

Roma, 30 gennaio 2012

PRO MEMORIA

Oggetto: Cass., sez. lav., sent. n. 1098/2012 - INPGI / Chiodini (regime Inpgi sul cumulo pensione e redditi da lavoro)

Il 26 gennaio scorso è stata depositata la sentenza in oggetto con cui un collegio della sezione lavoro della Cassazione, argomentando in distonia con i principi affermati da una sentenza del Consiglio di Stato (sent. n. 3005./2004) e discostandosi da due precedenti pronunciamenti della stessa sezione lavoro (Cass. n. 11023 del 2006 e Cass. n. 21612 del 16 ottobre 2007) che avevano tracciato un quadro chiaro in ordine agli ambiti di autonomia dell'Inpgi, ha ritenuto sussistere il diritto di un pensionato Inpgi, allo stesso trattamento dei pensionati iscritti all'Inps quanto al cumulo tra pensione e reddito da lavoro.

Si premette innanzi tutto che la sentenza in commento spiega effetti limitatamente al caso deciso e che pertanto non assume per l'Inpgi una valenza cogente a carattere generale così come è stato erroneamente rappresentato negli articoli di giornale.

V'è infatti da precisare ulteriormente al riguardo che:

- ben altri tre giudizi sono attualmente pendenti dinanzi ai vari gradi della magistratura e che in tutti e tre l'Istituto ha ottenuto fino ad oggi la conferma dei propri ambiti di autonomia conseguenti alla privatizzazione e della legittimità dell'art. 15 del Regolamento Inpgi.
- Inoltre in altre due sentenze di merito, concernenti la legittimità del divieto parziale di cumulo di cui all'art. 15 del Regolamento Inpgi, le ragioni dell'Istituto sono state riconosciute con argomenti talmente stringenti che i pensionati hanno ritenuto di non proporre impugnazione, lasciando passare in giudicato i relativi pronunciamenti.

Premesso quanto sopra va considerato peraltro che a breve – proprio in relazione ai giudizi pendenti - è possibile riproporre la medesima questione relativa alla legittimità della disciplina Inpgi in ordine al cumulo pensione-reddito dinanzi la Cassazione al fine di ottenere un pronunciamento di segno opposto a quello contenuto nella sentenza in oggetto.

Si ritiene infatti che l'iter argomentativo percorso nella sentenza in commento non trovi conferma normativa, né giurisprudenziale e che, dunque, possa avere ingresso dinanzi alla Suprema Corte una diversa impostazione (e soluzione) della questione.

Si osservi al riguardo quanto segue.

Con la sentenza n. 1098 del 2012 – che brevemente si commenta con la presente nota - è stato respinto il ricorso in Cassazione proposto dall'Inpgi avverso una sentenza della Corte

SERVIZIO LEGALE E AFFARI LEGISLATIVI

d'Appello di Milano e sostanzialmente affermata la diretta applicabilità all'Istituto della normativa di legge dettata per l'AGO, ivi compresa quella che ha eliminato il divieto di cumulo tra trattamenti pensionistici e redditi da lavoro, così negando l'esistenza dell'autonomia gestionale, organizzativa e contabile attribuita invece all'Inpgi dall'art. 2 D.Lgs. 509/94.

Più in particolare – sostenendo che il legislatore della privatizzazione avrebbe inteso emanare una disciplina differenziata, all'interno degli enti privatizzati, tra enti sostitutivi e casse di liberi professionisti - in sentenza si afferma che l'Inpgi, pur privatizzato (e quindi dotato degli stessi margini di autonomia gestionale, organizzativa e contabile attribuita a tutti detti enti e casse dal comma 1° dell'art. 2 del D.Lgs n. 509/94), non può discostarsi dalla disciplina stabilita dalla legge per l'assicurazione generale obbligatoria, in quanto godrebbe di una minore (se non addirittura inesistente) autonomia rispetto alle casse di previdenza dei liberi professionisti. Seguendo tale ragionamento si arriva a sostenere che *l'obbligo di "coordinamento"* della normativa Inpgi alla normativa generale (contenuto nell'art. 76 della L. 388 del 2000) sarebbe da intendersi come obbligo di conformazione e il ripianamento da parte dello Stato degli oneri derivanti dai prepensionamenti (di cui all'art. 19, comma 18-ter del DL. n. 185 del 2008, conv. con modificaz. con Legge n. 2 del 2002) costituirebbe una forma di finanziamento pubblico che distinguerebbe, appunto, detto ente previdenziale dagli altri oggetto di privatizzazione.

Tale ragionamento non appare condivisibile.

Ed invero, la piena legittimità della disciplina regolamentare Inpgi e soprattutto la problematica in merito al potere dell'Inpgi di disciplinare in modo parzialmente difforme dall'assicurazione generale obbligatoria la materia del cumulo pensione-reddito, avrebbe dovuto essere affrontata dalla Corte unitamente alla questione (più ampia, ma nella quale essa si inserisce) relativa all'autonomia riconosciuta all'Inpgi in conseguenza della privatizzazione, e senza trascurare, attraverso l'esame della produzione normativa anche successiva al D.Lgs. 509/94, la particolare collocazione così ottenuta dall'ente nell'ambito dell'ordinamento generale.

L'impostazione della questione in tali termini, avrebbe indotto ad una riflessione più approfondita e meditata anche sul concetto di *"coordinamento"*, recuperandone – rispetto all'uso fattone in sentenza - il corretto significato.

Un esame così condotto avrebbe portato a considerare che a seguito della privatizzazione operata con D.Lgs. 509 del 1994, è derivata agli enti e casse di previdenza indicate in detto decreto autonomia gestionale, organizzativa e contabile e che detta autonomia è stata riconosciuta indistintamente a tutti gli enti e casse privatizzate (senza differenziazione alcuna all'interno di essi) in quanto giustificata dalla preminente esigenza di assicurare l'equilibrio di bilancio di detti enti senza possibilità di fruire di alcuna forma di finanziamento Statale, né di intereventi di ripianamento in caso di disavanzo. Del resto anche la Corte Costituzionale (all'indomani della privatizzazione) sottolinea, con sentenza n. 248 del 1997, che, con riferimento agli enti previdenziali privatizzati, *"particolare attenzione ha poi posto il legislatore al fine di prevenire situazioni di crisi finanziaria e*

SERVIZIO LEGALE E AFFARI LEGISLATIVI

dunque di garantire l'erogazione delle prestazioni" .

Esigenza questa che ha indotto il legislatore a conferire all'ente:

- con la L. 335 del 1995, il potere di adottare autonomamente (sia pure sotto la vigilanza dei Ministeri del Lavoro e dell'Economia) provvedimenti di variazione delle aliquote contributive, di riparametrazione dei coefficienti di rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico (art. 3, comma 12);
- con legge n. 140 del 1997, il potere di adottare deliberazioni in materia di regime sanzionatorio e di condono; con l'art. 44 della L. 289 del 2002 la facoltà di adottare la disciplina sul cumulo dettata per l'AGO in relazione ad una verifica circa la sostenibilità di bilancio;
- con l'art. 1 commi 12-15 della L. 243 del 2004 (meglio nota come delega previdenziale) in combinato con il Decreto Interministeriale di attuazione del 6 ottobre 2004, concernente gli incentivi al posticipo del pensionamento da quella legge previsti, la facoltà dell'Inpgi di recepire o meno la normativa dettata al riguardo per l'AGO.

Alla luce della particolare collocazione dell'Inpgi rispetto all'ordinamento generale, così come delineata dal quadro normativo di riferimento, non può sussistere la pretesa "conformazione" della disciplina Inpgi alla normativa generale – come sostenuto nella sentenza in commento - ma solo la necessità, così come previsto dall'art. 76 della L. 388 del 2000, di un coordinamento.

A tal riguardo, si richiamano le sentenze del Consiglio di Stato n. 3005 del 2004 e della Corte di Cassazione n. 11023 del 2006 e n. 21612 del 2007, nelle quali, a differenza della sentenza in commento, è stata esaminata la questione in merito all'autonomia dell'Inpgi – e risolta in senso affermativo – tenendo conto di tutte le norme in cui si è sostanziato il processo di privatizzazione e quindi con un approccio completo e sistematico alla problematica; approccio che non si ravvisa nella sentenza in esame.

In detti precedenti è stato chiarito che "coordinamento" non significa "conformazione" ma l'affermazione di un autonomo potere di adeguare le norme dettate per il regime pubblico alle interne esigenze, ed in particolare, alle esigenze di bilancio. Quindi viene ulteriormente evidenziato che il principio di coordinamento, è volto ad assicurare una tendenziale armonizzazione con il sistema generale della previdenza sociale e che, in quanto tale, non ha vanificato il principio di autonomia sancito dall'art. 2, comma 1, del D.Lgs. 509/94, ma lo ha solo "integrato" individuandone i limiti.

Chiarito, quindi, che la produzione normativa relativa alla privatizzazione (anche successiva al D.Lgs. 509/94) riconosce all'Inpgi gli stessi ambiti di autonomia delle altre casse di previdenza dei liberi professionisti (in quanto connessa alla medesima esigenza di garantire l'equilibrio di bilancio e con esso l'erogazione delle prestazioni in ossequio al precetto costituzionale) e l'impossibilità di ravvisare nel citato art. 76 della legge 388 del

SERVIZIO LEGALE E AFFARI LEGISLATIVI

2000 la fonte di un obbligo per l'Inpgi di conformazione al regime previdenziale pubblico, non poteva ritenersi automaticamente applicabile al detto Istituto l'invocata disciplina sul cumulo pensione – reddito dettata per gli enti pubblici dall'art. 72 della citata legge 388 e, successivamente, dall'art. 44 della L. 289 del 2002.

L'odierna sentenza di Cassazione appare in ogni caso non conforme al dettato normativo anche con riferimento ai seguenti ulteriori aspetti trattati:

- 1) L'aver ritenuto che il richiamo agli enti sostitutivi contenuto nel primo comma dell'art. 44 della L. 289 del 2002 si riferisca necessariamente all'Inpgi, trascurando invero la circostanza che, all'epoca della emanazione di detta norma, sussistevano nel nostro ordinamento più forme di previdenza sostitutive, alcune affidate a fondi gestiti dall'Inps (con autonoma gestione economico-contabile) ed altre affidate ad enti diversi ed autonomi, quali l'ENPALS (pubblico) e l'INPGI (privatizzato); e che pertanto il richiamo operato al primo comma dell'articolo 44, della legge in commento, all'Inps e agli enti sostitutivi non si riferisce all'Inpgi, ma molto più correttamente all'altro ente sostitutivo pubblico.
- 2) L'aver sostenuto, a riprova di un differente ambito di autonomia dell'Inpgi rispetto alle casse libero professionali, che *"in taluni casi soccorre, nei confronti dei suoi iscritti, la fiscalità generale"* e l'aver richiamato in tal caso il D.L. 185/2008 conv. con modificazioni in L. n. 2/2009, con cui l'onere sostenuto annualmente dall'Inpgi per i prepensionamenti è stato disciplinato con rimborso da parte dello Stato come onere sociale fiscalizzato.

Senonchè, la stessa norma richiamata in sentenza a riprova della esistenza di un finanziamento pubblico in favore dell'Inpgi prova esattamente il contrario. Come si legge chiaramente nella norma l'Istituto non è destinatario di finanziamento statale volto a ripianare il disavanzo derivante dalla gestione previdenziale. La norma prevede invece il rimborso da parte dello Stato (mediante il meccanismo della fiscalizzazione) di oneri che strutturalmente spettano allo stesso, in quanto oneri che trascendono la gestione della funzione previdenziale in senso stretto e riguardano invece misure dettate dalla legge per far fronte a stati di crisi settoriali. Ciò è quanto si evince non solo dal testo letterale della norma (ove non a caso viene utilizzato il termine tecnico di *"rimborso" di oneri fiscalizzati* proprio per evidenziare che tali oneri spettano allo Stato), ma dallo stesso decreto di privatizzazione che, all'art. 1, comma 3 prevede il divieto di finanziamenti statali salvo i casi di sgravio contributivo e fiscalizzazione degli oneri sociali.

- 3) L'aver trascurato il tenore letterale delle norme richiamate, che esclude l'immediata applicabilità all'Inpgi della normativa in esse dettata: implicitamente, nell'art. 72 della L. 388 del 2000, in quanto gli enti previdenziali privatizzati non sono espressamente richiamati nel novero dei soggetti destinatari della norma; esplicitamente, nell'art. 44 della successiva legge n. 289 del 2002, dove è espressamente previsto che gli enti privatizzati *"possono"* applicare le disposizioni dettate dal medesimo articolo in materia di cumulo e nell'indicare espressamente la

SERVIZIO LEGALE E AFFARI LEGISLATIVI

categoria degli enti privatizzati il legislatore non esclude affatto l'Inpgi – come avrebbe dovuto fare se fosse corretta la tesi dell'odierna sentenza.

- 4) Non aver tenuto conto dell'impossibilità per il legislatore di prevedere una manovra previdenziale che andrebbe ad incidere direttamente sui bilanci di enti – quali quelli privatizzati – che non sono ripianabili da parte della finanza pubblica, senza aver nemmeno acquisito un preventivo parere di sostenibilità.
- 5) Il non aver considerato le differenze tra il sistema previdenziale dell'assicurazione generale obbligatoria e quello Inpgi e conseguentemente il non aver rilevato che l'obiettivo riconnesso alla natura di ente sostitutivo, propria dell'Inpgi, è stato pienamente rispettato dall'Istituto, tenuto conto che le prestazioni erogate da detto ente previdenziale sono complessivamente più favorevoli rispetto a quelle in vigore nell'AGO (Basti pensare, tra le altre, alle prestazioni in materia di disoccupazione, alla pensione di anzianità (più favorevole nel requisito di accesso), al sistema di calcolo del trattamento pensionistico (che resta quello retributivo, sia pure con alcuni correttivi) e al relativo coefficiente di rendimento (superiore a quello in vigore nell'AGO), ecc. ...).
- 6) Del resto, proprio la differenziazione dei sistemi Ago e Inpgi, anche per quanto concerne le prestazioni (che appaiono in quest'ultimo complessivamente più favorevoli) e quindi la oggettiva non raffrontabilità dei due regimi pensionistici, è stata la ragione per cui non è stata ritenuta meritevole di tutela la questione di costituzionalità prospettata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, dai pensionati ricorrenti in ciascuno dei sopra citati giudizi in materia di cumulo.

* * *

Questo un primo sintetico quadro delle motivazioni per cui la sentenza in commento appare manifestamente infondata; mi riservo in ogni caso ulteriori approfondimenti su ogni singolo aspetto trattato nella presente disamina.

Cordiali saluti

Il dirigente

Avv. Elisabetta Angelini

