

**Civile Ord. Sez. L Num. 2018 Anno 2019**

**Presidente: D'ANTONIO ENRICA**

**Relatore: RIVERSO ROBERTO**

**Data pubblicazione: 24/01/2019**

**ORDINANZA**

sul ricorso 10825-2015 proposto da:

CASSA NAZIONALE DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA A FAVORE  
DEI RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI, in persona del  
legale rappresentante pro tempore, elettivamente  
domiciliata in ROMA, VIA ANTONIO BERTOLONI n. 44/46,  
presso lo studio degli avvocati MATTIA PERSIANI,  
GIOVANNI BERETTA, che la rappresentano e difendono,  
giusta delega in atti;

**- ricorrente -**

**2018**

**3394**

**contro**

TOSTI ALBERTO, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA  
NINO OXILIA 21, presso lo studio dell'avvocato  
RICCARDO VITTORIO ROSSI, che lo rappresenta e difende

unitamente all'avvocato RAVALLI ANSELMO, giusta  
delega in atti;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 169/2014 della CORTE D'APPELLO  
di PERUGIA, depositata il 20/10/2014 R.G.N. 298/2012.



### **RILEVATO CHE**

la Corte d'Appello di Perugia con la sentenza n.169/2014 ha rigettato l'appello proposto Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore dei Ragionieri e Periti commerciali (CNPR) avverso la sentenza che aveva dichiarato l'illegittimità delle trattenute effettuate dalla Cassa nel periodo 2004-2008, a titolo di contributo di solidarietà, sul trattamento pensionistico maturato da Tosti Alberto con decorrenza dal 1/2/2002 e condannava la Cassa resistente a restituire al ricorrente la somma di euro 14.061,33 oltre accessori di legge;

a fondamento della decisione, la Corte, per quanto di interesse, richiamava i principi sostenuti in materia dalla giurisprudenza di legittimità con i quali era stato affermato che gli enti previdenziali privatizzati (quale la CNPR) non possono adottare - in funzione dell'obiettivo, di cui all'art. 3, comma 12, della l. n. 335 del 1995, di assicurare equilibrio di bilancio e stabilità delle rispettive gestioni - provvedimenti che, lungi dall'incidere sui criteri di determinazione del trattamento pensionistico, impongono una trattenuta (*sub specie* di contributo di solidarietà) su un trattamento che sia già determinato in base ai criteri ad esso applicabili; dovendo ritenersi tali atti incompatibili con il rispetto del principio del *pro rata* - che è stabilito in base alle anzianità già maturate le quali concorrono a determinare il trattamento medesimo - e lesivi dell'affidamento dell'assicurato a conseguire una pensione di consistenza proporzionale alla quantità dei contributi versati; d'altra parte lo *ius superveniens* costituito dalla legge 296/2006, art. 1 comma 763 essendo modificativo e non interpretativo della legge precedente non poteva essere invocato in relazione a provvedimenti che, come quello per cui è causa, avevano inciso su pensioni già in essere al momento della loro emanazione;

avverso detta sentenza la Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza a favore dei Ragionieri e Periti commerciali ha proposto ricorso articolato su tre motivi ai quali ha resistito il ragionier Alberto Tosti con controricorso; le parti hanno depositato memorie.

### **CONSIDERATO CHE**

con il primo motivo la Cassa censura la sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione dell'art.3, comma 12 della l.335 del 1995 come modificato dall'art.1, comma 763 , della legge n. 296 del 2006 , in relazione alla norma di interpretazione autentica di cui all'art.1, comma 488 della l. 27.12.13 n. 147, sostenendo che le

norme sopravvenute hanno sanato retroattivamente le delibere adottate dalle forme di previdenza sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria (e, quindi, anche dalla CNPR) che non hanno applicato rigorosamente il principio del *pro rata*, conservandone, pertanto, la piena legittimità ed efficacia;

col secondo motivo la Cassa denuncia violazione e falsa applicazione dell'art.3, comma 12 della legge 335 del 1995 (art. 360, 1 comma n. 3 c.p.c.) in relazione all'articolo 40 del regolamento della CNPR entrato in vigore il 1 gennaio 2004, per avere affermato l'illegittimità dell'articolo 40 del vigente Regolamento di esecuzione della Cassa che, a seguito delle modifiche apportate dalla delibera del 20 dicembre 2003, ha introdotto un contributo temporaneo straordinario di solidarietà (dal 1 gennaio 2004 fino al 31 dicembre 2008) a carico dei titolari di pensioni di vecchiaia e di anzianità iscritti alla Cassa; mentre la disposizione regolamentare in oggetto non aveva violato in alcun modo il principio del *pro rata* anche perché adottato dalla Cassa nel pieno esercizio della propria autonomia organizzativa, amministrativa e contabile ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 509 del 1994; ed infatti il principio del *pro rata* mira a garantire l'assicurato nella conservazione delle anzianità già maturate graduando nel tempo l'effetto di riforme pensionistiche *in peius* e non ha in alcun modo alterato la consistenza della pensione percepita dal ragioniere Tosti in rapporto alla contribuzione dallo stesso versata; lamentando perciò che la sentenza impugnata aveva ricostruito il principio del *pro rata* in maniera distorta avendo ritenuto che esso, derogando al generale criterio dell'applicazione della normativa vigente al momento della maturazione dei requisiti per la pensione, consente di salvaguardare periodi di anzianità contributiva per i quali non è maturato alcun diritto a pensione; e nel senso che detto principio consente al pensionato di conservare, nell'ambito dello stesso sistema, il criterio quantitativo di determinazione della pensione a sé più favorevole. Al contrario, secondo la CNPR, non sussiste un diritto quesito dell'assicurato a conservare i più favorevoli criteri di liquidazione della prestazione precedentemente vigenti, in quanto il diritto a pensione viene ad esistenza solo nel momento in cui si sono realizzati i requisiti previsti dalla legge. In conseguenza, le delibere adottate ben potevano rettificare in senso peggiorativo il previgente regime di calcolo del trattamento pensionistico, con riguardo alle posizioni assicurative degli iscritti che non avessero ancora maturato i requisiti per accedere a quel trattamento;

con il terzo motivo il ricorso denuncia la violazione dell'art 2 d.lgs. n. 509/1994 in relazione all'art 40 del Regolamento. Deduce che la Cassa svolge una funzione pubblica dovendo fornire i mezzi previdenziali ed assistenziali in regime di mutualità di

categoria; è tenuta alla stabilità di bilancio ed autofinanziamento e, per perseguire la funzione pubblica nel rispetto della stabilità di bilancio, è stata dotata di potere normativo che deve rispettare i limiti imposti dalla Costituzione. Il principio di autonomia, la necessità di assicurare l'equilibrio di bilancio sono stati ribaditi anche nella legge n. 335/1995 che riconosce alle Casse tutti i poteri di adottare i provvedimenti necessari per la salvaguardia dell'equilibrio finanziario di lungo termine ribadito nel testo attualmente in vigore della norma. Ne consegue che la Cassa ha legittimamente adottato il contributo di solidarietà quale intervento straordinario, limitato nel tempo, volto a contrastare la crisi del sistema previdenziale e garantire l'equilibrio di bilancio;

i motivi di ricorso, da esaminare unitariamente per la connessione che li correla, sono infondati. Appare opportuno esaminare la base giuridica ed il parametro di legittimità cui rapportare l'art. 40 del Regolamento, entrato in vigore dall'1/1/2004 e che ha introdotto il contributo di solidarietà, partendo dal processo di delegificazione, che ha preso le mosse dalla legge delega n. 537/1993, e dalla conseguente individuazione dei poteri regolamentari della Cassa;

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 istituiti";
- 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 (L. n. 335/1995 art 3, comma 12, Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) - che, nella sua formulazione anteriore alla modifica introdotta dalla L n 296/2006, 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. 509/1994, 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";

la norma, quindi, richiama le disposizioni di cui al d.lgs. n. 509/1994 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 del 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;

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;

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. 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;

ciò premesso va rilevato che questa Corte ha esposto con riferimento a fattispecie analoga relativa la Cassa commercialisti (Cass. 25212/09 ) che "L'autonomia degli

stessi enti, tuttavia, incontra un limite fondamentale, imposto dalla stessa disposizione che la prevede (ossia dal predetto d.lgs. n. 509/1994 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");

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 pensionistici già quantificati ed attribuiti;

invero sul punto deve evidenziarsi che la imposizione di un "contributo di solidarietà" sui trattamenti pensionistici già in atto non integra, all'evidenza, né una "variazione delle aliquote contributive", né una "riparametrazione dei coefficienti di rendimento". Ma alla stessa conclusione deve pervenirsi, tuttavia, con riferimento ad "ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico". 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";

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. 335/1995 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;

né a diverse conclusioni, e dunque alla legittimità della trattenuta, si può giungere attraverso il richiamo alla L. n. 296/2006 di modifica dell'art. 3, comma 12, L. n. 335/1995 in quanto detta norma incide sul sistema del pro rata che è estraneo alla tematica del contributo di solidarietà. 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;

• quanto alla disposizione di cui all'art. 1 comma 488 della L. n. 147/2013, 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. 6702/2016, ord. n. 7568/2017) 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";

va ulteriormente considerato che, comunque, non può prescindersi dalla considerazione che la norma di cui all'ultimo periodo dell'art. 1, comma 763, L. 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; 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, L. n. 147/2013, 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)";

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;

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 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") possa incidere sulle conclusioni qui assunte;

per le considerazioni che precedono il ricorso deve essere rigettato con condanna della ricorrente a pagare le spese del presente giudizio; avuto riguardo all'esito del giudizio ed alla data di proposizione del ricorso sussistono i presupposti di cui all'art 13 , comma 1 *quater*, dpr n. 115/2002.

#### **PQM**

Rigetta il ricorso e condanna la ricorrente a pagare le spese processuali liquidate in complessivi € 4200 di cui € 4000 per compensi professionali, oltre 15% per spese generali ed accessori di legge .

Ai sensi dell'art. 13 , comma 1 *quater* del dpr 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.

Roma 4/10/2018