tributaria bensì di mero risparmio di spesa e, quindi, non di decurtazione definitiva del patrimonio dei soggetti passivi;

va salvaguardato un reddito che consenta di non comprimere le esigenze essenziali di vita dei pensionati;

il principio di ragionevolezza rappresenta il cardine attorno al quale debbono ruotare le scelte del legislatore in materia pensionistica; pertanto, negli interventi legislativi che si prefiggono risparmi di spesa in tale materia deve rinvenirsi idonea motivazione delle scelte effettuate per tutelare gli equilibri di bilancio e perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, garantendo, comunque, la tutela dei livelli

essenziali delle prestazioni;

dall'art. 38 della Cost. si evince che non costituisce conseguenza costituzionalmente necessitata quella dell'adeguamento con cadenza annuale di tutte le pensioni, con particolare riferimento a quelle medio-alte, che sono in grado di resistere agevolmente all'inflazione; il principio di proporzionalità dei trattamenti di quiescenza alla qualità ed alla quantità del lavoro svolto, di cui all'art. 36 della Cost., non può comportare un'automatica ed integrale coincidenza tra la misura della pensione e l'ultima retribuzione, essendo riservata al legislatore un'ampia sfera di discrezionalità per l'attuazione di tale principio; nella costante interazione tra i principi racchiusi negli artt. 3, 36, 1° comma, e 38, 2° comma, della Cost. debbono rinvenirsi i limiti alle misure di contenimento della spesa in materia pensionistica nei mutevoli contesti economici; in tale ottica, l'individuazione di un equilibrio tra i vari valori coinvolti determina la non irragionevolezza delle misure introdotte con riguardo alla perequazione.

E) Come sopra riferito, con la **sentenza n. 46/2018** la Corte Costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità (del tutto analoghe a quelle prospettate nel presente giudizio dalle parti appellanti) che erano state sollevate, con l'ordinanza n.65/2017, pubblicata il 5.4.2017, da uno dei Giudici Unici delle Pensioni operanti presso la Sezione Giurisdizionale per la Sicilia di questa Corte nei riguardi dell'art. 22 della L.R. 21/2014 e dell'art. 1, comma 487, della L. n.147/2013.

A tal proposito, la Corte Costituzionale ha affermato che:

il Giudice “a quo” aveva formulato più opzioni ermeneutiche, tra loro sostanzialmente alternative, investenti disposizioni in parte distinte, lasciando alla Corte la scelta dell’interpretazione da scrutinare in sede di verifica delle singole questioni di costituzionalità;

v’era carenza di un nesso di subordinazione logico-giuridica tra le qualificazioni del prelievo come “tributo” oppure come “prestazione patrimoniale imposta per legge”;

infine, anche nell’ipotizzata prospettazione della natura tributaria del prelievo, il Giudice “a quo” non aveva affatto chiarito (pur tenendo presente quanto ufficialmente comunicato dal Fondo Pensioni Sicilia circa l’avvenuto accantonamento delle somme, oggetto di ritenute, per essere utilizzate nell’ambito del sistema previdenziale regionale) se la natura tributaria del contributo di solidarietà fosse da lui presupposta in ragione della sua destinazione al bilancio regionale per le finalità sociali, di cui all’art. 21, comma 2, lett. B, della L.R. n.21/2014, ovvero della sua destinazione al bilancio dello Stato, in base all’art. 1, comma 487, della L. n.147/2013, che parimenti era stato sospettato d’incostituzionalità.

* * * * *

Ad avviso del Collegio Giudicante, da tale rassegna si evince agevolmente il percorso evolutivo che ha caratterizzato la recente giurisprudenza della Corte Costituzionale, che, di fronte a distinte disposizioni comportanti oggettivi effetti sfavorevoli, tra loro sostanzialmente analoghi, sui trattamenti di quiescenza, consistenti in una decurtazione, per un limitato periodo, del relativo ammontare

od in una riduzione o sospensione, sempre in via temporanea, delle relative dinamiche perequative, ha reputato dapprima che si trattasse di illegittime e discriminatorie misure di natura tributaria e successivamente che, salvo il rispetto di determinate condizioni, si fosse in presenza di prelievi legittimi, da inquadrarsi nel genus delle “prestazioni patrimoniali imposte per legge”, di cui all’art. 23 della Cost., aventi la finalità di contribuire al contenimento degli ingenti oneri finanziari gravanti sul sistema previdenziale ed al suo riequilibrio, in un contesto caratterizzato da una contingente situazione di grave crisi economica e sociale del Paese.

* * * * *

Orbene, vagliando le doglianze formulate dalle parti appellanti alla luce dell’evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale sopra illustrata, il Collegio Giudicante osserva quanto segue.

A) In primo luogo, va dichiarata la manifesta infondatezza della questione inerente l’asserita incostituzionalità dell’art. 22 della L.R. n.21/2014 per violazione dell’art. 17, lett. F, dello Statuto regionale siciliano, che attribuisce “potestà legislativa concorrente” alla Regione in materia di disciplina del trattamento di quiescenza dei proprii ex dipendenti.

Infatti, la circostanza che, in tale contesto, la Regione debba legiferare “entro i limiti dei principii e degli interessi generali cui s’informa la legislazione dello Stato” non comporta affatto la conseguenza che essa debba riprodurre pedissequamente la disciplina recata dalle norme statali, senza poter tener conto, salva

ovviamente l'osservanza del principio di ragionevolezza, delle proprie peculiari esigenze.

Appare, quindi, del tutto evidente che la circostanza che il legislatore regionale abbia ritenuto, nel legittimo esercizio della propria discrezionalità e tenuto conto dell'ineludibile esigenza di conseguire congrui risparmi sulla spesa previdenziale, d'individuare in € 50.000,00 annui lordi (ossia in un importo inferiore a quello fissato dall'art. 1, comma 486, della legge statale n.147/2013) il "tetto minimo" delle pensioni degli ex dipendenti regionali, oltre il quale va applicato il contributo di solidarietà, non comporta alcuna violazione dei principii e degli interessi generali cui s'informa la legislazione dello Stato.

D'altro canto, va rammentato che nella sentenza n.213/2017 la Corte Costituzionale ha chiaramente evidenziato che:

l'applicazione del contributo di solidarietà sulle pensioni dei proprii ex dipendenti, da parte delle Regioni a Statuto Speciale e degli Organi Costituzionali (Camera, Senato ecc.), costituisce esplicitazione dell'autonomia di tali soggetti nell'ottica generale del legittimo conseguimento di mirati risparmi di spesa sul versante previdenziale; ciò deve avvenire sulla base dei principii generali desumibili dall'art. 1, comma 486, della L. n.147/2013, senza, però, alcuna necessità di uniformarsi alle statuizioni di dettaglio in esso contenute, tra le quali rientrano indubbiamente l'individuazione sia degli scaglioni di pensione su cui operare concretamente il prelievo che delle correlative aliquote.

B) In secondo luogo, non appare condivisibile la tesi secondo cui il contributo di solidarietà previsto dall'art. 22, comma 1, della L.R. n.21/2014, che è stato concretamente applicato sulle pensioni dei soggetti odierni appellanti (tutti ex funzionari regionali, rientranti nell'ambito del cosiddetto "contratto 1"), avrebbe natura tributaria, in quanto i relativi importi non sarebbero destinati ad essere definitivamente introitati dal Fondo Pensioni Sicilia bensì ad essere riversati nel bilancio della Regione Siciliana, a prescindere dal perseguimento di specifiche finalità di natura previdenziale.

A tal proposito, va rammentato che l'art. 15 della L.R. 14.5.2009, n.6 (che ha provveduto all'istituzione del "Fondo Pensioni Sicilia"), dispone espressamente:

al comma 7, che: "L'onere del trattamento di quiescenza per il personale destinatario delle norme di cui al 1° comma dell'art. 10 della L.R. n.21/1986 (ossia i soggetti rientranti nell'ambito del cosiddetto <contratto 2>, in quanto assunti in servizio presso la Regione Siciliana dal 9.5.1986 in poi) è a carico del Fondo Pensioni";

al comma 8, che: "L'onere del trattamento di quiescenza per il personale di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 10 della L.R. n.21/1986 (ossia i soggetti rientranti nell'ambito del cosiddetto <contratto 1>, in quanto assunti in servizio anteriormente al 9.5.1986) è totalmente a carico del bilancio della Regione, che provvede ai relativi pagamenti tramite il Fondo Pensioni, attraverso appositi trasferimenti delle risorse finanziarie occorrenti".

Orbene, tenuto conto delle peculiari caratteristiche del sistema di

finanziamento della previdenza relativa al personale regionale, deve ritenersi che l'applicazione del contributo di solidarietà, di cui all'art. 22, comma 1, della L.R. n.21/2014, a carico degli ex dipendenti rientranti nell'ambito del cosiddetto "contratto 1" viene a configurarsi come una misura finalizzata essenzialmente a far conseguire alla Regione risparmi di spesa sul versante previdenziale, considerato che esclusivamente sul suo bilancio gravano integralmente gli oneri finanziari occorrenti per il pagamento di tali pensioni.

Opinando diversamente, ossia ritenendo che per il solo fatto che il contributo di solidarietà in questione venga ad essere introitato dalla Regione e non dal Fondo Pensioni Sicilia (che, relativamente agli ex dipendenti regionali rientranti nell'ambito del "contratto 1", espleta funzioni inerenti il mero pagamento materiale delle pensioni) si sia in presenza di un illegittimo prelievo di natura tributaria, dovrebbe conseguentemente affermarsi, in maniera illogica, incoerente e sinanche paradossale, che la Regione Siciliana (a differenza di tutte le altre Amministrazioni pubbliche erogatrici di trattamenti di quiescenza, tra cui rientrano anche gli Organi Costituzionali, così come chiaramente specificato nell'art. 1, comma 487, della L. n.147/2013 e nella sentenza della Corte Costituzionale n.213/2017, che ha reputato legittima tale norma) sarebbe giuridicamente impossibilitata ad adottare, in un contesto caratterizzato da una grave crisi economica e finanziaria, misure temporanee volte al contenimento dell'ingente spesa previdenziale gravante direttamente ed esclusivamente sul proprio bilancio.

D'altro canto, al fine di sostenere che il contributo di solidarietà sulle pensioni d'ammontare superiore a 50.000,00 € annui, istituito dall'art. 22, comma 1, della L.R. n.21/2014, avrebbe, comunque, natura tributaria, non può farsi valido ed utile riferimento alla circostanza che, pur essendo stato espunto dal testo della legge (a seguito dell'impugnativa proposta dal Commissario dello Stato) il comma 3 dell'art. 22 (che disponeva che le somme introitate a titolo di contributo di solidarietà fossero destinate a concorrere al finanziamento degli interventi di natura socio-assistenziale indicati nell'art. 21), siano rimasti formalmente in vigore il comma 2, lett. B, ed il comma 3 dell'art. 21, in cui, tra le fonti di finanziamento di tali interventi, si fa menzione anche delle somme provenienti dall'applicazione del contributo di solidarietà.

Infatti, una volta che è stato espunto il comma 3 dell'art. 22, una coerente interpretazione logica e sistematica (effettuata prescindendo da aspetti meramente formalistici) del complesso normativo residuo induce a ritenere ragionevolmente che l'ipotizzata finalizzazione di quanto ricavato dall'applicazione del contributo di solidarietà sulle pensioni al finanziamento degli interventi socio-assistenziali di cui all'art. 21 non sia più giuridicamente né concretamente attuabile.

D'altro canto, la fondatezza di tali conclusioni appare confermata anche dal Fondo Pensioni Sicilia, il quale, rispondendo a specifici quesiti rivoltigli dal Giudice di primo grado con apposita ordinanza istruttoria, ha riferito che le somme ricavate dall'applicazione del

contributo di solidarietà sono attualmente accantonate distintamente per tipologia di trattamento pensionistico e precisamente:

da un lato, quelle relative ai trattamenti pensionistici rientranti nell'ambito d'applicazione dell'art. 10, commi 2 e 3, della L.R. n.21/1986 (di cui sono titolari i soggetti ricompresi nel cosiddetto "contratto 1"), con oneri finanziari gravanti integralmente sulla Regione: esse saranno versate in entrata al bilancio regionale;

da un altro lato, quelle relative ai trattamenti pensionistici rientranti nell'ambito d'applicazione dell'art. 10, comma 1, della L.R. n.21/1986 (di cui sono titolari i soggetti ricompresi nel cosiddetto "contratto 2"), con oneri finanziari gravanti sul Fondo Pensioni: esse rimarranno acquisite al bilancio del medesimo Fondo.

Ciò premesso, il Fondo Pensioni ha sottolineato che, essendo stato definitivamente espunto (a seguito dell'impugnativa promossa dal Commissario dello Stato) il comma 3 dell'art. 22 della L.R. n.21/2014, non risulta giuridicamente praticabile e, in concreto, non è mai stata effettuata alcuna destinazione del contributo di solidarietà al perseguimento degli obiettivi socio-assistenziali, di cui agli artt. 53 e ss. della L.R. n.11/2010.

D'altronde, va rammentato che la rilevanza di quanto riferito dal Fondo Pensioni Sicilia è stata sottolineata anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.46/2018 (che, come sopra evidenziato, ha recentemente dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, che erano state sollevate nei riguardi del contributo di solidarietà regionale con l'ordinanza

n.65/2017, emessa da uno dei Giudici delle Pensioni operante presso la Sezione di primo grado di questa Corte).

Sulla scorta di tali elementi, il Collegio Giudicante reputa, conclusivamente, che:

debba escludersi la natura tributaria del contributo di solidarietà sulle pensioni regionali d'ammontare superiore ad € 50.000,00 annui, che è stato introdotto dall'art. 22 della L.R. n.21/2014;

conseguentemente, debbano dichiararsi manifestamente infondate tutte le questioni di costituzionalità, che sono state prospettate dalle parti appellanti sulla base del (non divisibile) presupposto della natura tributaria del prelievo in esame;

tale contributo sia, invece, da ricomprendersi nel "genus" delle "prestazioni patrimoniali imposte per legge", di cui all'art. 23 della Costituzione, finalizzate, nel caso di specie, al conseguimento di mirati risparmi sulla spesa previdenziale, analogamente a quanto già affermato, con riferimento al contributo di solidarietà previsto dall'art. 1, comma 486, della legge statale n.147/2013, dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.173/2016.

* * * * *

Ciò acclarato, deve ora verificarsi se il contributo di solidarietà sulle pensioni, così come disciplinato dalla normativa regionale, sia conforme ai principii sanciti dalla predetta sentenza della Consulta, affinché una "prestazione patrimoniale imposta per legge" in materia previdenziale possa considerarsi costituzionalmente legittima.

Orbene, come si evince dalla sentenza n.173/2016, il contributo di

solidarietà applicato sulle pensioni, onde superare lo “scrutinio stretto di costituzionalità”, deve:

essere imposto dalla crisi contingente e grave del sistema previdenziale e dall’ineludibile esigenza di contenere i relativi oneri finanziari;

incidere soltanto su pensioni di elevato ammontare;

rispettare il principio di proporzionalità;

presentarsi come prelievo sostenibile dai soggetti destinatari;

essere utilizzato dal legislatore come misura “una tantum”.

Ad avviso del Collegio Giudicante, tali condizioni sono ravvisabili nella fattispecie in esame, considerato che il contributo di solidarietà di cui all’art. 22 della L.R. n.21/2014:

è stato introdotto in un contesto di grave crisi, coinvolgente la tenuta dal punto di vista finanziario del sistema previdenziale vigente per gli ex dipendenti regionali, i cui ingentissimi oneri gravano (relativamente ai soggetti ricompresi nel “contratto 1”) integralmente sul bilancio della Regione Siciliana;

risulta concretamente finalizzato a conseguire ineludibili risparmi di spesa sul versante previdenziale, al fine di attenuare gli effetti di tale grave crisi;

incide soltanto su pensioni di notevole ammontare (oltre i 50.000,00 € annui);

è caratterizzato dall’applicazione di aliquote progressive e proporzionali all’entità della pensione (5% sullo scaglione da € 50.000,01 ad € 65.179,40; 5,50% sullo scaglione da € 65.179,41 ad

€ 91.251,16);

appare indubbiamente sostenibile (come si evince agevolmente anche dalla visura dei cedolini di pensione, allegati agli atti, relativi ai singoli appellanti) e tale, quindi, da non comprimere in maniera apprezzabile il soddisfacimento delle esigenze di vita dei pensionati interessati (a tal proposito, vanno tenuti presenti i basilari principi che sono stati sanciti dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.250/2017, che ha riconosciuto la legittimità dei limiti recentemente fissati in materia di perequazione delle pensioni, con particolare riferimento a quelle di rilevante ammontare, dal D.L. n.65/2015, conv. in L. n.109/2015);

ha una durata temporanea (dal settembre 2014 al dicembre 2016);

in sostanza, non risulta affatto connotato da profili di arbitrarietà e d'irrazionalità.

Il Collegio Giudicante reputa, quindi, che, anche qualificando il contributo di solidarietà sulle pensioni, istituito dalla normativa regionale in questione, come "prestazione patrimoniale imposta per legge", ai sensi dell'art. 23 della Costituzione, non sussistano i presupposti che possano plausibilmente legittimare il deferimento alla Corte Costituzionale delle questioni prospettate dalle parti appellanti, che, ad avviso di questa Sezione, appaiono manifestamente infondate.

* * * * *

Ne consegue che l'appello proposto avverso la sentenza di primo grado n.948/2016 va respinto.

Deve intendersi “assorbita” ogni ulteriore problematica prospettata dalle parti, in quanto ritenuta da questo Giudice non rilevante per la decisione della causa.

Considerate la novità e la notevole complessità delle questioni oggetto della controversia, sussistono idonei motivi per dichiarare compensate tra le parti le spese inerenti il presente grado di giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale d’Appello per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando, previa dichiarazione della manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dalle parti appellanti nei riguardi della normativa (art. 22 della L.R. n.21/2014) disciplinante l’applicazione del contributo di solidarietà sulle pensioni degli ex dipendenti della Regione Siciliana, rigetta il gravame proposto da C. G., G. S., S. G., C. C., C. G., C. G., I. A., N. M. e V. P. avverso la sentenza n.948/2016, emessa dalla Sezione di primo grado in data 22.12.2016.

Spese compensate.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 15 marzo 2018.

L’ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to (Valter Del Rosario)

F.to (Giovanni Coppola)

Depositata in Segreteria

Palermo, 17/04/2018

Il Direttore della Segreteria

F.to (Fabio Cultrera)