

Pubblicato il 20/08/2018

N. 08994/2018 REG.PROV.COLL.

N. 04355/2017 REG.RIC.

## **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 4355 del 2017, proposto da Demetrio De Stefano, Liliana Madeo, Salvatore Rotondo, rappresentati e difesi dall'avvocato Alfonso Amoroso, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Arrigo Davila, 89;

contro

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Gen.Le Dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Inpgi Istituto Nazionale Previdenza Giornalisti non costituito in giudizio;

Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani - Inpgi, rappresentato e difeso dall'avvocato Federico Freni, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via degli Scipioni 281;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Associazione degli Enti Previdenziali Privati - Adepp, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Bagnoli, con domicilio eletto presso lo studio Placidi Srl Placidi Srl in Roma, via Barnaba Tortolini, 30;

per l'annullamento

dell'atto n. 1945/2017 con cui Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha approvato la delibera n. 63/2016 adottata dall'Inpgi il 28.09.2016;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e di Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani - Inpgi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 febbraio 2018 il dott. Riccardo Savoia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato:

che anzitutto il ricorso è ammissibile, rientrando nella giurisdizione di questo giudice per ragioni oggettive, essendo impugnato un atto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, restando riservata al giudice ordinario la cognizione sui singoli atti di prelievo, come parimenti è ammissibile l'atto di intervento ad opponendum, deducendosi prerogative proprie dell'Associazione, il cui interesse è quello di affermare la legittimità delle misure che enti previdenziali possano adottare per le esigenze di equilibrio finanziario nel rispetto dell'autonomia loro riconosciuta;

che la questione proposta attiene al rispetto dei parametri imposti dalla giurisprudenza costituzionale in ordine alla legittimità di un contributo straordinario di solidarietà o di partecipazione al riequilibrio finanziario di una gestione previdenziale, atto sindacato sia sul versante della sua istituzione, da parte dell'ente previdenziale, sia, per vizi anche propri, su quello degli atti di approvazione del ministero vigilante, deducendosi vizi formali e sostanziali, fino a contestare la stessa possibilità di adozione per carenza di norma legittimante;

che sul punto la Corte costituzionale ha affermato che "in linea di principio, il contributo di solidarietà sulle pensioni può ritenersi misura consentita al legislatore ove la stessa non ecceda i limiti entro i quali è necessariamente costretta in forza del combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (artt. 3 e 38 Cost.), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio "stretto" di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà. In tale prospettiva, è indispensabile che la legge assicuri il rispetto di alcune condizioni, atte

a configurare l'intervento ablativo come sicuramente ragionevole, non imprevedibile e sostenibile. Il contributo, dunque, deve operare all'interno dell'ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà "forte", mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori – endogeni ed esogeni (il più delle volte tra loro intrecciati: crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico) – che devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore, in modo da conferire all'intervento quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato (sentenze n. 69 del 2014, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 446 del 2002, ex plurimis)"

L'effettività delle condizioni di crisi del sistema previdenziale consente, prosegue la Corte, "di salvaguardare anche il principio dell'affidamento, nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli. Anche in un contesto siffatto, un contributo sulle pensioni costituisce, però, una misura del tutto eccezionale, nel senso che non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza. Il prelievo, per essere solidale e ragionevole, e non infrangere la garanzia costituzionale dell'art. 38 Cost. (agganciata anche all'art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale: sentenza n. 116 del 2010), non può, altresì, che incidere sulle "pensioni più elevate"; parametro, questo, da misurare in rapporto al "nucleo essenziale" di protezione previdenziale assicurata dalla Costituzione, ossia la "pensione minima". Inoltre, l'incidenza sulle pensioni (ancorché) "più elevate" deve essere contenuta in limiti di sostenibilità e non superare livelli apprezzabili: per cui, le aliquote di prelievo non possono essere eccessive e devono rispettare il principio di proporzionalità, che è esso stesso criterio, in sé, di ragionevolezza della misura. In definitiva, il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio "stretto" di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.), deve: 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" (Corte cost., sent. n. 173 del 2016);

che il Collegio concorda con la difesa dell'istituto laddove osserva che il contributo straordinario di partecipazione al riequilibrio finanziario della Gestione previdenziale opera all'interno del sistema previdenziale, in un'ottica di mutualità

intergenerazionale, come affermato anche nelle delibere dei Ministeri vigilanti (la nota prot. 1945 del 20 febbraio 2017 del Ministero del lavoro e la nota prot. 15917 del 27 gennaio 2017 del MEF), le quali confermano come la misura sia stata adottata nel perseguimento del fine di riequilibrio finanziario, è giustificato, se non imposto, dalla crisi contingente e grave del sistema previdenziale nel quale opera, incide sulle pensioni più elevate, ma è prelievo oggettivamente sostenibile, rispetta il principio di proporzionalità, e, soprattutto, è previsto come misura una tantum, durando tre anni, senza possibilità di reiterazione;

che a tale proposito non può accogliersi la censura postulante la reiterazione del previsto contributo della misura prevista a suo tempo dalla legge n. 147 del 2013, valendo questo per tutti gli enti gestori di forme di previdenza obbligatorie ed essendo il contributo impugnato, invece, volto ad assicurare la sostenibilità finanziaria a beneficio dei soli iscritti, pur dovendosi rilevare che solo per coincidenza temporale il prelievo in effetti si somma creando una “continuità” la cui incisione sul trattamento previdenziale apparentemente attribuisce una valenza permanente;

che a prescindere dall’applicabilità o meno all’ente previdenziale delle disposizioni di cui all’art.3 comma 12 della legge n.335/95, come modificato dall’art.1, comma 763, della legge 296/2006, esclusa per la difesa erariale, applicabile per le altre parti in causa, il principio del pro rata costituisce solo una previsione ottimale cui tendere, “ sono adottati ... i provvedimenti necessari per la salvaguardia dell’equilibrio finanziario...avendo presente il principio del pro rata in relazione alle anzianità già maturate...” essendo invero prevalente la successiva locuzione “ e comunque tenuto conto dei criteri di gradualità ed equità fra generazioni”;

che la garanzia del nucleo minimo essenziale dei diritti non può essere negata sulla base di esigenze di equilibrio di bilancio ex art. 81 Cost., ma nel caso in esame il contributo straordinario non incide su tale nucleo minimo essenziale, riguardando una esigua percentuale delle pensioni più elevate;

che sotto il profilo dell’equità complessiva della manovra non rileva se non come fatto storico che il trattamento pensionistico goduto dagli iscritti alla gestione INPGI sia migliorativo rispetto a quello del sistema AGO;

che l’autonomia organizzativa dell’ente privato discende dalla previsione dell’art.2 del D.Lgs. n.509/94;

che “nella specie, i regolamenti portati all’esame della Corte sono riconducibili ad un processo di privatizzazione degli enti pubblici di previdenza e assistenza che si inserisce nel contesto del complessivo riordinamento o della soppressione di enti

previdenziali, in corrispondenza ad una direttiva più generale volta ad eliminare duplicazioni organizzative e funzionali nell'ambito della pubblica amministrazione (sentenza n. 15 del 1999)" e "che questo assetto è stato realizzato attraverso una "sostanziale delegificazione" della materia, come osservato anche dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con la sentenza 16 novembre 2009, n. 24202" ( cfr. Corte cost ord n.254/2016, ) dal che risulta infondata la doglianza relativa all'esistenza di riserva di legge, da qualificarsi in ogni caso come relativa e dunque anche derivante da fonte secondaria riveniente nella legge la propria legittimazione;

che la condizione di legittimità per essere l'atto finalizzato ad assicurare l'equilibrio finanziario a lungo termine, da escludersi in tesi ricorsuale non potendosi ricondurre a tale alveo il contributo di solidarietà, invero risulta sussistente, posto che quest'ultimo viene adottato proprio in una prospettiva di riequilibrio futuro, impossibile da raggiungere senza l'adozione di misure drastiche, ma, pertanto, provvisorie e transeunti;

che non si ravvisa alcuna illogicità o contraddittorietà della determinazione ministeriale, anche se modificativa di precedente orientamento negativo, per ragioni di opportunità, anche alla luce della intervenuta citata sentenza della Corte costituzionale n.173/2016, né l'assenza del necessario concerto col Mef, il quale , verificati i profili finanziari, ha poi rimesso all'altro ministero le valutazioni di pertinenza;

che il ricorso deve dunque essere respinto, pur potendosi compensare tra le parti le spese di lite;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 20 febbraio e 24 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente, Estensore

Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Riccardo Savoia