



REPUBBLICA ITALIANA

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 14015 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Ente Pluricategoriale di Assistenza e Previdenza - EPAP, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Carlo Malinconico e Piergiuseppe Venturella, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Carlo Malinconico in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 284;

contro

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
in persona dei Ministri in carica, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

e con l'intervento *ad adiuvandum* di:

Associazione degli Enti Previdenziali Privati, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Malinconico e Piergiuseppe Venturella, con domicilio eletto ex art.25 cpa presso lo studio dell'avvocato Carlo Malinconico in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 284;

per l'annullamento

con il ricorso principale

del provvedimento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione generale per le politiche previdenziali ed assicurative di cui alla nota n. 9989 del 9/7/2014 avente ad oggetto: "EPAP - Delibera del Consiglio d'indirizzo generale n. 4/2014. modifica dei commi 6 e 7 e introduzione del comma 6 bis dell'art. 12 del Regolamento per l'attuazione delle attività statutarie -

Variazione del tasso annuo di capitalizzazione dei contributi soggettivi";

della nota MEF - RGS n. 54690 del 26.06.2014, in quanto espressamente richiamata dalla predetta nota del 9/07/2014;

e con i motivi aggiunti

della nota della Direzione Generale Politiche Previdenziali e Assicurative - Divisione III del Ministero delle Lavoro e della Politiche Sociali prot. Cdg.: MA002-A001-11379 del 3/11/.2014, recante "tasso annuo di capitalizzazione per la rivalutazione dei montanti contributivi relativamente al 2014" con la quale è stata trasmessa la comunicazione ISTAT prot. SP/ 712 2014 del 27 ottobre 2014 recante "tasso annuo di capitalizzazione per la rivalutazione dei montanti contributivi relativamente al 2014";

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimare;

Visto l'atto di intervento *ad adiuvandum* dell'Associazione degli Enti Previdenziali Privati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 luglio 2015 la dott.ssa Ines Simona Immacolata Pisano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso principale in epigrafe parte ricorrente, ente previdenziale privato ex d. lgs. 103/1996, ha impugnato, deducendone l'illegittimità sotto vari profili, il provvedimento con il quale il Ministero vigilante, su conforme parere del MEF, ha rigettato la richiesta di modifica del Regolamento attuativo delle attività statutarie di EPAP (delibera n° 4, assunta dal Consiglio di Indirizzo Generale nella seduta dei 26 febbraio 2014 avente ad oggetto Art. 12 commi 6 e 7 del regolamento dell'Ente. Proposta di modifica delle modalità di calcolo del tasso annuo di capitalizzazione dei contributi, trasmessa con nota n° 195632014 dell'8/05/2014).

La proposta di EPAP, avente funzione solidale e mutualistica tra gli iscritti all'Ente, mirava ad introdurre un meccanismo che consentisse la redistribuzione (almeno parziale) degli utili di gestione del patrimonio dell'Ente, costituito dai contributi versati degli iscritti. In particolare, si prevedeva che se l'utile di gestione del patrimonio dell'Ente fosse risultato, in termini percentuali, maggiore rispetto all'indice di ricapitalizzazione previsto dalla vigente normativa e pari al tasso di variazione del PIL su base quinquennale così come rilevati da ISTAT, una parte del maggior utile, pari al 50%, potesse essere utilizzato per la (ulteriore) ricapitalizzazione dei contributi soggettivi degli iscritti.

Ai sensi di quanto previsto, in tema di vigilanza, dal d. lgs. 509/1994, il Ministero dell'Economia e delle Finanze formulava rilievi di legittimità (nota MEF n° 54690 del 26/06/2014), visti i quali, agli esiti dell'istruttoria, il Ministero del Lavoro emanava il conclusivo provvedimento di reiezione (nota Min. Lavoro 9989 dello 09/07/2014).

Con il ricorso principale, parte ricorrente ha evidenziato che in realtà non esiste una riserva assoluta di legge che possa limitare l'autonomia degli Enti previdenziali di intervenire per "migliorare" il trattamento previdenziale dei propri iscritti, non arrecando oneri allo Stato, e che di conseguenza il parametro di rivalutazione del montante contributivo versato da ciascun iscritto, previsto dall'art. 1, commi 8 e 9 della L. 335/1995, non costituisce un tetto ma una base al di sotto della quale non è possibile scendere: si tratterebbe, quindi, di una garanzia omogenea per quanti accedono alla tutela previdenziale, così che ciascun ente, potrà attivarsi per migliorare, senza oneri per lo Stato, le condizioni dei propri iscritti e che, comunque, con il provvedimento impugnato il Ministero del Lavoro non ha evidenziato le ragioni di questa interpretazione restrittiva della invocata disciplina.

Inoltre - a riprova che la disciplina legislativa deve essere interpretata nel senso che il parametro previsto costituisce solo un limite minimo di garanzia che deve essere mantenuto a favore degli iscritti, mentre non è consentito, una volta avviata l'ordinaria gestione dell'ente, limitare le iniziative dell'ente per migliorare il tasso di rivalutazione- all'atto di approvare il Regolamento di EPAP nel testo vigente, l'Amministrazione vigilante aveva consentito che il comma 6 dell'art. 12 del medesimo Regolamento espressamente riservasse all'Ente la facoltà di modificare il tasso di ricapitalizzazione "in sintonia al reale andamento della gestione finanziaria e al complessivo assetto previdenziale dell'Ente", quindi tenendo conto dei surplus di gestione del patrimonio.

Questo, proprio perché, evidentemente, non sussiste una disposizione di legge a ciò ostativa.

Inoltre, parte ricorrente ha censurato vizi di motivazione e di istruttoria, che avrebbero condizionato negativamente l'Amministrazione vigilante nel giudizio assunto sulla base di elementi assertivi e privi di riscontro obiettivo e, in particolare il difetto di istruttoria del provvedimento impugnato, con riferimento alla presunta difficoltà di definire la consistenza dei rendimenti della gestione finanziaria e di comparare tale risultato con il tasso di ricapitalizzazione determinato da ISTAT,

che avrebbe reso incerto il meccanismo di compensazione.

Analogamente, ha denunciato l'irragionevolezza della determinazione dell'Amministrazione vigilante, non essendo stato considerato che, nell'ipotesi di futuro negativo andamento del mercato finanziario, la soluzione proposta non avrebbe generato alcuna conseguenza negativa in quanto, l'intervento di EPAP è previsto solo nell'ipotesi in cui la gestione finanziaria produca risultati positivi ed in misura superiore all'andamento della variazione del PIL su base quinquennale.

Sotto un ulteriore profilo, ha censurato l'irragionevolezza, difetto dei presupposti, travisamento dei fatti, nonché il difetto di motivazione del provvedimento impugnato con il ricorso principale, con riferimento a possibili interazioni con una diversa proposta di modifica di diverse disposizioni del Regolamento, oggetto di altra distinta procedura, con analoghi esiti negativi, il tutto peraltro senza alcun riscontro né documentale né in punto di fatto, nonché l'inconferenza del richiamo ad un precedente avviso dell'Amministrazione vigilante che aveva già negato una simile modifica, senza considerare che, rispetto a quando era stato reso l'avviso negativo richiamato, oggi era maturato il termine quinquennale previsto dal medesimo regolamento di EPAP per la revisione dei meccanismi di parametrizzazione dei montanti contributivi versati dagli iscritti.

Con nota della Direzione Generale Politiche Previdenziali e Assicurative - Divisione III del

Ministero delle Lavoro e della Politiche Sociali prot. Cdg.: MA002-A001-11379 del 3.11.2014, recante "tasso annuo di capitalizzazione per la rivalutazione dei montanti contributivi relativamente al 2014" – veniva quindi trasmessa a EPAP, così come a tutti gli altri Enti previdenziali, la nota ISTAT prot. SI/ 712 2014 del 27 ottobre 2014, recante "tasso annuo di capitalizzazione per la rivalutazione dei montanti contributivi relativamente al 2014", con la quale veniva determinato il valore del tasso annuo di ricapitalizzazione dei montanti contributivi relativamente al 2014, (calcolato ai sensi dell'art. 1, comma 9, della legge 8 agosto 1995, n. 335), con un coefficiente di rivalutazione risultato pari a 0,998073." In tale nota veniva specificato che *"per la prima volta dall'entrata in vigore della Legge sopra citata, a causa della dinamica negativa del PIL nominale nel periodo considerato", "si è consapevoli che per l'anno in corso l'ISTAT ha comunicato un tasso di capitalizzazione negativo e, di conseguenza, un coefficiente di rivalutazione dei montanti contributivi inferiore all'unità. "*, così ribadendosi, ad avviso di parte ricorrente, il (preteso) vincolo dell'ente destinatario a non retrocedere agli iscritti il surplus di rendimento.

Pertanto, parte ricorrente ha proposto motivi aggiunti avverso tale comunicazione.

Nella sostanza, parte ricorrente argomenta che, per effetto delle impugnate determinazioni, con riferimento all'anno 2014, gli iscritti alle casse previdenziali vedranno corrispondersi, pro quota, un trattamento previdenziale in una misura inferiore alla somma effettivamente versata, a cui tuttavia corrisponde un arricchimento per l'ente previdenziale in quanto le somme introitate rimangono comunque nella disponibilità esclusiva dell'ente previdenziale che le potrà utilizzare per finalità diverse ed ultronee, rispetto a quelle per le quali sono state rimosse (ovvero il pagamento del trattamento previdenziale dell'iscritto che ha versato il contributo).

Peraltro, quand'anche i singoli enti volessero intervenire a favore dei propri iscritti garantendo in via principale il mantenimento almeno del valore nominale del contributo e, comunque, un migliore tasso di ricapitalizzazione, utilizzando gli utili maturati dalla gestione del proprio patrimonio, ciò sarebbe loro precluso in considerazione del tenore dei provvedimenti impugnati.

Ciò, peraltro, a) introdurrebbe una forma impropria e surrettizia di contribuzione previdenziale aggiuntiva, in quanto di fatto riduce il valore reale del contributo nominale versato, così che per ottenere un determinato trattamento l'iscritto dovrà maturare un maggiore fatturato, svolgendo maggiore attività professionale; b) violerebbe il contenuto essenziale dell'autonomia degli enti di previdenza, in quanto la sorte del trattamento previdenziale non è inciso, neanche in minima parte, della eventuale virtuosità della gestione del patrimonio; c) violerebbe la natura contributiva del sistema previdenziale in quanto il trattamento previdenziale non è legato al "valore" effettivo dei contributi versati e gestiti dall'ente previdenziale e dunque anche ai risultati di tale gestione, ma è condizionato da fattori macroeconomici che prescindono in maniera assoluta i risultati di gestione da parte dell'ente previdenziale.

Ha quindi dedotto illegittimità derivata degli atti impugnati per: Violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 3, D. Lgs. 1 ottobre 1994 n. 509; Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 8 e 9, Legge 8 agosto 1995, n. 335; Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, D.Lgs. 10 febbraio 1996 n. 103; Violazione e falsa applicazione degli artt. 1362 e 1367 cod. civ.; Violazione e falsa applicazione dell'art. 12, commi 6 e 8 del Regolamento per l'attuazione delle finalità istituzionali di EPAP; difetto di motivazione, contraddittorietà manifesta, manifesta irragionevolezza, travisamento dei fatti e sviamento, illegittimità derivata dai vizi che affliggono il provvedimento negativo impugnato con il ricorso principale; violazione e falsa applicazione dell'art. 11 delle disposizioni preliminari al Codice civile, dell'art. 2, dell'art. 3, dell'art. 23, dell'art. 38 e dell'art. 53 Cast., difetto di motivazione, contraddittorietà manifesta, manifesta irragionevolezza, travisamento dei fatti e

sviamento.

In via del tutto gradata, qualora si dovesse ritenere che la disposizione di cui all'art. 1, comma 9, della legge 8 agosto 1995, n. 335 e s.m.i non costituisce un parametro minimo di garanzia al di sotto del quale non è possibile ricapitalizzare i montanti contributivi versati, ma costituisce la misura unica ed omogenea di ricapitalizzazione per tutti gli iscritti a enti previdenziali obbligatori

e che, conseguentemente, il diniego opposto dall'Amministrazione vigilante con i provvedimenti impugnati con il ricorso principale, sarebbe conforme alla norma richiamata, parte ricorrente ne ha dedotto l'illegittimità costituzionale, sotto due distinti profili:

- il primo, in termini assoluti, in quanto ciò comporterebbe che gli iscritti a ciascun ente non potrebbero beneficiare dei "frutti" derivanti dai contributi versati;
- il secondo, con riferimento alla situazione presente, in quanto difetta un correttivo che consenta almeno di mantenere invariato il valore del contributo versato.

Sotto il primo profilo, ha rilevato l'irragionevolezza dell'art. 1, comma 9, della legge 8 agosto 1995, n. 335 e s.m.i, nella misura in cui di fatto l'iscritto all'ente previdenziale che versa il contributo dovuto, come riferito, non potrebbe partecipare direttamente al beneficio dei frutti derivanti dalla gestione dei detti contributi.

Il sistema previdenziale attuale prevede due elementi fondamentali:

- il primo è quello dell'organizzazione (articolazione) per corrispondenza tra enti previdenziali ed ordini professionali;
- il secondo è quello della determinazione del trattamento previdenziale sulla base del principio contributivo.

In sostanza, ciascun professionista è iscritto alla cassa di pertinenza alla quale versa i propri contributi, perché gli organi elettivi della cassa, li amministrano in maniera efficiente per potere garantire il migliore trattamento previdenziale possibile.

Una disposizione che impedisca agli iscritti alle singole casse di beneficiare dei frutti della propria gestione sarebbe irragionevole e comunque contraria a quanto previsto:

a) dall'art. 23 Cost., in quanto il contribuente viene in tal modo assoggettato ad una forma di prelievo coattivo indiretto e surrettizio e pari all'ammontare dei frutti dei quali non gode e dei quali avrebbe goduto se le somme versate all'ente previdenziale fossero state investite sul mercato: diversa è, infatti, l'ipotesi in cui gli organi di amministrazione dell'ente, rappresentativi della collettività degli iscritti, deliberi di allocare i detti frutti in un modo piuttosto che in un altro (dunque volontariamente), altro è che tale allocazione venga disposta altrimenti, nell'ambito di un sistema previdenziale contributivo nel quale sussiste un legame diretto ed indissolubile tra il versamento effettuato ed il trattamento previdenziale goduto e nel quale il versamento viene imposto solo ai fini della maturazione del trattamento di quiescenza;

b) dall'art. 38 Cost., detta disposizione in quanto violerebbe il principio della pluralità ed autonomia degli enti previdenziali che non avrebbe senso se non con riferimento alla responsabilità nella gestione delle risorse e dunque alla capacità di amministrarle in modo efficiente nell'interesse dei propri iscritti per garantire loro il migliore trattamento previdenziale possibile, di modo che a fronte

di norme che rendono omogenei ed imm modificabili i trattamenti previdenziali in concreto erogati, la pluralità degli enti sarebbe inutile prima che ancora finanziariamente ingiustificata;

c) dall'art. 53 Cost., in quanto il contribuente sarebbe assoggettato ad una forma di prelievo a prescindere dalla propria effettiva capacità contributiva e comunque senza il rispetto del principio di progressività.

Sotto il secondo profilo, sarebbe altresì evidente, in ogni caso, l' illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, della legge 8 agosto 1995, n. 335 e s.m.i, nella misura in cui non dispone che, risultando negativo il coefficiente ivi previsto, il montante contributivo versato sarà comunque rivalutato per un coefficiente pari almeno ad 1.

Nell'ipotesi in cui la variazione del PIL su base quinquennale risulti negativa, l'iscritto all'Ente previdenziale vede decurtato il valore reale del proprio contributo in ragione di elementi estrinseci ed estranei alla propria capacità reddituale e alla gestione del patrimonio da parte dell'ente di previdenza, senza che tale meccanismo sia legato ai risultati di gestione dell'Ente. Ciò comporterebbe l'ulteriore paradosso che le somme decurtate da quanto versato dall'iscritto contribuente, non sono una "perdita" di esercizio (perché, ad esempio, bruciate sul mercato mobiliare in ragione del suo andamento negativo); tali somme (nonché i loro frutti) rimangono nella disponibilità dell'ente, che se ne arricchisce e però paradossalmente (rectius: illegittimamente) non potrebbe attribuirle né direttamente né indirettamente agli iscritti che li hanno versati: da qui l'irragionevolezza denunciata.

In questa prospettiva, l'art. 1, comma 9, della legge 8 agosto 1995, n. 335 e s.m.i, sarebbe afflitto da illegittimità costituzionale anche nella parte in cui non dispone che, se il coefficiente viene determinato in misura negativa (come nel caso presente), il montante contributivo versato deve essere rivalutato per un coefficiente pari ad 1.

Sotto tale aspetto le disposizioni costituzionali interessate sarebbero le seguenti:

- l'art. 2 Cost., giacché verrebbe violato il principio di solidarietà economica e sociale, in quanto le somme da utilizzare per l'erogazione del trattamento previdenziale vengono decurtate senza alcuna finalità solidaristica né di interesse generale, che invece giustificano e fondano la finalità mutualistica dei contributi e quella di interesse generale della tassazione;

- l'art. 3 Cost., in quanto verrebbe violato il principio di eguaglianza sostanziale sia sotto il profilo della disparità di trattamento tra iscritti all'ente previdenziale che, in ragione di un reddito uguale, hanno versato contributi aventi uguale consistenza e si sono visti riconoscere un valore diverso ai fini del trattamento previdenziale, in ragione di elementi estrinseci dalla loro posizione personale (capacità reddituale, conseguente consistenza dei contributi versati) e dalla gestione patrimoniale da parte dell'Ente sia sotto il profilo della non effettiva rimozione degli ostacoli che impediscono lo sviluppo personale e sociale del cittadino, in quanto tale meccanismo aggraverebbe e non migliorerebbe la situazione economica del cittadino che a fronte di un determinato versamento contributivo si vedrebbe riconosciuto un trattamento previdenziale inferiore a quanto versato;

- l'art. 23 Cost., in quanto verrebbe violato il divieto di introdurre prestazioni patrimoniali con strumenti diversi dalla legge e con efficacia retroattiva, in quanto in tal modo di fatto si introduce surrettiziamente ed in via amministrativa e comunque non prevedibile ex ante una forma aggiuntiva di contribuzione previdenziale, atteso che l'iscritto all'ente previdenziale per potere percepire un determinato trattamento dovrà:

o sviluppare un maggiore fatturato;

o versare, conseguentemente, maggiori contributi;

- l'art. 38 Cost., in quanto verrebbe violato l'obbligo dello Stato di provvedere alle finalità previdenziali in quanto consente che, risorse versate dai cittadini per tali finalità, siano in quota parte trattenuti per ragioni estranee alle finalità previdenziali e destinate ad altre finalità diverse da quelle proprie per le quali sono state versate;

- l'art. 53 Cost., in quanto verrebbe violato il principio della capacità contributiva su base progressiva in quanto detta decurtazione e dunque l'allocazione di dette risorse per finalità diverse da quelle previdenziali dirette a favore del contribuente, e dunque per finalità di interesse generali, non avviene su base progressiva in ragione della capacità contributiva del soggetto che ha subito la decurtazione, ma solo in ragione di elementi ultronei legati a fattori macroeconomici diversi e comunque estranei alla situazione del singolo contribuente e comunque dell'ente previdenziale.

L'EPAP ha concluso per l'accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti.

L'amministrazione si è costituita in giudizio con articolata memoria per avversare il ricorso.

In particolare, ha evidenziato che nel sistema di fonti normative che disciplinano le forme previdenziali libero professionali, il regolamento adottato dalle singole casse private ha natura del tutto subordinata rispetto alla fonte legislativa che disciplina la materia. Già tale argomentazione varrebbe ad escludere che il Regolamento per l'attuazione delle attività valutarie di EPAP possa in alcun modo derogare al sistema di calcolo contributivo delle prestazioni, come delineato dalla legge n° 335/1995; tale impossibilità discenderebbe altresì dal tenore letterale della disposizione di cui all'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo n° 103/1996, che limita l'ambito normativo del regolamento di attuazione delle disposizioni statutarie adottato dagli enti costituitisi ai sensi del medesimo decreto agli aspetti inerenti la identificazione dei soggetti obbligati alla contribuzione e la misura dei contributi, senza attribuire in alcun modo poteri derogatori in tema di determinazione delle prestazioni previdenziali.

La previsione, nel contesto regolamentare, di una disposizione quale quella richiamata nelle premesse al dispositivo CIG n° 4/2014 e riportata in nota nella ricostruzione di fatto, costituisce quindi una eccezione assoluta introdotta all'atto della costituzione dell'Ente ed assentita all'epoca dai Ministeri vigilanti in una prospettiva dinamica solo quale mera eventualità, soggetta comunque alle verifiche di legittimità ed al prudente apprezzamento discrezionale dell'organo pubblico vigilante, e attuabile solo all'atto della verifica dell'andamento della gestione. Pertanto, pur essendo in generale vero quanto riferito dal ricorrente circa il fatto che il sistema di norme attualmente vigenti non delinea un modello di indirizzo e controllo cui gli enti previdenziali privati debbono attenersi strettamente, è al contempo evidente che esistono allo stato particolari limiti, individuati da norme primarie, all'autonomia degli enti previdenziali privati.

La delibera CIG 4/2014, in particolare, non avrebbe avuto l'assenso dei Ministeri vigilanti perché *“il sistema di calcolo contributivo ivi delineato, con particolare riferimento alla rivalutazione dei montanti individuali, è difforme da quello definito dalla L. 335/1995, manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997 e 1996-1998, introduttiva di nuovi principi ordinamentali di ordine economico-sociale nel settore previdenziale con specifico riferimento all'armonizzazione dei sistemi di protezione IVS ed al controllo della spesa previdenziale in rapporto al PIL”*.

Sebbene con sentenza n° 3859/2014, il Consiglio di Stato - in netto contrasto con la posizione

raggiunta dal Tribunale amministrativo di primo grado - si sia recentemente pronunciato annullando un provvedimento ministeriale di non approvazione di una delibera, assunta da un Ente ex d. lgs. 103/1996, finalizzata al riconoscimento ai montanti individuali degli iscritti di un tasso di capitalizzazione più premiante rispetto a quello definito per gli enti previdenziali di cui al medesimo decreto, tuttavia, ad avviso dell'amministrazione resistente la realtà EPAP rappresenta una popolazione selezionata e dimensionalmente ridotta, i cui specifici risultati gestionali sono particolarmente correlati all'evoluzione demografica delle categorie professionali assicurate, nonché all'attività di investimento posta in essere dall'Ente. Se infatti i risultati conseguiti dagli *asset* individuati da EPAP sono anch'essi misurati all'interno del PIL, la positività degli stessi rispetto ad una generale recessione interna è compatibile se si considera la residualità dell'esperienza EPAP rispetto al Paese: risultati patrimoniali individuali diversi, in particolare migliori, rispetto a quelli interni nazionali sono possibili ma mediamente assorbiti nel tempo, con fluttuazioni all'interno dell'aggregato di valore generale. Peraltro, il fatto che il riconoscimento di una capitalizzazione maggiore rispetto a quella derivante dal solo PIL costituisca un ulteriore fattore di onere per il sistema sarebbe dimostrato anche dalla recente modifica alla legge 335/1995 apportata dall'art. 5 del D.L. 65/2015: al fine di applicare ai montanti un coefficiente annuale per lo meno pari a 1, non provvedendo quindi ad una decapitalizzazione degli stessi, accanto ad una parte di copertura garantita dalla compensazione con la riduzione di talune altre spese dello Stato, viene introdotto il concetto del recupero. Il sistema generale, dunque, come detto comprensivo anche dei professionisti la cui protezione sociale è delegata, con gestione privata, agli enti ex d. lgs. 103/1996, pur nel riconoscere l'esigenza sociale di non procedere ad un prelievo sugli accantonamenti previdenziali, rimane, per quanto possibile, nel perimetro di equilibrio.

Oltretutto - aggiunge parte resistente- nonostante le norme prevedano la necessità che i provvedimenti di modifica regolamentare siano supportati da valutazioni tecniche - con la previsione di apposite disposizioni di copertura a partire dal bilancio dello Stato - EPAP non avrebbe fornito tali elementi di corredo, non consentendo alle Amministrazioni vigilanti, valutazioni di legittimità a parte, alcuna considerazione di carattere attuariale.

Infine, l'amministrazione ha dedotto l'infondatezza dei motivi aggiunti, che contestano un atto privo di discrezionalità amministrativa, di semplice trasmissione di dati economici elaborati dall'ISTAT in ottemperanza a vigenti disposizioni di legge, senza che a tale nota possa essere attribuita la pretesa manifestazione di volontà di ribadire un preteso vincolo dell'ente destinatario a non retrocedere agli iscritti il surplus di rendimento come lamentato.

Si è altresì costituita in giudizio, *ad adiuvandum*, l'Associazione degli Enti Previdenziali Privati.

Con successive memorie le parti hanno ribadito ed ampliato le rispettive argomentazioni. L'amministrazione ha in particolare sostenuto l'inammissibilità dell'intervento dell'Associazione Enti Previdenziali Privati.

Nell'udienza pubblica del 2 luglio 2015, uditi i difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, il collegio ritiene ammissibile l'intervento in giudizio *ad adiuvandum* dell'Associazione degli Enti di assistenza e previdenza obbligatoria di cui al D.Lg.vo 509/1994 e al D.Lg.vo n. 103/1996, contestata dalla difesa dell'amministrazione, in quanto la questione controversa attiene all'interpretazione di una disposizione che riguarda un aspetto essenziale dell'operatività di tutti gli Enti previdenziali associati e dunque l'Associazione ha un interesse

differenziato a partecipare al giudizio, ai sensi dell'art. 28, comma 2, cod. proc. amm.

2. Ancora in via preliminare, aderendo alla tesi difensiva dell'amministrazione resistente, i motivi aggiunti devono essere dichiarati inammissibili per difetto di interesse, non avendo la nota con essi impugnata carattere provvedimento e non palesandosi tale nota immediatamente lesiva dell'interesse di parte ricorrente.

Inoltre, a seguito delle modificazioni introdotte all'art. 1, comma 9, della legge n. 335/1995 dall'art. 5, comma 1 del D.L. n. 65/2015, conv. dalla legge n. 109/2015, la denunciata "decapitalizzazione" è ormai esclusa, sicché i profili di lesività degli atti impugnati con i motivi aggiunti ad essa afferenti risultano comunque superati.

3. Quanto al ricorso principale, in punto di diritto, la controversia proposta da EPAP riguarda la previsione di cui all'art. 1, comma 9, L. 335/1995, a norma del quale i contributi soggettivi versati dagli iscritti sono ricapitalizzati in una misura pari alla media quinquennale del tasso annuo di variazione nominale del PIL, appositamente calcolata dall'ISTAT, e la legittimità del diniego opposto dall'Autorità di vigilanza alla modifica, *in parte qua*, del Regolamento proposta da EPAP.

Siffatto diniego risulta essenzialmente basato sull'affermazione che "allo stato la lettera della norma di cui all'art. 1, comma 9, della legge n. 335/1995 determina in modo univoco ed inderogabile le modalità di determinazione del tasso annuo di capitalizzazione dei montanti contributivi degli iscritti agli Enti previdenziali, non consentendo alcuna variazione dello stesso da parte delle Casse, neppure in misura superiore a quello normativamente previsto. Il potere di modificare il tasso di capitalizzazione dei contributi, asseritamente attribuito all'EPAP dal comma 8 dell'art. 12 del Regolamento, risulta infatti limitato dalla citata legge, fonte di rango ordinario, peraltro richiamata anche dallo stesso comma 8, laddove consente all'Ente di variare i parametri per la determinazione del montante e per il calcolo delle pensioni 'nel rispetto del quadro normativo di riferimento' (ovvero la legge n. 335/1995)".

Il provvedimento impugnato sottolinea, inoltre, la difficoltà di mettere a confronto la consistenza dei rendimenti netti realizzati dall'EPAP con il tasso di capitalizzazione stabilito dalla legge n. 335/1995 e la mancata quantificazione dell'impatto delle modifiche proposte sull'equilibrio gestionale dell'EPAP.

Argomenta parte ricorrente che, contrariamente a quanto ritenuto dall'Amministrazione vigilante, la disposizione in parola - letta alla luce dell'autonomia, giuridica, organizzativa, e finanziaria di cui godono gli enti previdenziali, secondo la vigente normativa, e, per converso alla luce dei limiti di esercizio dei poteri di vigilanza da parte delle Amministrazioni centrali preposte, nonché alla luce della natura contributiva del sistema previdenziale attuale- deve essere considerata uno strumento di perequazione sociale a favore di tutti gli iscritti alle gestioni previdenziali con la conseguenza che, trattandosi esclusivamente di una misura minima di ricapitalizzazione, l'ente previdenziale potrebbe legittimamente ed autonomamente stabilire di destinare in tutto o in parte il surplus della gestione finanziaria a favore dei propri iscritti.

Tali deduzioni vanno condivise.

In senso conforme ad esse si è, infatti, espressa la giurisprudenza del Consiglio di Stato, dalla quale il collegio non ha motivo di discostarsi.

Ed invero, con riferimento a controversia analoga a quella oggi in esame, il Consiglio di Stato, sulla base di esaustiva ricognizione della disciplina vigente - ha chiarito che l'art. 1, comma 9, della

legge n. 335/1995 e le altre disposizioni in materia, nel prevedere che le Casse di previdenza debbono rivalutare le pensioni utilizzando, quale indice, la media del prodotto interno lordo nazionale degli ultimi cinque anni, *“stabiliscono un trattamento obbligatorio minimo che va assicurato; ma non vietano che le singole Casse possano, senza oneri per lo Stato, prevedere, utilizzando, come nella specie, gli utili di gestione, una rivalutazione maggiore che consente di erogare trattamenti pensionistici più alti. La determinazione assunta dal Ministero vanifica, in assenza di una norma imperativa di legge, l'autonomia negoziale collettiva riconosciuta a tali enti. Non è fuori di luogo osservare che da quanto sopra deriva indirettamente un'incentivazione dell'impiego efficiente delle risorse al fine di utilizzarle in modo conforme alla legge e agli atti statutari e regolamentari”* (C.S., VI, 18 luglio 2014, n. 3859, in riforma di T.A.R. Lazio, III bis, 11 luglio 2013, n. 6954).

Ne deriva la erroneità del provvedimento impugnato, che ha ritenuto inderogabile il criterio di computo previsto dall'art. 1, comma 9, della legge n. 335/1995.

Ciò posto, risultano altresì fondate – con assorbimento delle restanti censure - anche le doglianze di parte ricorrente attinenti al difetto di istruttoria. Ed invero, la rilevata difficoltà di mettere a confronto la consistenza dei rendimenti netti realizzati dall'EPAP con il tasso di capitalizzazione stabilito dalla legge n. 335/1995 e l'asserita mancata quantificazione dell'impatto delle modifiche proposte sull'equilibrio gestionale dell'EPAP avrebbero potuto e dovuto trovare risposta con un migliore approfondimento istruttorio. Quest'ultimo, evidentemente, è stato ritenuto superfluo dall'amministrazione in considerazione della sua erronea convinzione di inammissibilità “a monte” delle proposte EPAP, derivante dal disposto dell'art. 1, comma 9, della legge n. 335/1995.

4. Sulla base delle considerazioni fin qui svolte il ricorso principale risulta fondato e va accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato, mentre i motivi aggiunti vanno dichiarati inammissibili.

5. Attesa la natura delle parti, le spese vanno integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, statuisce come segue:

- accoglie il ricorso principale e per l'effetto annulla il provvedimento di cui alla nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione generale per le politiche previdenziali ed assicurative n. 9989 del 9/7/2014;

- dichiara inammissibili i motivi aggiunti;

- compensa le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/09/2015

IL SEGRETARIO

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

•