

N. 00966/2016 REG.PROV.COLL.  
N. 01065/2013 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1065 del 2013, proposto da:

E.P.A.P. - Ente di Previdenza ed Assistenza Pluricategoriale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Federico Sorrentino, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo, in Roma, Lungotevere delle Navi n. 30;

*contro*

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati per legge presso gli uffici, in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

*e con l'intervento di*

*ad adiuvandum:*

Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza a Favore dei Ragionieri e Periti Commerciali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Massimo Luciani e Mattia Persiani, con

domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Massimo Luciani, in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio n. 9;

A.D.E.P.P., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Caroleo, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso, in Roma, p.zza della Libertà n. 20;

E.P.P.I., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Michele Musarra, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso, in Roma, Via Civitavecchia n. 7;

*per l'annullamento*

della nota Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di cui al prot. n. 36/0018032/ma004.a007 del 7.12.2012, nella parte in cui subordina l'approvazione della proposta di modifica del regolamento dell'E.P.A.P. nella parte relativa all'aumento del contributo integrativo di cui al d.lgs. n. 103/1996 alla condizione che il contributo stesso rimanga invariato all'attuale 2% per le prestazione rese a favore delle pubbliche amministrazioni iscritte all'ente medesimo;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 novembre 2015 la dott.ssa Maria Cristina Quiligotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

L'E.P.A.P. - Ente di Previdenza ed Assistenza Pluricategoriale impugna

la nota Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di cui al prot. n. 36/0018032/ma004.a007 del 7.12.2012, nella parte in cui subordina l'approvazione della proposta di modifica del regolamento dell'E.P.A.P. nella parte relativa all'aumento del contributo integrativo di cui al d.lgs. n. 103/1996 alla condizione che il contributo stesso rimanga invariato all'attuale 2% per le prestazioni rese a favore delle pubbliche amministrazioni iscritte all'ente medesimo.

Dopo una breve premessa in ordine alla natura ed all'attività dell'ente stesso nonché alla disciplina del contributo previdenziale integrativo di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 103/1996 ed alle novità normative recentemente intervenute al riguardo, il ricorrente ha dato atto che il Consiglio di indirizzo generale ha adottato, in data 26 luglio 2012, la delibera n. 12/2012, avente ad oggetto le *“Proposte di modifiche al Regolamento dell'Ente”*; per quanto di specifico interesse in questa sede, l'ente ha proposto un aumento della contribuzione integrativa del 2%, la quale viene portata dall'attuale 2% al 4%, prevedendo che le somme derivanti dal predetto aumento sono destinate nella misura del 75% (ossia l'1,5% in termini assoluti) al montante individuale dell'iscritto e per la restante misura del 25% (ossia lo 0,5% in termini assoluti) ad attività di welfare per l'assistenza di tutti gli iscritti in situazioni precarie di reddito e di salute.

L'ente, quindi, con la nota del 19 settembre 2012, ha trasmesso al Ministero del lavoro e delle politiche sociali le proprie proposte di modifica regolamentare, ai fini dell'approvazione prevista dall'articolo 3, comma 2, del d.lgs. n. 509/1994.

Il Ministero, in riscontro, tenuto conto del parere reso dal co-vigilante Ministero dell'economia e delle finanze, con la nota oggetto della presente impugnazione, ha rilevato, sul punto di specifico interesse, che

*“per quanto concerne l’incremento del contributo integrativo, risulta allo stato necessaria, ai fini del positivo iter della delibera, prevedere che la misura di detto contributo integrativo resti invariato per le pubbliche amministrazioni che si avvalgono delle prestazioni professionali degli iscritti E.P.A.P., al fine di evitare l’insorgere di maggiori oneri per la finanza pubblica.”*. In altre parole, ad avviso del Ministero intimato, l’incremento del contributo previdenziale integrativo del 2% dall’attuale 2% al 4% può trovare applicazione esclusivamente per le prestazioni rese nei confronti della clientela privata e non invece anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni e ciò all’esplicito fine di evitare l’insorgere di maggiori oneri per la finanza pubblica.

Con il ricorso in trattazione il ricorrente ha, quindi, dedotto l’illegittimità della nota di cui in precedenza per i seguenti motivi di censura:

1 - *Violazione e falsa applicazione dell’articolo 8 della d.lgs. n. 103/1996 ed eccesso di potere per irragionevolezza e perplessità della motivazione.*

In particolare ha dedotto al riguardo che:

- il provvedimento impugnato si fonda su una scorretta interpretazione della normativa richiamata;
- ad avviso degli intimati Ministeri, infatti, l’inciso *“senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”* presente nell’articolo 8 del d.lgs. n. 103/1996, non consentirebbe interventi sui contributi previdenziali integrativi che possano genericamente determinare un aumento di spesa per la finanza pubblica;
- detto inciso osterebbe, pertanto, all’applicazione dell’incremento dei contributi nei confronti delle amministrazioni che si avvalgono delle prestazioni professionali degli iscritti all’E.P.A.P.;
- le novità introdotte dalla legge n. 133/2011 - che ha modificato l’articolo 8 del d.lgs. n. 103/1996 - incidono sui contributi integrativi,

demandando all'autonomia delle casse professionali sia la misura dell'aliquota dei contributi integrativi (tra un minima del 2% e un massimo del 5%), sia la fissazione dei criteri di destinazione della stesso con la possibilità di imputarlo al montante individuale del professionista e la predetta facoltà di destinare parte del contributo integrativo all'incremento dei montanti individuali è correlata proprio all'adozione del sistema contributivo che si presenta meno favorevole per i professionisti in termini di importo della pensione attesa;

- l'inciso *“senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica garantendo l'equilibrio economico, patrimoniale e finanziario delle casse e degli enti medesimi?”* è stato introdotto su richiesta della Commissione Bilancio del Senato, al fine di prevedere *“una clausola che commisuri eventuali prestazioni previdenziali aggiuntive ai maggiori contributi, garantendo l'equilibrio finanziario delle Casse”* e di escludere *“il rischio che all'aumento della contribuzione corrisponda un incremento eccessivo delle prestazioni che alteri l'equilibrio economico e finanziario delle Casse professionali?”*;

- l'inciso in esame sarebbe allora espressione dell'attenzione del legislatore affinché non si creino squilibri di bilancio delle casse professionali, che renderebbero necessario un intervento integrativo della Stato, con conseguenti *“maggiori oneri per la finanza pubblica”*;

- attesa la genesi della norma in esame ed il contesto normativo in cui essa si inserisce, dall'inciso di cui trattasi, non potrebbe fondatamente ricavarsi l'inapplicabilità dell'aumento del contributo integrativo per le prestazioni rese dai professionisti a favore delle pubbliche amministrazioni;

- la predetta inoperatività si risolverebbe, infatti, nell'imposizione di un differenziato sistema di contribuzione, in base al quale i professionisti che prestano la loro opera nei confronti di clienti privati

applicherebbero il contributo integrativo nella più elevata misura stabilita dalla cassa, mentre i professionisti che fatturano a pubbliche amministrazioni dovrebbero continuare ad applicare il contributo del 2%, con la conseguenza che i loro montanti e le loro pensioni sarebbero inferiori;

- della possibilità di una simile differenziazione non vi è, invece, traccia nella norma di legge, mentre sarebbe ragionevole ritenere che, qualora il legislatore avesse inteso introdurre un simile discrimine, lo avrebbe fatto in modo esplicito, specificando che le casse professionali avrebbero potuto deliberare l'aumento del contributo integrativo in relazione alle sole fatture emesse dai loro iscritti nei confronti di privati e non nei confronti delle amministrazioni;

- la formulazione letterale dell'inciso in esame, se letto nella sua interezza, secondo cui *“senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica garantendo l'equilibrio economico, patrimoniale e finanziario delle casse e degli enti medesimi”* e correttamente inteso, starebbe a significare esclusivamente che il modo in cui si devono evitare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica consiste proprio nel garantire l'equilibrio di bilancio delle casse professionali.

2 - *Violazione dell'articolo 3 della Costituzione*, in quanto i Ministeri intimati, richiedendo l'applicazione nei confronti delle amministrazioni pubbliche di un'aliquota differenziata e pari alla metà rispetto a quella applicata ai clienti privati, al fine di conseguire risparmi di spesa pubblica, ottengono sostanzialmente l'effetto di discriminare i professionisti che hanno una clientela in prevalenza pubblica rispetto a coloro che, invece, svolgono la propria attività soprattutto nei confronti di soggetti privati atteso che, a parità di prestazioni e di compensi percepiti nel corso della propria vita professionale, i primi maturerebbero un montante individuale di

minore entità, con la conseguenza che la loro pensione sarebbe ingiustificatamente più bassa di quella spettante ai secondi.

3 - *Violazione e falsa applicazione dell'articolo 8 del d.lgs. 103/1996 , incompetenza ed eccesso di potere per sviamento.*

L'art. 8, d.lgs n. 103/1996 impone limiti al potere dei Ministeri vigilanti di approvazione delle delibere concernenti la modifica della misura del contributo integrativo, atteso che, in realtà, gli stessi sono chiamati a valutare solo ed esclusivamente “*la sostenibilità della gestione complessiva e le implicazioni in termini di adeguatezza delle prestazioni?*” e, poiché le casse professionali sono soggetti privati, la loro autonomia gestionale non può essere incisa se non nei limiti tassativamente previsti dalla legge e un eventuale diniego dell'approvazione ministeriale potrebbe legittimamente fondarsi solo sulla valutazione dei predetti profili.

Non rientra, pertanto, nelle prerogative dei Ministeri vigilanti quella di rifiutare l'approvazione delle modifiche del regolamento dell'E.P.A.P. per ragioni diverse da quelle per le quali sono stati attribuiti i poteri di vigilanza e, quindi, per finalità diverse rispetto a quella di garantire l'equilibrio economico dell'Ente previdenziale.

Sono intervenuti in giudizio *ad adiuvandum* con atti rispettivamente del 20.3.2013 e del 15.4.2013 la Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza a Favore dei Ragionieri e Periti Commerciali e l'Adepp, i quali hanno argomentatamente insistito ai fini dell'accoglimento del ricorso.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si sono costituiti in giudizio rispettivamente in data 8.5.2013 e 23.5.2013, depositando memorie difensive con le quali hanno dedotto, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse concretizzandosi la nota impugnata in un mero atto interlocutorio e, pertanto, endoprocedimentale, in quanto tale non

direttamente lesivo per l'ente ricorrente; nel merito hanno, quindi, diffusamente dedotto l'infondatezza del ricorso.

E' intervenuto in giudizio, sempre *ad adiuvandum*, anche l'E.P.P.I. in data 1.10.2013, depositando atto con il quale ha, a sua volta, argomentatamente insistito ai fini dell'accoglimento del ricorso.

Con la memoria del 23.2.2015 l'E.P.A.P. ha controdedotto alle difese avversarie, con particolare riguardo all'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso, insistendo ai fini dell'accoglimento del ricorso.

Con le successive memorie rispettivamente del 23.2.2015 e del 24.2.2015 l'E.P.P.I. e la Cassa hanno a loro volta più diffusamente argomentato la fondatezza nel merito del ricorso, insistendo, in particolare, sul perimetro predeterminato del potere di vigilanza e controllo dei ministeri vigilanti e, pertanto, anche loro ai fini dell'accoglimento del ricorso.

Alla pubblica udienza del 5.5.2015 il ricorso è stato trattenuto per la decisione alla presenza dei difensori delle parti come da sperato verbale di causa.

1 - L'eccezione preliminare in rito di inammissibilità del ricorso in conseguenza della natura meramente interlocutoria e, pertanto esclusivamente endoprocedimentale, della nota impugnata e di cui alle memorie difensive dei ministeri resistenti, è destituita di fondamento e deve, pertanto, essere respinta alla luce del chiaro tenore testuale della nota medesima sul punto di specifico interesse. E, infatti, nella stessa, si legge che *“per quanto concerne l'incremento del contributo integrativo, risulta allo stato necessario, ai fini del positivo iter della delibera, prevedere che la misura del detto contributo integrativo resti invariato per le pubbliche amministrazioni ...”*, ed è, pertanto, evidente che, sul punto di specifico interesse, la nota finisce

per assumere una sostanziale valenza di arresto procedimentale nel senso che il positivo svolgimento del suddetto procedimento di approvazione della deliberazione di modifica del regolamento dell'ente è condizionato all'indicata modifica. In sostanza, alla luce del predetto tenore testuale, non appare esservi alcuno spazio plausibile per un'interlocuzione sul punto con i ministeri vigilanti, come, invece, adombrato in sede difensiva da parte dei medesimi.

La possibilità di convenire, attraverso contatti più approfonditi tra le parti, ad una soluzione concordata non emerge in alcun modo dalla predetta nota. La diretta ed immediata lesività della nota impugnata può, pertanto, essere colta nella sua pienezza alla luce delle assorbenti considerazioni che precedono.

D'altronde, dalla lettura dell'articolo 3 del D.Lgs. 30/06/1994, n. 509, emerge, con evidenza, la differenza tra il potere di vigilanza cui ai commi 1 e 2 secondo cui *“1. La vigilanza sulle associazioni o fondazioni di cui all'art. 1 è esercitata dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministero del tesoro, nonché dagli altri Ministeri rispettivamente competenti ad esercitare la vigilanza per gli enti trasformati ai sensi dell'art. 1, comma 1. ...2. Nell'esercizio della vigilanza il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministeri di cui al comma 1, approva i seguenti atti: a) lo statuto e i regolamenti, nonché le relative integrazioni o modificazioni; ...”*, che si esprime, appunto, con l'approvazione ministeriale ed il potere di cui al successivo comma 3 secondo cui *“3. Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di intesa con i Ministeri di cui al comma 1, può formulare motivati rilievi su: i bilanci preventivi e i conti consuntivi; le note di variazione al bilancio di previsione; i criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti così come sono indicati in ogni bilancio preventivo; le delibere contenenti criteri direttivi generali. Nel formulare tali rilievi il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, d'intesa*

*con i Ministeri di cui al comma 1, rinvia gli atti al nuovo esame da parte degli organi di amministrazione per riceverne una motivata decisione definitiva.”, fattispecie nella quale, appunto, alla formulazione dei motivati rilievi da parte dell'amministrazione ministeriale, può conseguire una motivata decisione definitiva da parte dell'ente in senso difforme alle indicazioni ministeriali.*

E, peraltro, a scanso di eventuali equivoci al riguardo, nel comma 3 dell'articolo 8 del d.lgs. n. 103 del 1996 si legge testualmente che *“Il contributo integrativo a carico di coloro che si avvalgono delle attività professionali degli iscritti è fissato mediante delibera delle casse o enti di previdenza competenti, approvata dai Ministeri vigilanti ... Le predette delibere, concernenti la modifica della misura del contributo integrativo e i criteri di destinazione dello stesso, sono sottoposte all'approvazione dei Ministeri vigilanti, che valutano la sostenibilità della gestione complessiva e le implicazioni in termini di adeguatezza delle prestazioni.”.*

La riconduzione del potere di approvazione delle modifiche del regolamento dell'ente al potere di vigilanza di cui ai commi 1 e 2 del d.lgs n. 509 del 1994 è evidente.

2 - Si premette, ancora, alla trattazione nel merito delle censure articolate in ricorso una breve ricostruzione della normativa nella materia.

L'articolo 8 del D.Lgs. 10/02/1996, n. 103, *“Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 25, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione”*, rubricato *“Obblighi di comunicazione: contribuzione a carico degli iscritti”*, dispone nel testo attualmente in vigore a seguito delle modificazioni apportate dal comma 1 dell' articolo 1 della L. 12 luglio 2011, n. 133, che *“1. Gli enti cui è affidata la tenuta degli albi e degli elenchi degli esercenti l'attività libero-professionale di cui all'art. 1 sono tenuti a trasmettere*

*alle corrispondenti forme gestorie di cui all'art. 3 l'elenco dei nominativi degli iscritti, corredato dei dati anagrafici ed identificativi della condizione professionale.*

*2. Gli iscritti agli albi o elenchi di cui al comma 1, che si trovano nella condizione di cui all'art. 1, sono tenuti a presentare domanda di iscrizione alla gestione o ente previdenziale secondo le modalità rispettivamente previste per esse e ad effettuare i relativi adempimenti contributivi, ivi compreso il contributo integrativo a carico dell'utenza, nelle misure e alle scadenze stabilite.*

*3. Il contributo integrativo a carico di coloro che si avvalgono delle attività professionali degli iscritti è fissato mediante delibera delle casse o enti di previdenza competenti, approvata dai Ministeri vigilanti, in misura percentuale rispetto al fatturato lordo ed è riscosso direttamente dall'iscritto medesimo all'atto del pagamento, previa evidenziazione del relativo importo nella fattura. La misura del contributo integrativo di cui al primo periodo non può essere inferiore al 2 per cento e superiore al 5 per cento del fatturato lordo. Al fine di migliorare i trattamenti pensionistici degli iscritti alle casse o enti di cui al presente decreto legislativo e a quelli di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, che adottano il sistema di calcolo contributivo è riconosciuta la facoltà di destinare parte del contributo integrativo all'incremento dei montanti individuali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica garantendo l'equilibrio economico, patrimoniale e finanziario delle casse e degli enti medesimi, previa delibera degli organismi competenti e secondo le procedure stabilite dalla legislazione vigente e dai rispettivi statuti e regolamenti. Le predette delibere, concernenti la modifica della misura del contributo integrativo e i criteri di destinazione dello stesso, sono sottoposte all'approvazione dei Ministeri vigilanti, che valutano la sostenibilità della gestione complessiva e le implicazioni in termini di adeguatezza delle prestazioni.”.*

Nel testo in vigore in precedenza, invece, la richiamata disposizione normativa statuiva che “...3. Il contributo integrativo a carico di coloro che si avvalgono delle attività professionali degli iscritti è fissato nella misura del 2 per cento

*del fatturato lordo ed è riscosso direttamente dall'iscritto medesimo all'atto del pagamento previa evidenziazione del relativo importo sulla fattura.”.*

Da quanto esposto consegue che le modificazioni della norma di cui trattasi hanno operato in una duplice direzione, in quanto, da un lato, hanno consentito l'aumento della misura percentuale del contributo integrativo con delibera dell'ente assoggettata ad approvazione da parte dei ministeri vigilanti nella misura massima del 5% e, dall'altro, hanno esteso la facoltà, fino a quel momento riservata esclusivamente agli enti privatizzati di cui al d.lgs. n. 506/1994 che hanno adottato il regime contributivo, di destinare parte del contributo integrativo all'incremento dei montanti individuali dei singoli iscritti.

In attuazione della richiamata normativa l'ente ricorrente ha, quindi, adottato, in data 26 luglio 2012, la delibera n. 12/2012, avente ad oggetto le *“Proposte di modifiche al Regolamento dell'Ente”* e, per quanto di specifico interesse in questa sede, ha proposto, in particolare, un aumento della contribuzione integrativa che viene portata dall'attuale 2% al 4%, prevedendo, altresì, che le somme derivanti dal predetto aumento sono destinate nella misura del 75% (ossia l'1,5% in termini assoluti) al montante individuale dell'iscritto e per la restante misura del 25% (ossia lo 10,5% in termini assoluti) ad attività di welfare per l'assistenza di tutti gli iscritti in situazioni precarie di reddito e di salute e, ha, successivamente trasmesso al Ministero del lavoro, con la nota del 19 settembre 2012, le proprie proposte di modifica regolamentare, ai fini dell'approvazione prevista dall'articolo 3, comma 2, del d.lgs. n. 509/1994; il predetto Ministero vi ha dato riscontro, alla luce del parere reso dal co-vigilante Ministero dell'economia e delle finanze, con la nota impugnata del 7.12.2012, con la quale, ha testualmente rilevato, sul punto di specifico interesse, che *“per quanto concerne l'incremento del*

*contributo integrativo, risulta allo stato necessaria, ai fini del positivo iter della delibera, prevedere che la misura di detto contributo integrativo resti invariato per le pubbliche amministrazioni che si avvalgono delle prestazioni professionali degli iscritti E.P.A.P., al fine di evitare l'insorgere di maggiori oneri per la finanza pubblica.*” In sostanza, ad avviso del Ministero vigilante, l'incremento del contributo previdenziale integrativo dall'attuale 2% al 4% può trovare applicazione esclusivamente per le prestazioni rese nei confronti della clientela privata e non invece anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni e ciò all'esplicito fine di evitare l'insorgere di maggiori oneri per la finanza pubblica, sulla base dell'inciso avente ad oggetto la clausola dell'invarianza finanziaria.

Oggetto del presente contenzioso è, pertanto, l'interpretazione della suddetta clausola di invarianza finanziaria.

3 - Si ritiene di dovere prendere le mosse dalle finalità perseguite con le modifiche legislative di cui trattasi e di cui alla legge n. 133 del 2011.

La novella legislativa trova nel suo complesso la propria *ratio* nel passaggio per gli enti previdenziali al sistema contributivo ed ha la finalità precipua di garantire l'equilibrio finanziario delle casse, da un lato, e di consentire, dall'altro, ai liberi professionisti di accantonare maggiori contributi al fine di potere godere nel futuro di trattamenti pensionistici adeguati. La predetta ultima finalità può essere agevolmente colta alla luce dei lavori preparatori della stessa e di cui ai resoconti delle sedute della Camera dei deputati del 3.5.2010 n. 315 e dell'11.5.2010 n. 319 nonché di cui ai resoconti delle sedute della Sottocommissione per i pareri della Commissione bilancio del 2.3.2011 n. 129 nonché, infine, di cui ai resoconti della seduta del Senato del 5.4.2011 n. 533 e della Camera del 20.9.2012 n. 689.

In particolare si evidenzia che l'inciso di cui trattasi è stato aggiunto a

seguito del parere condizionato della Commissione bilancio reso nella seduta del 2.3.2011, come conseguenza dell'osservazione del presidente, il quale ha dato atto di *“ritenere opportuno introdurre una clausola che commisuri eventuali prestazioni previdenziali aggiuntive ai maggiori contributi, garantendo l'equilibrio finanziario delle Casse professionali”*, cui ha dato immediatamente seguito il relatore il quale ha conseguentemente proposto l'inserimento dell'inciso in contestazione in questa sede.

Alla luce di quanto rilevato può fondatamente ritenersi che la genesi del predetto inciso sia stata proprio quella indicata in ricorso specificatamente di soddisfare l'esigenza di garantire l'equilibrio finanziario delle Casse. Nel dibattito parlamentare come riportato non vi è, invece, alcuna traccia in ordine all'eventuale inoperatività dell'aumento del contributo integrativo nell'ambito del *range* previsto con riguardo alle prestazioni professionali rese nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

In sostanza, nel consentire agli enti di destinare parte del contributo all'aumento dei montanti individuali, il legislatore si è preoccupato di assicurarsi che la predetta scelta non finisse per incidere sulla complessiva sostenibilità della gestione, al fine di assicurarsi che sussistessero fondi comunque sufficienti sia alla copertura delle spese di gestione dell'ente che a garanzia delle prestazioni assistenziali di sua competenza.

E, infatti, il contributo integrativo, fissato per legge nella misura del 2%, era originariamente integralmente destinato esclusivamente alla copertura delle spese di gestione dell'ente ed all'erogazione di prestazioni assistenziali ai propri iscritti di tal che, nel momento in cui si è deciso di consentire all'ente previdenziale di destinare una parte del predetto contributo integrativo al montante individuale del singolo

professionista iscritto, si è evidentemente ingenerato il timore nel legislatore di eventuali dissesti finanziari delle gestioni, cui si è voluto porre rimedio attraverso la clausola di invarianza finanziaria in contestazione in questa sede.

Se questa è effettivamente la genesi della novella legislativa di cui trattasi, allora l'inciso "*senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*" deve essere correttamente intesa e dalla stessa non può fondatamente ricavarsi l'inoperatività dell'aumento della percentuale del predetto contributo nei termini prospettati da parte delle amministrazioni vigilanti.

L'inciso, infatti, deve essere letto nella sua interezza e tenendo conto della circostanza pacifica che di seguito alle parole di cui in precedenza è ulteriormente specificato, senza alcun segno ortografico di separazione "*garantendo l'equilibrio economico, patrimoniale e finanziario delle casse e degli enti medesimi*", di tal che il suddetto inciso dispone, nella sua interezza previsionale, che "*è riconosciuta la facoltà di destinare parte del contributo integrativo all'incremento dei montanti individuali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica garantendo l'equilibrio economico, patrimoniale e finanziario delle casse e degli enti medesimi*".

D'altronde, il predetto inciso è contenuto esclusivamente nell'autonomo periodo dell'articolo 8 il quale è specificatamente finalizzato a disciplinare la facoltà dell'ente di prevedere la destinazione del contributo integrativo ai fini dell'incremento dei montanti individuali e non è, invece, ribadito, ripreso o richiamato in qualsiasi modo anche nel precedente periodo che attribuisce all'ente l'autonoma e disgiunta facoltà di determinare in aumento l'aliquota del predetto contributo nel *range* ivi individuato.

E nel periodo di cui trattasi è, peraltro, contenuto un importante *incipit* il

quale costituisce la direttrice interpretativa della norma laddove è specificato che la facoltà di destinare parte del contributo integrativo all'incremento dei montanti individuali è attribuita specificatamente “*Al fine di migliorare i trattamenti pensionistici degli iscritti alle casse o enti di cui al presente decreto legislativo e a quelli di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, che adottano il sistema di calcolo contributivo*”.

Dal combinato disposto dei due periodi consegue che l'ente ha la facoltà di deliberare l'aumento del contributo integrativo indipendentemente dal contestuale esercizio dell'ulteriore facoltà concessagli di destinare il contributo all'incremento del montante individuale dei propri iscritti; con la conseguenza che, ove decidesse di procedere nella predetta direzione, non sussisterebbe un appiglio normativo che consentirebbe alle amministrazioni vigilanti di ritenere che l'aumento deliberato non possa trovare applicazione anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, proprio in quanto l'inciso in contestazione si riferisce esclusivamente, attesa la sua precisa collocazione nell'ambito della norma considerata nel suo complesso, all'esercizio della facoltà di disporre l'aumento della percentuale del contributo nella misura di cui trattasi. Soltanto nel caso in cui l'ente procedesse a deliberare la destinazione del contributo, nella misura da questi prescelta, all'aumento del montante individuale, troverebbe applicazione la clausola dell'invarianza finanziaria per come interpretata da parte dei ministeri vigilanti. Ne conseguirebbe un sistema disciplinatorio non ragionevole, in quanto l'effetto che si mira ad evitare con la propugnata interpretazione, ossia l'aumento dei costi per le pubbliche amministrazioni quale conseguenza diretta dell'aumento del contributo integrativo che rimane a carico del committente, non potrebbe essere concretamente perseguito comunque nel caso in cui

l'ente decidesse autonomamente di destinare il contributo di cui trattasi esclusivamente all'assistenza ai propri iscritti; in tal modo l'aumento del contributo integrativo consentirebbe, tuttavia, all'ente di perseguire la finalità di garantirsi la stabilità finanziaria nel tempo ma non gli consentirebbe anche di perseguire l'ulteriore finalità di assicurare ai giovani professionisti iscritti che accedono al sistema contributivo di garantirsi un adeguato trattamento pensionistico al termine dello svolgimento della propria attività professionale.

Nel caso in cui, peraltro, si accedesse all'interpretazione propugnata da parte delle amministrazioni vigilanti si verrebbe a determinare un'ingiustificabile ed insanabile disparità di trattamento che finirebbe per rendere, peraltro, recessiva la finalità precipua perseguita dalla predetta novella, ossia di garantire al libero professionista giovane che accede al sistema contributivo al termine dello svolgimento della propria attività professionale un trattamento pensionistico adeguato. E, infatti, il giovane professionista che svolgesse la propria attività professionale in favore di pubbliche amministrazioni godrebbe di un incremento del proprio montante individuale nella predetta parte dimezzato rispetto a quello del collega il quale, invece, svolgesse la propria attività esclusivamente in favore di soggetti privati, pur trattandosi delle medesime prestazioni professionali e consistendo la differenza esclusivamente nella caratterizzazione pubblica o privata del committente della prestazione professionale. In definitiva, nella sostanza, coloro che svolgono la propria attività professionale in favore di amministrazioni pubbliche finirebbero per essere penalizzati proprio sotto lo specifico e precipuo profilo per il quale la novella legislativa è stata introdotta, la quale sarebbe, pertanto, nella predetta parte, nella sostanza, azzerata.

Né può fondatamente ritenersi che la differenza sia di poco momento atteso che, allo stato dell'aumento del contributo integrativo disposto con la delibera non approvata con il passaggio dal 2% al 4%, è pari alla metà ma potrebbe, altresì, in un futuro incrementarsi ulteriormente atteso il limite massimo del predetto aumento come indicato nella novella e pari appunto al 5%.

D'altronde, come rilevato in ricorso, quale che sia la rilevanza della predetta circostanza nella presente sede, è lo stesso Viceministro il quale, in sede di interpellanza parlamentare, ha riconosciuto la sussistenza di problemi di tenuta costituzionale della norma di cui trattasi ove interpretata nel senso indicato da parte delle amministrazioni vigilanti.

Né, in senso contrario, può fondatamente ritenersi che i predetti professionisti, i quali prestano la propria attività in favore delle amministrazioni pubbliche, sarebbero comunque avvantaggiati dalla circostanza che la propria prestazione lavorativa avrebbe un costo minore per le amministrazioni con il conseguente aumento della domanda della prestazione della propria attività professionale da parte di queste ultime, atteso che, in effetti, alcun dato è rinvenibile né è riportato al riguardo.

L'interpretazione normativa propugnata dalla stessa amministrazione pubblica consentirebbe, in definitiva, a tutte le amministrazioni pubbliche l'acquisizione ad un prezzo inferiore rispetto a quello di mercato delle prestazioni professionali a questa necessarie.

4 - Né, in senso contrario, colgono nel segno le difese articolate da parte delle amministrazioni resistenti al riguardo.

E, infatti, sotto un primo profilo, viene messo in rilievo che l'aumento del contributo integrativo ai sensi dell'invocata normativa, alla luce della

precipua natura del predetto contributo e del suo funzionamento, in particolare per il suo rimanere a carico come costo per il committente, finisce per comportare necessariamente, per le amministrazioni pubbliche che si avvalgano della prestazione professionale di uno degli iscritti alla cassa, un aumento del relativo costo rispetto alla situazione previgente.

La predetta circostanza è incontestabile e, tuttavia, si è già in precedenza rilevato che la stessa ricorre comunque quale conseguenza dell'aumento del contributo integrativo indipendentemente dal suo riflettersi sul montante individuale del singolo iscritto, fattispecie rispetto alla quale unicamente è stata aggiunta la contestata clausola di invarianza finanziaria ed in relazione alla quale, pertanto, la predetta clausola può legittimamente trovare applicazione.

Né può ancora fondatamente ritenersi che l'aumento del contributo integrativo di cui alla citata norma sia ammissibile nelle sole ipotesi indicate nelle predette difese in cui si sia effettivamente concretizzata una situazione di squilibrio finanziario della gestione previdenziale, concretizzandosi quale una delle possibili misure finalizzate a preservare l'equilibrio della gestione ed a salvaguardare, quindi, la finanza pubblica; premesso che, in tal modo, lo stesso ministero dell'economia finisce per riconoscere espressamente che una situazione di squilibrio finanziario della gestione previdenziale finisce per avere, comunque, riflesso sulla finanza pubblica complessivamente intesa, contrariamente a quanto ripetutamente sostenuto sullo specifico punto negli scritti difensivi prodotti nel presente giudizio, con ciò corroborando, nella sostanza, l'interpretazione propugnata da parte dell'ente ricorrente al riguardo in ricorso - deve, in via assorbente, rilevarsi che alcun specifico limite al riguardo è espressamente contenuto nella normativa richiamata la quale

si limita a disporre, al riguardo, che *“Il contributo integrativo a carico di coloro che si avvalgono delle attività professionali degli iscritti è fissato mediante delibera delle casse o enti di previdenza competenti, approvata dai Ministeri vigilanti, in misura percentuale rispetto al fatturato lordo ed è riscosso direttamente dall'iscritto medesimo all'atto del pagamento, previa evidenziazione del relativo importo nella fattura. La misura del contributo integrativo di cui al primo periodo non può essere inferiore al 2 per cento e superiore al 5 per cento del fatturato lordo.”*.

In realtà coglie nel segno la considerazione svolta al riguardo nella memoria di cui da ultimo dell'ente ricorrente laddove pone in rilievo che, comunque, a prescindere da qualsiasi altra considerazione, i professionisti iscritti all'ente previdenziale i quali verrebbero a trovarsi privati del trattamento economico spettante gli in conseguenza del dissesto economico della gestione previdenziale di riferimento, avrebbero diritto alla pensione sociale erogata dall'I.N.P.S. e, pertanto, in ogni caso, finirebbero per gravare economicamente sulla finanza pubblica intesa nel suo complesso.

Per quanto attiene, poi, alla pretesa delle amministrazioni resistenti di spalmare su tutti i montanti individuali e, pertanto, in definitiva, su tutti gli iscritti alla gestione previdenziale, i maggiori versamenti contributi effettuati da parte di alcuni soltanto, finisce per stridere fortemente con il sistema contributivo, il quale si fonda, appunto, proprio sul principio secondo cui ciascun professionista ha diritto a percepire un trattamento pensionistico direttamente correlato all'ammontare dei contributi previdenziali versati direttamente da parte del medesimo nel corso della propria vita professionale.

Se è vero, infatti, che la norma invocata non impone specificatamente che l'incremento dei montanti individuali debba essere proporzionale ai contributi previdenziali versati in conseguenza del disposto aumento del

contributo integrativo in attuazione della normativa richiamata, non specificando le relative modalità, non può essere sottaciuto che una scelta in tal senso, sebbene ispirata ad un'evidente logica solidaristica, finirebbe per tradire non solo la specifica finalità della novella ma anche e soprattutto il sistema contributivo che ne costituisce il relativo presupposto, tanto è vero che, nella norma più volte richiamata, è specificato proprio che la finalità è quella *“di migliorare i trattamenti pensionistici degli iscritti alle casse o enti di cui al presente decreto legislativo e a quelli di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 , che adottano il sistema di calcolo contributivo ...”*.

5 - Per le considerazioni tutte che precedono, il ricorso è fondato e merita accoglimento e, per l'effetto, la nota impugnata deve essere annullata in quanto illegittima alla luce dell'articolato primo motivo di censura di cui ricorso introduttivo del presente giudizio.

Si ritiene che, tuttavia, sussistano giusti motivi per disporre tra le parti costituite la compensazione delle spese del presente giudizio in considerazione della novità nonché della complessità della vicenda di cui trattasi.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza *bis*), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla la nota impugnata con il ricorso introduttivo.

Spese compensate.

Contributo unificato refuso come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 novembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Maria Cristina Quiligotti, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/01/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)