

**Civile Sent. Sez. L Num. 20 Anno 2019**

**Presidente: MANNA ANTONIO**

**Relatore: MANCINO ROSSANA**

**Data pubblicazione: 03/01/2019**

**SENTENZA**

sul ricorso 29439-2016 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**

CREACO ANTONIO, elettivamente domiciliato in ROMA,

2018

3373

VIA CRESCENZIO 25, presso lo studio dell'avvocato  
FRANCESCO CREACO, che lo rappresenta e difende,  
giusta delega in atti;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 1490/2016 della CORTE  
D'APPELLO di REGGIO CALABRIA, depositata il  
05/09/2016 R.G.N. 261/2013;

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:  
rimessione alle SS.UU., in subordine accoglimento del  
ricorso;

udito l'Avvocato ANGELO PANDOLFO;

udito l'Avvocato FRANCESCO CREACO.

### **FATTI DI CAUSA**

1. Con sentenza depositata il 5 settembre 2016, la Corte di Appello di Reggio Calabria, in riforma della decisione del primo giudice, ha accolto la domanda proposta da Antonino Creaco, titolare di pensione di vecchiaia anticipata da luglio 2005, 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 finì ad ottobre 2010, per un importo complessivo di euro 658,00, condannando la cassa a rifondergli quanto illegittimamente trattenutogli oltre accessori.
2. Avverso tale statuizione ha proposto ricorso la Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore dei Dottori Commercialisti, deducendo plurimi motivi di censura; Antonino Creaco ha resistito con controricorso, ulteriormente illustrato con memoria.
3. La Sesta sezione civile di questa Corte ha deciso di rimettere alla pubblica udienza la trattazione del ricorso.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

4. Con il primo motivo, dopo aver rilevato la contraddittorietà delle sentenze di questa Corte di cassazione nn. 26102, 26229, 26303 del 2014 e 53 del 2015 relative al contributo di solidarietà previsto per il periodo 2009-2013, la Cassa denuncia violazione dell'art 3, comma 12, legge n. 335 del 1995 nel testo vigente ed omessa, insufficiente motivazione e contraddittoria motivazione circa un fatto decisivo per il giudizio in relazione alla inesatta interpretazione offerta dalla sentenza impugnata dell'art. 3, comma 12, sopra citato.
5. Con ulteriore motivo la ricorrente denuncia la violazione dell'art. 2, commi 1 e 2, d.lgs. n. 509 del 1994 in relazione alla funzione di rilievo pubblica svolta dalla cassa privatizzata.
6. Con successivi motivi si denuncia la violazione dell'art. 38, comma 2, 2 e 3 Cost. in ragione delle finalità di copertura assicurativa, di mutualità e solidarietà sottesa all'attività della Cassa in favore degli iscritti che

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

l'interpretazione criticata pregiudicava, senza peraltro che si fosse dato atto della avvenuta restituzione dei contributi versati nel periodo 2004-2008.

7. In sostanza, con i motivi esposti, la parte ricorrente rileva che nella fattispecie non era in discussione il principio del pro rata inteso quale tendenziale corrispondenza tra contributi e prestazioni ovvero come severa protezione delle situazioni in via di maturazione e che il contributo di solidarietà rappresentava un prelievo su trattamenti pensionistici già maturati non incidendo, pertanto, sulle aspettative degli assicurati e sul loro affidamento.
8. Il ricorso è infondato.
9. I motivi, strettamente correlati, vanno esaminati congiuntamente.
10. 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 presso le mosse dalla legge delega n. 537 del 1993, e dalla conseguente individuazione dei poteri regolamentari della Cassa.
11. A riguardo va ricordato che:
  - a) il Governo è stato delegato (con la L n 537/19993 art b1, 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,

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

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». 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 ~~no~~ 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.

12. 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.
13. Coerentemente, il sindacato giurisdizionale - su tali atti di delegificazione - ~~no~~ 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.

14. 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.
15. 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").
16. 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.
17. 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".
18. Alla stessa conclusione deve pervenirsi, tuttavia, con riferimento ad "ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico".
19. 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



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

di rendimento") - incidano su "ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico".

20. 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.
21. 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.
22. 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.
23. 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».
24. 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 trattamento pensionistico dei professionisti iscritti alla Cassa e non già la materia che esula dai poteri delle Casse, quale quella in esame.

25. 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)».
26. 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.
27. 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").
28. Per le considerazioni che precedono il ricorso deve essere rigettato con condanna della parte ricorrente a pagare le spese del presente giudizio, con



distrazione in favore dell'avvocato Francesco Creaco, dichiaratosi antistatario.

29. 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 Francesco Creaco. 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 nella camera di consiglio del 3 ottobre 2018

Il Consigliere

Rossana Mancino

*Rossana Mancino*

Il Presidente

Antonio Manna

*Antonio Manna*

Il Funzionario Giudiziario  
Dott.ssa Donatella COLETTA  
Depositato in Cancelleria



oggi, 3 GEN. 2019

Il Funzionario Giudiziario  
Dott.ssa Donatella COLETTA

*Donatella Coletta*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale