



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7067 del 2013, proposto da:
Enpaia - Ente nazionale di previdenza per gli addetti e gli impiegati in agricoltura,
in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avvocato
Domenico Tomassetti, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in
Roma, via G. Pierluigi Da Palestrina, 19;

contro

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero dell'economia e delle
finanze, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge
dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi,
12, sono domiciliati;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Collegio nazionale degli agrotecnici e degli agrotecnici laureati, in persona del
legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avvocato Cristina Scarpetta, con
domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima in Roma, via Valadier, 27;

per la riforma

della sentenza, in forma semplificata, 11 luglio 2013, n. 6954 del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Roma, Sezione III-*bis*.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 marzo 2014 il Cons. Vincenzo Lopilato e uditi per le parti gli avvocati Morrone, in delega dell'avvocato Tomassetti, Scarpetta e l'avvocato dello Stato Fedeli.

FATTO

1.– La Cassa di previdenza degli agrotecnici e degli agrotecnici laureati (d'ora innanzi anche solo Cassa di previdenza), inclusa nell'Ente nazionale di previdenza per gli addetti e per gli impiegati in agricoltura – ENPAIA, con deliberazione del 12 aprile 2012, n. 3, ha deciso di aumentare il tasso di capitalizzazione del 50% del montante contributivo ai fini della determinazione della pensione dei propri iscritti, ritenendo che fossero derogabili le modalità previsto dall'art. 1, comma 9, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (*Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare*).

Il direttore generale per le politiche previdenziali ed assicurative del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, con atto del 18 gennaio 2013, non ha approvato detta delibera.

2.– L'ENPAIA ha impugnato il provvedimento ministeriale innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, rilevandone l'illegittimità per i seguenti motivi (riportati in sintesi): *i*) avvenuta consumazione del potere ministeriale, essendo decorso il termine perentorio di sessanta giorni per l'esercizio del potere stesso

previsto dal decreto legislativo 10 febbraio 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*); ii) mancanza di una riserva assoluta di legge, con possibilità per il regolamento dell'ente di prevedere una rivalutazione dei montanti superiore a quella, da considerarsi minima, prevista dalla legge; iii) difetto di motivazione ed eccesso di potere per sviamento.

3.– Il Tribunale amministrativo, con sentenza 11 luglio 2013, n. 6954, ha ritenuto infondati tutti i motivi di ricorso. In particolare, ha affermato che: i) non viene in rilievo un' ipotesi di silenzio assenso e, anche se così fosse, nella specie, l'amministrazione ha esercitato un potere di autotutela; ii) l'atto impugnato consente la rivalutazione dei montanti pensionistici «non sulla base della variazione Istat», come stabilito dalla legge n. 335 del 1995, «ma sulla base degli utili ottenuti nella gestione 2011»; ii) il suddetto atto è adeguatamente motivato e non ricorre, in ragione del suo contenuto, alcuna ipotesi di sviamento di potere.

4.– La ricorrente in primo grado ha proposto appello per le ragioni già indicate nel ricorso introduttivo del giudizio.

4.1.– Si è costituito in giudizio il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, rilevando, in via preliminare, come non possa ritenersi consumato il potere, in quanto, in ragione della natura dell'atto, non troverebbe applicazione il termine previsto dall'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (*Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza*) ma il termine più lungo previsto dall'art. 2, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Con riferimento alle altre censure, le stesse, l'Amministrazione afferma, sono infondate in quanto la legge sarebbe chiara nel non consentire deroghe al sistema di rivalutazione da essa previsto.

4.2.– E' intervento nel giudizio il Collegio nazionale degli agrotecnici e degli agrotecnici laureati, chiedendo l'accoglimento dell'appello.

5.– La causa è stata decisa all'esito dell'udienza pubblica di trattazione del 25 marzo 2014.

DIRITTO

1.– La questione all'esame del Collegio attiene la legittimità della delibera con cui la Cassa di previdenza degli agrotecnici e degli agrotecnici laureati ha aumentato, utilizzando gli utili di gestione del 2011, il tasso di rivalutazione del montante contributivo ai fini della determinazione del trattamento pensionistico dei propri iscritti.

2.– L'appello è fondato.

3.– La legge 8 agosto 1995, n. 335 (*Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare*) ha previsto che:

- *«ai fini della determinazione del montante contributivo individuale si applica alla base imponibile l'aliquota di computo nei casi che danno luogo a versamenti, ad accrediti o ad obblighi contributivi e la contribuzione così ottenuta si rivaluta su base composta al 31 dicembre di ciascun anno, con esclusione della contribuzione dello stesso anno, al tasso di capitalizzazione»* (art. 1, comma 8);

- *«il tasso annuo di capitalizzazione è dato dalla variazione media quinquennale del prodotto interno lordo (PIL) nominale, appositamente calcolata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), con riferimento al quinquennio precedente l'anno da rivalutare (...)»* (art. 1, comma 9);

- il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stesse, norme volte ad assicurare, a decorrere dal 1° gennaio 1996, *«la tutela previdenziale in favore dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione, senza vincolo di subordinazione, il cui esercizio è subordinato all'iscrizione ad appositi albi o elenchi»* (art. 2, comma 25);

3.1.– Il decreto legislativo 10 febbraio 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*) ha previsto che :

- a decorrere dal 1° gennaio 2006, la tutela pensionistica è estesa anche ai liberi professionisti (art. 1);
- gli enti preposti alla gestione delle prestazioni previdenziali devono assumere la forma di fondazione di diritto privato (artt. 5), con possibile di creare una gestione separata (art. 7);
- la determinazione delle prestazioni previdenziali debba avvenire secondo «*il sistema di calcolo contributivo di cui all'art. 1 della legge 8 agosto 1995, n. 335, con aliquota di finanziamento non inferiore a quella di computo, e secondo le modalità attuative previste dal regolamento di cui all'art. 6, comma 4*» (art. 2, comma 2);
- il regolamento dell'ente deve, tra l'altro, stabilire la misura minima dei contributi annuali.

3.2.– Il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (*Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 53 , in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza*), nel testo modificato dal decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510, ha previsto che:

- le associazioni o le fondazioni hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile (art. 2);
- la vigilanza sulle associazioni o fondazioni è esercitata, tra gli altri, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale (art. 3, comma 1);
- nell'esercizio della predetta vigilanza il Ministero del lavoro, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con gli altri ministeri, approva, tra gli altri, lo statuto e i regolamenti, nonché le delibere in materia di contributi e prestazioni (art. 3, comma 2);

- il detto Ministero, nel rispetto delle suddette modalità concertative, 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»* (art. 3, comma 3, prima parte);

- tali rilievi, che presuppongono un rinvio degli atti al nuovo esame da parte degli organi di amministrazione per riceverne una motivata decisione definitiva, *«devono essere formulati per i bilanci consuntivi entro sessanta giorni dalla data di ricezione ed entro trenta giorni dalla data di ricezione, per tutti gli altri atti di cui al presente comma»*, con l'aggiunta che *«trascorsi detti termini ogni atto relativo diventa esecutivo»* (comma 3, seconda parte).

4.– L'ENPAIA è l'ente nazionale di previdenza e di assistenza per gli impiegati agricoli, articolata in Gestioni separate, tra le quali è ricompresa la Cassa di previdenza degli agrotecnici e degli agrotecnici laureati, le quali hanno un loro statuto e regolamento e operano tramite il Comitato amministratore (cfr. artt. 1 e 5 dello Statuto dell'ENPAIA, adottato dal Consiglio di amministrazione nella seduta del 27 novembre 1997).

4.1.– L'art. 14 del regolamento adottato dalla Cassa di previdenza che viene in rilievo in questa sede prevede che:

- l'importo della pensione annua è determinato moltiplicando il montante individuale per un determinato coefficiente di trasformazione (comma 1);

- *«il conto individuale, costituito dal complesso dei contributi soggettivi, viene annualmente rivalutato secondo il criterio fissato dall'art. 1, comma 9, della legge n. 335 del 1995»* (comma 2);

- il comitato amministratore della Gestione può altresì modificare il criterio suddetto *«in ragione degli effettivi risultati della gestione»* (comma 3).

4.2.– La deliberazione del 12 aprile 2012, n. 3, oggetto di impugnazione, ha previsto quanto segue:

- *«il rendimento della gestione finanziaria della Cassa agrotecnici, così come desunto dal bilancio consuntivo 2011, è pari ad euro 627.340»;*
- *«applicando il criterio fissato dall'art. 1, comma 9, della legge n. 335 del 1995 per la rivalutazione per l'anno 2011 del montante contributivo soggettivo, la somma destinabile ammonta ad euro 204.097 mediante l'applicazione del coefficiente di capitalizzazione comunicato dall'Istat per l'anno 2011 pari al 1,6165%»;*
- *l'art. 14, comma 3, del regolamento «consente di modificare il criterio di rivalutazione dei conti individuabili nel rispetto delle procedure indicate dal d.lgs. n. 509 del 1994»;*
- *per queste ragioni si è deciso, si legge nella delibera, di «destinare in sede di predisposizione del bilancio consuntivo 2011 la somma totale di euro 627.340 quale utile di gestione finanziaria nel seguente modo: a) quanto ad euro 204.097 ed euro 1.121 per la rivalutazione, dei conti individuali di ogni iscritto per l'anno 2011 e delle pensioni essere; b) quanto ad euro 422.122 al fondo di riserva previsto dall'art. 28, comma 4, del regolamento della gestione di cui euro 102.609 per la rivalutazione dei conti individuali presenti al 31 dicembre 2011, da attuare dal 1° gennaio 2012 sul montante calcolato sul dovuto».*

4.3.– Il direttore generale per le politiche previdenziali ed assicurative del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, con atto del 18 gennaio 2013, ha deciso di non approvare la suddetta delibera.

5.– Il raffronto tra il contenuto della delibera impugnata e delle norme che costituiscono parametro di legittimità della stessa fa emergere l'invalidità dell'atto con cui il Ministero ha annullato la predetta delibera.

Le leggi sopra riportate prevedono, infatti, che le Casse di previdenza debbano rivalutare le pensioni utilizzando, quale indice, la media del prodotto interno lordo nazionale degli ultimi cinque anni.

Tali leggi 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.

6.– L'accoglimento dell'appello per il motivo esaminato rende non necessaria la trattazione anche delle altre censure proposte dall'appellante.

7.– La novità della questione sottoposta all'esame del Collegio giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese processuali di entrambi i gradi del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando:

- a) accoglie l'appello proposto con il ricorso indicato in epigrafe e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla l'atto del 18 gennaio 2013 del direttore generale per le politiche previdenziali ed assicurative del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- b) dichiara integralmente compensate tra le parti le spese di entrambi i gradi del giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Sergio De Felice, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 18/07/2014

IL SEGRETARIO

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

LAVORI PUBBLICI