

**Civile Sent. Sez. L Num. 32595 Anno 2018**

**Presidente: MANNA ANTONIO**

**Relatore: MANCINO ROSSANA**

**Data pubblicazione: 17/12/2018**

**SENTENZA**

sul ricorso 21868-2015 proposto da:

CASSA NAZIONALE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA A FAVORE  
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI (CNPADC), in persona del  
legale rappresentante pro tempore, elettivamente  
domiciliata in ROMA, VIA BARBERINI 47, presso lo  
studio degli avvocati ANGELO PANDOLFO, SILVIA  
LUCANTONI, che la rappresentano e difendono, giusta  
delega in atti;

**- ricorrente -**

**contro**

VIGANO' ENRICO, elettivamente domiciliato in ROMA,

2018

3370

VIA G. VITELLESCHI, 26, presso lo studio  
dell'avvocato SALVATORE SPADARO, rappresentato e  
difeso dagli avvocati FRANCESCO PAOLO RAGOZINI,  
ALFREDO APA, giusta delega in atti;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 1245/2015 della CORTE  
D'APPELLO di NAPOLI, depositata il 13/03/2015 R.G.N.  
6928/2010;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica  
udienza del 03/10/2018 dal Consigliere Dott. ROSSANA  
MANCINO;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore  
Generale Dott. IGNAZIO PATRONE che ha concluso per  
l'accoglimento del ricorso;

udito l'Avvocato ANGELO PANDOLFO;

udito l'Avvocato FRANCESCO PAOLO RAGOZINI.

### FATTI DI CAUSA

1. Con sentenza depositata il 13 marzo 2013, la Corte di Appello di Napoli, per quanto in questa sede rileva, ha confermato la decisione del primo giudice che ha accolto la domanda proposta da Viganò Enrico, titolare di pensione di vecchiaia dal 1° marzo 2004, nei confronti della Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore dei Dottori Commercialisti, e ha dichiarato l'illegittimità delle trattenute operate sulla sua pensione, a titolo di contributo di solidarietà, a far data dal 1° gennaio 2009 e fino a marzo 2009, condannando la Cassa a rifondergli quanto illegittimamente trattenutogli oltre accessori.
2. La Corte di merito riteneva che la legge n.296 del 2006, art.1, comma 763, con norma innovativa, aveva facoltizzato la Cassa ad adottare delibere in cui il principio del *pro rata* veniva temperato rispetto alla formulazione originaria della legge n.335 del 1995 ma ciò non poteva valere che per il futuro, vale a dire per le delibere della Cassa adottate successivamente all'entrata in vigore della legge (vale a dire dal primo gennaio 2007) e per prestazioni pensionistiche maturate successivamente; nella specie, vertendosi in tema di trattamento pensionistico maturato prima del 1° gennaio 2007, la questione dell'illegittimità della delibera n. 4 del 2008 era irrilevante non potendo essere assoggetta a contributo di solidarietà una prestazione pensionistica maturata ed erogata sin dal 1° maggio 2003, nella vigenza dell'art. 3, comma 12 legge n.335 del 1995, nella originaria formulazione.
3. Avverso tale statuizione ha proposto ricorso la Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore dei Dottori Commercialisti, deducendo plurimi motivi di censura. Viganò Enrico ha resistito con controricorso, ulteriormente illustrato con memoria.

### RAGIONI DELLA DECISIONE

4. Con il primo motivo (indicato, in ricorso, come paragrafo II) la parte ricorrente denuncia violazione di norme di diritto in relazione all'art. 3, comma 12, l. n. 335 del 1995 come modificato dall'art. 1, comma 763, l.

n. 296 del 2006, nonché omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa un fatto decisivo per il giudizio, deducendo che, nella sua nuova formulazione, la norma attribuisce definitivamente autonomia normativa alle casse di previdenza privatizzate conferendo alle stesse il potere di adottare tutti i provvedimenti necessari alla salvaguardia dell'equilibrio finanziario di lungo termine e così anche di adottare provvedimenti, come il contributo di solidarietà, destinati ad incidere su diritti già maturati quali sono quelli dei pensionati; né poteva ritenersi senza rilievo, a tal fine, l'immutato carattere pubblicistico dell'attività svolta dagli enti di previdenza e assistenza per le categorie professionali, a seguito della loro trasformazione in soggetti di diritto privato, tale funzione pubblica legittimando gli enti ad adottare tutti i provvedimenti necessari per garantire la tenuta finanziaria dei regimi previdenziali dagli stessi erogati e ciò anche nella prospettiva di tutela delle categorie degli attivi e dei futuri iscritti in coincidenza del passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo.

5. Con il secondo motivo (paragrafo III, in ricorso) la parte ricorrente denuncia violazione di norme di diritto in relazione all'art. 2, commi 1 e 2, decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, deducendo che, alla luce dell'autonomia regolamentare riconosciuta da tali disposizioni agli enti privatizzati, e diretta a salvaguardare nel tempo l'equilibrio economico-finanziario delle loro gestioni, doveva riconoscersi la facoltà di imporre un contributo di solidarietà sulle pensioni già liquidate; nel quadro così delineato risultava evidente come la deliberazione n. 4/2008 costituisse senz'altro, come previsto nella medesima, un provvedimento in grado di "assicurare maggiore stabilità finanziaria al sistema previdenziale" della Cassa "determinando un miglioramento, per quanto contenuto, della situazione finanziaria" della stessa "e concorrendo - insieme a tutte le altre entrate - alla possibilità della Cassa di far fronte non solo agli oneri attuali e più vicini, ma anche a quelli più lontani in cui varierà il rapporto attivi/pensionati".
6. Con il terzo motivo (indicato come paragrafo IV) la Cassa deduce violazione di norme di diritto, in relazione all'art. 38, comma 2, della



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Costituzione, ribadendo la necessità che le Casse dei liberi professionisti assicurino, a tutti i soggetti appartenenti alle categorie tutelate, l'effettivo godimento dei diritti previsti da tale norma.

7. Con il quarto motivo (indicato come paragrafo V) la Cassa denuncia violazione di norme di diritto in relazione all'art. 2 Costituzione, avendo la stessa Corte costituzionale (con la sentenza n. 173 del 1986) evidenziato la necessità, nel passaggio da un sistema mutualistico ad un sistema solidaristico, di coniugare il principio di solidarietà stabilito da tale norma con quello di gradualità e di equità fra le generazioni.
8. Con il quinto motivo (indicato, infine, come paragrafo VI) la parte ricorrente denuncia la violazione di norme di diritto in relazione all'art. 3 Costituzione, osservando che la conferma della tesi prospettata dalla Corte di appello comporterebbe uno squilibrio a tutto danno dei giovani iscritti rispetto ai pensionati, beneficiari del più vantaggioso sistema reddituale, e richiedendosi invece, alla stregua della norma costituzionale, una più equa distribuzione di sacrifici tra gli iscritti attivi ed i pensionati.
9. Infine, pur non deducendo alcuna specifica violazione e rilevando che la controversia esaminata dalla Corte di appello ha per oggetto la delibera n. 4 approvata nella riunione del 28 ottobre 2008 dall'Assemblea dei delegati della CNPADC e, pertanto, l'applicazione del contributo di solidarietà per il quinquennio 1/1/2009 - 31/12/2013, la cassa assume che l'eventuale declaratoria di illegittimità del contributo non possa superare la data del 31.12.2013 non potendo essere condannata alla restituzione del contributo di solidarietà 2009-2013 successivamente alla data del 31 dicembre 2013.
10. Il ricorso è infondato.
11. I motivi, strettamente correlati, vanno esaminati congiuntamente.
12. Appare opportuno indicare la base giuridica ed il parametro di legittimità cui rapportare l'art 22 del Regolamento, entrato in vigore dal 1° gennaio 2004 e che ha introdotto il contributo di solidarietà, partendo dal processo di delegificazione, che ha preso le mosse dalla legge delega n. 537 del 1993, e dalla conseguente individuazione dei poteri regolamentari della Cassa.



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

13. A riguardo va ricordato che:

a) il Governo è stato delegato (con la L n 537/1993 art. 11, commi 32 e 33, lett. a), punto 4, Interventi correttivi di finanza pubblica) - per quel che qui interessa - "ad emanare (...) uno o più decreti legislativi diretti a riordinare (o sopprimere) enti pubblici di previdenza e assistenza", attenendosi, tra l'altro, al principio e criterio direttivo seguente: "privatizzazione degli enti stessi, nelle forme dell'associazione o della fondazione, con garanzie di autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile, ferme restandone le finalità istitutive e l'obbligatoria iscrizione e contribuzione agli stessi degli appartenenti alle categorie di personale a favore dei quali essi risultano costituiti".

b) il D.Lgs. 30 giugno 1994, n. 509, in attuazione della delega conferita dalla L. 24 dicembre 1993, n. 537, ha ribadito che le Casse privatizzate "hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile nel rispetto dei principi stabiliti dal presente articolo nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta " e che" la gestione economico-finanziaria deve assicurare l'equilibrio di bilancio mediante l'adozione di provvedimenti coerenti alle indicazioni risultanti dal bilancio tecnico da redigersi con periodicità almeno triennale". Per far ciò l'art. 1, comma 4, in combinato disposto con l'art. 2, comma 2, e art. 3, comma 2, del predetto decreto legislativo, ha previsto un potere regolamentare delle Casse non incompatibile con il sistema delle fonti potendo la fonte primaria costituita dal decreto legislativo autorizzare una fonte subprimaria (il Regolamento della Cassa approvato con decreto ministeriale) ad introdurre norme generali ed astratte ed a tal proposito si è parlato di "sostanziale delegificazione affidata dalla legge alla autonomia degli enti previdenziali privatizzati, entro i limiti ad essa imposti (cfr. Cass. 16 novembre 2009, n. 24202) e si è aggiunto "anche in deroga a disposizioni di legge precedenti".



c) Tali disposizioni del d.lgs. n. 509 *cit.*, non hanno, peraltro, attribuito agli emanandi regolamenti delle Casse la configurazione di regolamenti di delegificazione di cui alla L. n. 400 del 1988, art. 17, comma 2 (che indica i regolamenti di delegificazione come quelli "destinati a sostituire,

in materie non coperte da riserva assoluta di legge, preesistenti disposizioni legislative statali, in conformità a nuove norme generali regolatrici della materia stabilite con legge, e con effetto di abrogazione differita delle disposizioni legislative sostituite”) sicché ad essi - e, quindi, anche all'emanando Regolamento della Cassa di previdenza ragionieri - non è stato consentito di derogare a disposizioni collocate a livello primario, quali sono quelle dettate proprio per le Casse "privatizzate", a cominciare dalla L. n. 335 del 1995, art.3, comma 12, che ha natura di norma imperativa inderogabile dall'autonomia normativa delle Casse privatizzate.

d) Quest'ultima disposizione (legge n. 335 del 1995 art 3, comma 12, Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) - che , nella sua formulazione anteriore alla modifica introdotta dalla legge n. 296 del 2006, costituisce base giuridica e parametro di legittimità della norma regolamentare in esame - sancisce testualmente: «Nel rispetto dei principi di autonomia affermati dal d.lgs. n 509 del 1994, relativo agli enti previdenziali privatizzati, allo scopo di assicurare l'equilibrio di bilancio in attuazione di quanto previsto dall'art. 2, comma 2, del predetto decreto legislativo, la stabilità delle rispettive gestioni è da ricondursi ad un arco temporale non inferiore a 15 anni. In esito alle risultanze e in attuazione di quanto disposto dall'art. 2, comma 2, del predetto decreto, sono adottati dagli enti medesimi provvedimenti di variazione delle aliquote contributive, di riparametrazione dei coefficienti di rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico nel rispetto del principio del pro rata in relazione alle anzianità già maturate rispetto alla introduzione delle modifiche derivanti dai provvedimenti suddetti. Nei regimi pensionistici gestiti dai predetti enti, il periodo di riferimento per la determinazione della base pensionabile è definito, ove inferiore, secondo i criteri fissati all'art. 1, comma 17, per gli enti che gestiscono forme di previdenza sostitutive e al medesimo art. 1, comma 18, per gli altri enti. Ai fini dell'accesso ai pensionamenti anticipati di anzianità, trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 1, commi 25 e 26, per gli enti che gestiscono forme di previdenza sostitutive, e al medesimo art.

1, comma 28, per gli altri enti. Gli enti possono optare per l'adozione del sistema contributivo definito ai sensi della presente legge».

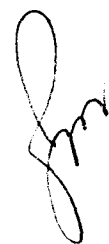
14. La norma, quindi, richiama le disposizioni di cui al d.lgs. n 509 del 1994 art 2 *cit.*, spec. commi 1 e 2), ribadendone i principi di autonomia e lo scopo di assicurare l'equilibrio di bilancio degli enti previdenziali privatizzati. In coerenza con le indicazioni risultanti dal bilancio tecnico (funzionali alla garanzia di stabilità delle gestioni, da ricondursi ad un arco temporale non inferiore a 15 anni), poi, gli stessi enti risultano contestualmente abilitati ad adottare - "nel rispetto del principio del pro rata, in relazione alle anzianità già maturate" - provvedimenti di "variazione delle aliquote contributive, di riparametrazione dei coefficienti di rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico".
- e) da quanto sopra esposto ~~ne~~ risulta, pertanto, una sostanziale delegificazione - affidata dalla legge alla autonomia degli enti previdenziali privatizzati, entro i limiti ad essa imposti per la disciplina, tra l'altro, del rapporto contributivo e del rapporto previdenziale - concernente le prestazioni a carico degli stessi enti - anche in deroga a disposizioni di legge precedenti.
15. Al pari delle disposizioni di legge nelle stesse materie gli atti di delegificazione - adottati dagli enti, entro i limiti della propria autonomia - sono soggetti, altresì, a limiti costituzionali.
16. Coerentemente, il sindacato giurisdizionale - su tali atti di delegificazione - ~~ne~~ investe il rispetto, da un lato, dei limiti imposti alla autonomia degli enti - dal quale dipende la loro idoneità a realizzare l'effetto perseguito, di abrogare, appunto, o derogare disposizioni di legge e, dall'altro, dei limiti costituzionali, in funzione della (eventuale) caducazione degli atti medesimi (art 1418 e 1324 cc), per contrasto con norme imperative.
17. Lo stesso sindacato giurisdizionale - circa il rispetto dei limiti imposti all'autonomia degli enti, appunto, e dei limiti costituzionali - investe (anche) gli atti di delegificazione, posti in essere dagli enti sulla base della legislazione successiva.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



18. Ciò premesso, va rilevato che questa Corte ha esposto con riferimento a fattispecie analoga relativa la stessa Cassa commercialisti (Cass. n. 25212 del 2009 ) che l'autonomia degli stessi enti, tuttavia, incontra un limite fondamentale, imposto dalla stessa disposizione che la prevede (ossia dal predetto d.lgs n. 509 del 1994, art. 2), la quale definisce espressamente i tipi di provvedimento da adottare, identificati, appunto, in base al loro contenuto ("variazione delle aliquote contributive, di riparametrazione dei coefficienti di rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico nel rispetto del principio del pro rata in relazione alle anzianità già maturate rispetto alla introduzione delle modifiche derivanti dai provvedimenti suddetti").
19. Esula, tuttavia, dal novero (una sorta di *numerus clausus*) degli stessi provvedimenti - e risulta incompatibile, peraltro, con il "rispetto del principio del pro rata (...)" - qualsiasi provvedimento degli enti previdenziali privatizzati (quale, nella specie, l'art. 22 del Regolamento di disciplina del regime previdenziale), che introduca - a prescindere dal "criterio di determinazione del trattamento pensionistico" - la previsione di una trattenuta a titolo di "contributo di solidarietà" sui trattamenti pensioni già quantificati ed attribuiti.
20. Ed invero sul punto deve evidenziarsi che l'imposizione di un "contributo di solidarietà" sui trattamenti pensionistici già in atto non integra, all'evidenza, ne' una "variazione delle aliquote contributive", ne' una "riparametrazione dei coefficienti di rendimento".
21. Alla stessa conclusione deve pervenirsi, tuttavia, con riferimento ad "ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico".
22. La previsione relativa intende riferirsi, infatti, a tutti i provvedimenti, che - al pari di quelli specificamente identificati nominativamente (di "variazione delle aliquote contributive", appunto, e di "riparametrazione dei coefficienti di rendimento") - incidano su "ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico".
23. Ne esula, quindi, qualsiasi provvedimento, che - lungi dall'incidere sui criteri di determinazione del trattamento pensionistico da adottarsi nel rispetto o tenuto conto del principio del pro rata, ai sensi delle successive



formulazioni dell'art 3, comma 12, l. n. 335 del 1995 e finalizzato al solo riequilibrio finanziario rispetto ai limiti di stabilità imposti dalla legge - imponga una trattenuta su detto trattamento già determinato, in base ai criteri ad esso applicabili, quale limite esterno della sua misura.

24. Né a diverse conclusioni e dunque alla legittimità della trattenuta, si può giungere attraverso il richiamo alla legge n. 296 del 2006 di modifica dell'art 3, comma 12, legge n. 335 del 1995, in quanto detta norma incide sul sistema del pro rata che è estraneo alla tematica del contributo di solidarietà.
25. La citata sopravvenuta normativa non può, pertanto essere intesa nel senso preteso dalla Cassa, di fonte del potere di introdurre prestazioni patrimoniali a carico dei pensionati, quale è il contributo di solidarietà.
26. Quanto alla disposizione di cui all'art 1 comma 488 della legge n. 147 del 2013, qualificata come di interpretazione autentica - secondo cui: «L'ultimo periodo della L. 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 763, si interpreta nel senso che gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti di cui al medesimo comma 763 ed approvati dai Ministeri vigilanti prima della data di entrata in vigore della L. 27 dicembre 2006, n. 296, si intendono legittimi ed efficaci a condizione che siano finalizzati ad assicurare l'equilibrio finanziario di lungo termine», va rilevato che questa Corte (cfr. Cass.n. 6702 del 2016, ord. n. 7568 del 2017) ha già affermato che «quest'ultimo intervento legislativo non incide sulla soluzione della presente questione, dal momento che la norma in esame pone come condizione di legittimità degli atti che essi siano finalizzati ad assicurare l'equilibrio finanziario a lungo termine, mentre sicuramente tale finalità non rappresenta un connotato del contributo straordinario di solidarietà, proprio perché di carattere provvisorio e limitato nel tempo, così come affermato dalla stessa ricorrente».
27. Va ulteriormente considerato che, comunque, non può prescindersi dalla considerazione che la norma di cui all'ultimo periodo dell'art 1, comma 763, legge 27 dicembre 2006, n. 296, non può che riguardare i provvedimenti che hanno inciso sui criteri di determinazione del



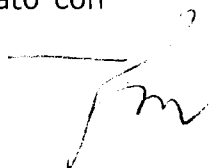
Corte di Cassazione - copia non ufficiale

trattamento pensionistico dei professionisti iscritti alla Cassa e non già la materia che esula dai poteri delle Casse, quale quella in esame.

28. Appare utile, al fine di confermare l'estraneità del contributo di solidarietà ai criteri di determinazione del trattamento pensionistico e conseguentemente anche al principio del necessario rispetto del pro rata, richiamare, altresì, la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 173/2016 che, nel valutare l'analogo prelievo disposto dall'art 1, comma 486, legge n. 147 del 2013, ha affermato che si è in presenza di un «prelievo inquadrabile nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del sistema previdenziale (sentenza n. 178 del 2000; ordinanza n. 22 del 2003)».
29. Sulla base delle considerazioni che precedono deve concludersi nel senso che esula dai poteri riconosciuti dalla normativa la possibilità per le Casse di emanare un contributo di solidarietà in quanto, come si è detto, esso, al di là del suo nome, non può essere ricondotto ad un «criterio di determinazione del trattamento pensionistico», ma costituisce un prelievo che può essere introdotto solo dal legislatore.
30. Le ragioni che hanno indotto questa Corte a ritenere che tra i poteri della Cassa non vi sia anche quello di applicare ai pensionati un contributo di solidarietà consente di escludere che possa incidere sulle conclusioni qui assunte la citata e recente sentenza della Corte Costituzionale, che ha concluso per la legittimità costituzionale dell'art 1 comma 486 della legge finanziaria del 2014 (ritenendo sussistere "sia pur al limite", rispettate nel caso dell'intervento legislativo in esame" le condizioni dalla Corte enunciate per la legittimità dell'intervento quali operare all'interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura *una tantum*").
31. Per le considerazioni che precedono il ricorso deve essere rigettato con condanna della ricorrente a pagare le spese del presente giudizio,



Corte di Cassazione - copia non ufficiale



con distrazione in favore dell'avvocato Francescopaolo Ragozini, dichiaratosi antistatario.

32. Avuto riguardo all'esito del giudizio ed alla data di proposizione del ricorso sussistono i presupposti di cui all'art 13, comma 1-quater, d.P.R. n 115 del 2002.

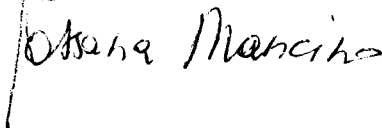
**P.Q.M.**

La Corte rigetta il ricorso e condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese processuali liquidate in euro 3.500,00 per compensi professionali oltre euro 200,00 per esborsi, spese forfettarie nella misura del 15% ed accessori di legge, da distrarsi in favore dell'avvocato Francescopaolo Ragozini. Ai sensi dell'art 13 , comma 1 quater del d.P.R. n 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso a norma del comma 1 bis , dello stesso art 13.

Così deciso in Roma il 3 ottobre 2018

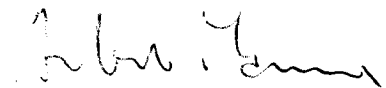
Il Consigliere

Rossana Mancino



Il Presidente

Antonio Manna



**IL CANCELLIERE**

*Dott. Caristo Inca Diro-ugi*

**Depositato in Cancelleria**

**17 DIC 2018**



**IL CANCELLIERE**

*Dott. Caristo Inca Diro-ugi*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale