Pubblicato il 03/07/2018

N. 04062/2018REG.PROV.COLL.
N. 06517/2016 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6517 del 2016, proposto da Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale domiciliano in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

contro

A.D.E.P.P. - Associazione degli Enti Previdenziali Privati, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Caroleo, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Pompeo Magno n. 10/B;

E.P.A.P. - Ente di Previdenza e Assistenza Pluricategoriale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Federico Sorrentino, con domicilio eletto presso il suo

studio in Roma, Lungotevere delle Navi n. 30;

Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza a Favore dei Ragionieri e Periti Commerciali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Mattia Persiani e Massimo Luciani, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Massimo Luciani in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio n. 9;

E.P.P.I., non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 00966/2016, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di A.D.E.P.P., E.P.A.P. e della Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza a Favore dei Ragionieri e Periti Commerciali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 giugno 2018 il Cons. Ezio Fedullo e uditi per le parti gli Avvocati Francesco Caroleo, Massimo Luciani, Federico Sorrentino e l'Avvocato dello Stato Attilio Barbieri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, il ricorrente E.P.A.P. – Ente di Previdenza e Assistenza Pluricategoriale, istituito ai sensi della l. n. 103/1996, contestava la legittimità della nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (prot. n. 36/0018032/MA004.A007 del 7.12.2012), nella parte in cui subordinava l'approvazione della proposta di modifica del

regolamento dell'E.P.A.P. di cui alla delibera del Consiglio di indirizzo generale n. 12 del 26 luglio 2012, con riferimento al previsto aumento (dall'originario 2% al 4%) del contributo integrativo, alla condizione che il contributo stesso rimanesse invariato all'attuale 2% per le prestazioni rese a favore delle 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."

2. Premesso che l'aumento (pari al complessivo 2%) della percentuale di commisurazione del contributo integrativo era in parte (ovvero per l'1,75% dell'aumento) finalizzata dall'Ente previdenziale all'incremento del montante individuale degli iscritti, nell'esercizio della facoltà all'uopo contemplata dalla novella di cui alla l. n. 133/2011, il T.A.R., dopo aver rilevato che la controversia ruota intorno alla interpretazione della "clausola di invarianza" finanziaria, introdotta nell'ambito delle modifiche operate con la citata l. n. 133/2011 alla l. n. 103/1996, ha evidenziato, sulla scorta dell'analisi dei relativi lavori parlamentari, che "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".

A fondamento della recepita interpretazione, il T.A.R. ha altresì attinto, oltre che ad argomenti di carattere testuale, come quello secondo cui "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", a considerazioni di carattere teologico, evidenziando che, ove 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".

3. Mediante i motivi di appello, il Ministero del Lavoro deduce l'erroneità della sentenza appellata sia nella parte in cui non ha accolto la sua eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio, incentrata sul carattere meramente interlocutorio, quindi non immediatamente lesivo, della nota impugnata, sia nelle sue conclusioni di merito, favorevoli alla parte ricorrente.

4. Si sono costituiti nel giudizio di appello, per opporsi al suo accoglimento, l'appellato E.P.A.P., l'A.d.E.P.P. - Associazione degli Enti Previdenziali Privati e la Cassa Nazionale di Previdenza e

Assistenza a favore dei Ragionieri e Periti Commerciali, questi ultimi già intervenienti *ad adiuvandum*, a sostegno della domanda attorea, nel giudizio dinanzi al T.A.R..

5.1. L'esame dei motivi di appello deve prendere le mosse da quello inteso a ribadire l'inammissibilità del ricorso di primo grado, sul presupposto del carattere endoprocedimentale dell'atto impugnato, con il quale il Ministero del Lavoro, nell'ambito del provvedimento di approvazione della modifica regolamentare *de qua*, si sarebbe limitato ad invitare l'Ente a fornire precisazioni e chiarimenti in ordine alle modalità di adozione degli aumenti in contestazione: ciò che sarebbe comprovato dal fatto che, con la nota prot. n. 2100 dell'8 febbraio 2013, l'Amministrazione, nel ribadire i rilievi già formulati (soprattutto in tema di bilancio tecnico e aggiornamento dei coefficienti di trasformazione), rappresentava all'E.P.A.P. di restare in attesa delle sue determinazioni "al fine di concludere il relativo iter istruttorio".

5.2. La censura non è meritevole di accoglimento.

Deve ancora una volta precisarsi che la nota impugnata in primo grado si inserisce nel procedimento di approvazione, da parte dei Ministeri vigilanti, delle modifiche del regolamento proposte dal ricorrente Ente di Previdenza e Assistenza Pluricategoriale mediante la delibera del Consiglio di indirizzo generale n. 12 del 26 luglio 2012. Essa, per la parte di interesse, così recita: "per quanto concerne l'incremento del contributo integrativo, risulta allo stato necessario, ai fini del positivo *iter* della delibera, prevedere che la misura di detto contributo integrativo resti invariata per le pubbliche amministrazioni che si avvalgono degli iscritti EPAP, al fine di evitare l'insorgere di maggiori oneri per la finanza pubblica".

Il surriportato contenuto della nota impugnata rende evidente che essa non assume affatto, *in parte qua*, carattere meramente interlocutorio (*ergo*, come assume il Ministero appellante, di semplice richiesta di chiarimenti rivolta all'Ente proponente), ma fissa in termini tassativi le condizioni cui doveva ritenersi sottoposta l'approvazione della modifica regolamentare, *sub specie* di adeguamento della previsione dell'aumento del contributo integrativo alle indicazioni contenute nella nota medesima: ne discende che se da essa non è suscettibile di derivare un arresto procedimentale strettamente inteso, ovvero un impedimento al prosieguo del procedimento di approvazione fino alla introduzione del correttivo richiesto, la sua lesività per l'Ente previdenziale che proponeva le modifiche regolamentari deriva pianamente dalla prefigurazione che essa delineava, in termini chiaramente negativi e *rebus sic stantibus*, dell'esito del procedimento approvativo.

6.1. Quanto ai profili di merito della controversia, come correttamente evidenziato dal giudice di primo grado, il punto focale della stessa coincide con l'interpretazione da dare all'art. 8, comma 3, d.lvo n. 103/1996, così come modificato dalla l. n. 133/2011, laddove, dopo aver previsto che la misura del contributo integrativo a carico di coloro che si avvalgono delle attività professionali degli iscritti è fissato in una misura percentuale (rispetto al fatturato lordo) non inferiore al 2 per cento e non superiore al 5 per cento, dispone che "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".

6.2. Premesso che l'Amministrazione appellante, con la nota impugnata e con i motivi di appello, fa leva sulla cd. clausola di invarianza contenuta nella sitata disposizione – laddove individua, quale limite all'intervento regolamentare dell'Ente pluricategoriale, la condizione che esso si attui "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" – occorre stabilire se essa attenga *tout court* al potere di modificare la misura del contributo integrativo, la cui percentuale massima è stata elevata, con la modifica regolamentare sottoposta all'approvazione del Ministero del Lavoro vigilante, dal 2% al 4%, come consentito dalla novella legislativa, ovvero ai criteri di destinazione del medesimo contributo integrativo così come fissati in sede regolamentare dall'Ente previdenziale, laddove, in particolare, si estrinsechi nell'esercizio della facoltà, contemplata dalla medesima disposizione, di "destinare parte del contributo integrativo all'incremento dei montanti individuali", "al fine di migliorare i trattamenti pensionistici degli iscritti": nel primo caso, infatti, potrà ragionevolmente sostenersi che il suddetto aumento, per sé considerato ed a prescindere dalla finalità cui lo stesso è destinato, non può ridondare in corrispondenti incrementi degli oneri finanziari della P.A. (complessivamente considerata, quindi comprensiva delle singole Amministrazioni che si avvalgono delle prestazioni professionali degli iscritti alla Cassa), mentre, nel secondo caso, dovrà ritenersi che il suddetto limite attiene direttamente all'esercizio della facoltà di destinazione (e non all'aumento in sé del contributo

integrativo), ponendosi quindi "a valle" del potere di incremento (e degli oneri che esso comporta per le Amministrazioni committenti).

6.3. Plurimi argomenti militano nel senso della esattezza della seconda soluzione interpretativa, fatta propria dal T.A.R., e, conseguentemente, della illegittimità della nota impugnata, che si fonda su quella opposta.

6.4. Iniziando da quelli di ordine strettamente testuale, non può non rilevarsi che la clausola suindicata costituisce parte integrante della previsione di legge concernente la facoltà di destinare parte del contributo integrativo all'incremento dei montanti individuali, il cui (eventuale) esercizio è logicamente e giuridicamente successivo alla scelta della percentuale del fatturato lordo del professionista iscritto cui commisurare il contributo integrativo: invero, se tale facoltà di destinazione ha ad oggetto "parte del contributo integrativo", è evidente che essa, al fine di essere consapevolmente e coerentemente esercitata, presuppone che sia nota (ed oggetto di – almeno logicamente - precedente determinazione regolamentare) la misura integrale del contributo.

Un secondo e collegato argomento, sempre di matrice testuale, non può non essere tratto dalla seconda condizione cui è subordinato il legittimo esercizio della potestà regolamentare in punto di misura e destinazione del contributo integrativo, rappresentata dalla necessità di garantire, accanto all'assenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, "l'equilibrio economico, patrimoniale e finanziario delle casse e degli enti medesimi".

Premesso che le due condizioni, in quanto congiuntamente previste, non possono non afferire al medesimo oggetto della potestà regolamentare da esse delimitata nel *quomodo* della sua esplicazione,

ovvero alla suindicata facoltà di destinazione (distinta e conseguente, per quanto detto, a quella di aumento del contributo), non può non osservarsi che se la prima, della cui interpretazione si controverte, può effettivamente aderire anche alla determinazione della percentuale del contributo integrativo (in relazione all'ipotesi di suo pagamento da parte della pubblica amministrazione committente del professionista iscritto), la potestà determinatrice del *quantum* del contributo medesimo non può nemmeno astrattamente, ove estrinsecantesi in chiave incrementativa (l'unica direzione possibile, ove si consideri che la norma previgente alle modifiche apportare dalla l. n. 133/2011 già prevedeva quale misura minima e fissa del contributo integrativo la percentuale del 2% del fatturato lordo del professionista), presentare implicazioni negative sull'"equilibrio economico, patrimoniale e finanziario delle casse e degli enti medesimi": consegue, da tale rilievo, che entrambi i limiti suindicati non possono che afferire alla (medesima) potestà di destinazione.

6.5. Né potrebbe sostenersi, per superare il *gap* interpretativo in cui incorre la tesi di parte appellante laddove sostiene che la clausola di invarianza attiene alla potestà di aumento del contributo integrativo, che essa sarebbe volta ad impedire l'aumento ove finalizzato al finanziamento del montante individuale degli iscritti: a prescindere dalla dubbia aderenza della soluzione ai comuni canoni interpretativi, la sua inaccoglibilità deriva già dal fatto che finisce per far discendere - e giustificare - l'applicazione del divieto di incremento del contributo nei confronti della P.A. sulla scorta di una finalità, alla quale esso è destinato, non solo lecita, ma volta a perseguire interessi di sicuro rilievo costituzionale (*ex* art. 38 Cost.).

6.6. Ma l'interpretazione condivisa dal T.A.R., in accoglimento delle deduzioni attoree, è suffragata anche da considerazioni di carattere logico-sistematico.

Come evidenziato dal parere n. 45 del 6 luglio 2017 della Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata, in punto di individuazione del significato normativo della "clausola di invarianza" apposta solitamente dal legislatore alle norme di legge implicanti possibili riflessi finanziari sul bilancio dello Stato, "il Legislatore usa ellitticamente la frase «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» per significare che l'amministrazione deve provvedere attingendo alle "ordinarie" risorse finanziarie, umane e materiali di cui può disporre a legislazione vigente. Si intende così che, nel contesto in cui si colloca, la disposizione non preclude la spesa "nuova" solo perché non precedentemente sostenuta o "maggiore" solo perché di importo superiore alla precedente previsione (laddove prevista). Nel caso in esame, la decisione di spesa comporterà "oneri" nuovi e maggiori se aggiuntivi ed esondanti rispetto alle risorse ordinarie (finanziarie, umane e materiali) che a legislazione vigente garantiscono l'equilibrio di bilancio. In altre parole, anche le nuove spese per interventi riconosciuti meritevoli dal Legislatore sono possibili se e nei limiti in cui le risorse finanziarie ordinarie lo consentono e cioè se non viene alterato l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente dell'ente. Sta agli amministratori, che redigono la proposta di bilancio, ai responsabili finanziari e ai revisori dei conti, che sulla proposta si esprimono, giustificare che l'esercizio del potere discrezionale di previsione della spesa non alteri l'equilibrio finanziario del bilancio, consolidando e realizzando le risorse delle quali possono disporre. In

questo senso si conferma che «Il criterio di invarianza degli oneri finanziari è fissato, infatti, con riguardo agli effetti complessivi della norma e non comporta "in sé" la preclusione di un eventuale aggravio di spesa purché tale aggravio sia "neutralizzato" nei termini sopra precisati, "dal momento che ben potrebbe un singolo aggravio di spesa trovare compensazione in altre disposizioni produttive di risparmi o di maggiori entrate" (cfr. ex pluribus Corte Costituzionale sentenza n. 132/2014)".

Se tale è la (condivisibile) interpretazione da dare alla clausola di invarianza finanziaria, sulla scorta del suo significato tecnico-normativo, è evidente che essa, con riferimento alla fattispecie in esame ed allo specifico contesto normativo in cui si colloca, non può che concretizzare un monito rivolto all'organo di gestione dell'Ente pluricategoriale affinché, nel disciplinare le modalità di destinazione di parte del contributo integrativo ai montanti individuali degli iscritti, adotti le opportune misure atte ad evitare che ne derivi l'alterazione degli equilibri finanziari del medesimo Ente, nel senso dianzi precisato: basti considerare, per apprezzare l'utilità del richiamo (ed escludere che la "clausola di invarianza", così interpretata, sia *inutiliter* data perché priva di concreti risvolti applicativi) che la destinazione del contributo integrativo al montante individuale potrebbe astrattamente essere operata anche incidendo sull'aliquota (del 2%) già in precedenza (ovvero prima della novella del 2011) contemplata, con i connessi effetti pregiudizievoli sulla sostenibilità delle spese di gestione e delle prestazioni assistenziali degli Enti *de quibus*, cui il contributo integrativo era originariamente (ed in parte continua ad essere) finalizzato.

Né deve sorprendere che la "clausola di invarianza", la quale come si è visto agisce come una direttiva di sana gestione finanziaria, sia rivolta dal legislatore ad un soggetto previdenziale privato (o privatizzato), atteso che, in considerazione del rilievo pubblicistico della funzione svolta (siccome attinente alla erogazione di prestazioni previdenziali a favore di liberi professionisti), non può considerarsi estranea agli interessi dello Stato la garanzia del suo svolgimento in condizioni finanziarie di equilibrio e stabilità.

La clausola *de qua* per contro, così come si è visto essere correttamente delimitata in sede contabile (dal punto di vista dell'oggetto della sua operatività e dei soggetti destinatari), non si presta a disciplinare (né, quindi, a limitare) gli effetti incrementativi nei confronti della spesa pubblica suscettibili di derivare dall'aumento della percentuale di commisurazione del contributo integrativo, nei casi in cui l'obbligo di corresponsione dello stesso faccia carico alle Amministrazioni che entrino in (episodico) rapporto contrattuale con il professionista iscritto alla Cassa previdenziale: in tal caso, infatti, la salvaguardia degli equilibri di bilancio non fa carico (e, conseguentemente, non sarebbe pertinente al fine di garantirla la clausola di invarianza apposta dalla norma in esame, che a quelle Amministrazioni non si dirige) all'Ente previdenziale pluricategoriale, ma alle Amministrazioni committenti, tenute al rispetto degli equilibri di bilancio sulla scorta di autonome disposizioni e specifici vincoli, propri del loro specifico ordinamento contabile-finanziario.

Ad ulteriore conforto della qui accolta interpretazione, poi, deve osservarsi che la clausola in questione, in quanto rivolta a disciplinare - come si è detto - l'esercizio del potere di regolamentare la

destinazione del contributo integrativo, non potrebbe che avere riguardo agli effetti diretti del medesimo, risultando quindi estranei all'ambito della sua operatività le conseguenze indirette ed eventuali, connesse, come quelle avute presenti dal Ministero appellante, ai maggiori oneri che le Amministrazioni committenti dovranno sostenere in sede di remunerazione delle prestazioni dei professionisti iscritti.

7.1. Tali essendo le coordinate interpretative entro cui deve muoversi la ricerca del corretto significato normativo da attribuire all'art. 8, comma 3, l. n. 103/1996, non colgono nel segno, al fine di inficiare la tenuta argomentativa della sentenza appellata, le deduzioni del Ministero appellante, laddove in particolare sostiene che, in base alla legge n. 133/2011, "la condizione di assenza di oneri per la finanza pubblica non sia riferita all'adozione dell'incremento delle aliquote, bensì alla destinazione di parte del contributo integrativo ai montanti individuali (nonché, di conseguenza, agli aumenti dell'aliquota finalizzati all'incremento dei montanti, e non al riequilibrio gestionale)": tale interpretazione è infatti in linea con quella posta a fondamento della sentenza appellata e qui condivisa, differenziandosi la tesi del Ministero appellante e quella dell'appellato Ente previdenziale in ciò che, secondo la prima, la clausola di invarianza finanziaria "è una condizione che non può essere circoscritta alla sola circostanza che "non si creino squilibri di bilancio delle casse professionali, che renderebbero necessario un intervento integrativo dello Stato", ma è necessariamente riferita al complesso degli effetti che il provvedimento è destinato ad indurre" (...) "anche in ragione del principio di cui all'articolo 81 della Costituzione, in materia di obbligo di copertura finanziaria delle leggi".

Tuttavia, la non condivisibilità del ragionamento così articolato si coglie solo che si soffermi l'attenzione sul fatto che, proprio la correlazione – sostenuta dal Ministero appellante e qui condivisa – tra la clausola di invarianza finanziaria e la destinazione del contributo integrativo all'incremento del montante individuale degli iscritti alla gestione previdenziale dell'Ente appellato manifesta l'irragionevolezza dell'esito interpretativo da esso perseguito, non comprendendosi perché le medesime preoccupazioni di carattere finanziario non debbano valere nell'ipotesi in cui l'Ente previdenziale si limiti ad innalzare, con effetti anche nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni committenti, l'entità del contributo individuale, senza prevederne la parziale destinazione al montante individuale ma, ad esempio, al fine di finanziare le prestazioni assistenziali o le spese di gestione dell'Ente.

Né, come già osservato, sembra plausibile sostenere che la non opponibilità dell'incremento alla clientela pubblica sia destinata a rilevare solo quando esso sia finalizzato all'aumento del montante individuale, perseguendo quindi una funzione previdenziale: la tesi finirebbe infatti per discriminare, tra le funzioni dell'Ente, proprio quella (preminente) di ordine previdenziale, che come si è evidenziato costituisce oggetto di un espresso riconoscimento costituzionale (*ex* art. 38 Cost., cit.).

Quanto invece al collegamento della clausola *de qua* con il principio di cui all'art. 81 Cost., sul quale fa leva il Ministero appellante, esso non risulta pertinente, sia perché la norma di cui l'Ente appellato ha fatto applicazione non comporta immediate ripercussioni di bilancio di cui la legge medesima debba indicare le modalità di copertura, sia perché deve considerarsi che l'eventuale incidenza negativa della

norma sugli equilibri finanziari degli Enti previdenziali privati è appunto destinata ad essere neutralizzata mediante l'applicazione della clausola medesima, che gli Enti previdenziali dovranno attuare "garantendo l'equilibrio economico, patrimoniale e finanziario delle casse e degli enti medesimi", mentre l'aumento dei costi per le Amministrazioni committenti, conseguente all'incremento del contributo integrativo destinato (anche) ai montanti individuali, non discende direttamente, come già evidenziato, dalla norma in esame, ma dalle scelte gestionali delle medesime Amministrazioni, che come si è detto devono essere operate nel rispetto dei vincoli di bilancio dettati dai relativi ordinamenti, tenendo conto dell'incremento del costo delle prestazioni professionali conseguenti all'aumento del contributo integrativo.

7.2. Non condivisibile è altresì il motivo di appello inteso ad evidenziare "l'erroneità dell'impugnata decisione, nella parte in cui essa ha invece ritenuto che la previsione dell'assenza di oneri per la finanza pubblica sia limitata alla situazione di equilibrio dei bilanci delle casse degli enti previdenziali, escludendo la sua operatività nei casi in cui, come nella fattispecie, i contributi integrativi siano destinati all'incremento dei montanti individuali": deve infatti osservarsi che la sentenza appellata non esclude affatto la rilevanza della clausola nei casi in cui i contributi integrativi siano destinati all'incremento dei montanti individuali, ma ne circoscrive l'operatività, escludendo che essa, come sostenuto dal Ministero appellante, sia indistintamente - ma, per quanto detto, senza un preciso e persuasivo aggancio interpretativo - "riferita al complesso degli effetti che il provvedimento è destinato ad indurre" (compresi,

cioè, quelli connessi all'incremento del costo complessivo delle prestazioni per le Amministrazioni committenti).

7.3. Ugualmente inidoneo a legittimare una conclusione interpretativa diversa da quella posta correttamente a fondamento della sentenza appellata è l'assunto, esplicitato con la memoria difensiva di parte appellante del 20 aprile 2018, secondo cui "ove il richiamo all'assenza di oneri per la finanza pubblica fosse, come afferma il T.A.R., finalizzato alla sola conservazione della sostenibilità delle gestioni, verrebbe meno l'esigenza dello specifico richiamo al terzo periodo del testo introdotto dalla legge n. 133 del 2011 e sarebbe, invece, stato sufficiente il riferimento, introdotto nel successivo quarto periodo del medesimo testo, all'approvazione dei Ministeri che valutano "la sostenibilità delle gestioni e l'adeguatezza delle prestazioni": in proposito, deve osservarsi che il riferimento, pur aderendo alla interpretazione del T.A.R., conserva la sua autonoma funzione normativa, nel senso di puntualizzare (se non delimitare, come deduce la parte appellata con i motivi formulati in primo grado e riproposti in appello) il contenuto del potere di controllo ministeriale.

7.4. Non accoglibili sono altresì i motivi di appello intesi a contestare la sentenza appellata laddove, con valenza invero solo rafforzativa della complessiva *ratio decidendi*, ha posto l'accento sulla disparità di trattamento che, aderendo all'interpretazione ministeriale, verrebbe a realizzarsi tra professionisti che effettuano le loro prestazioni a favore della clientela privata e quelli che le rendono alle Pubbliche Amministrazioni.

Deduce sul punto il Ministero appellante che esso, non approvando l'incremento dell'aliquota del contributo integrativo per le

amministrazioni pubbliche, non ha affatto escluso che l'Ente previdenziale, nell'esercizio della propria autonomia, possa deliberare che, comunque, una parte del contributo integrativo nella misura del 2%, dovuto dalle amministrazioni pubbliche, sia destinata ai montanti individuali, purché ciò non pregiudichi la stabilità e l'equilibrio finanziario della gestione sulla base dei bilanci tecnici.

La deduzione non rimuove infatti i profili di disparità di trattamento insiti nella disposizione, ove interpretata nei sensi sostenuti dal Ministero appellante, atteso che, essendo la percentuale (pre-aumento) del 2% funzionale a fare fronte alle spese di gestione dell'Ente previdenziale e residualmente a finanziare le prestazioni assistenziali, la stessa non potrebbe essere distolta da quella finalità ai fini incrementativi del montante individuale degli iscritti che prestano la loro opera alle pubbliche amministrazioni, senza incidere sulla sostenibilità della gestione dell'Ente previdenziale.

7.5. Infine, con riguardo al motivo di appello inteso ad evidenziare che "la legge non esclude affatto che gli enti possano introdurre, nell'esercizio della propria autonomia, disposizioni regolamentari di natura solidaristica (finalizzate ad assicurare che il meccanismo di attribuzione di quota del contributo integrativo ai montanti individuali non determini disparità di trattamento tra gli iscritti)", la parte appellante non ha tenuto conto, formulando pertinenti censure, di quanto puntualmente osservato sul punto dal giudice di primo grado, nel senso che la "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": sotto tale profilo, appare fondata l'eccezione della Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza a favore dei Ragionieri e Periti Commerciali in ordine alla violazione della regola di specificità dei motivi di appello di cui all'art. 101, comma 1, c.p.a..

In ogni caso, le conclusioni cui è pervenuto sul punto il T.A.R., al fine di valorizzare il meccanismo sotteso al sistema previdenziale contributivo, non sono inficiate nemmeno dai rilievi (contenuti solo nella memoria del 20 aprile 2018) con i quali la parte appellante evidenzia che "la sua (del contributo integrativo: *n.d.e.*) originale finalità a copertura delle spese di gestione sottintende già la scissione fra la somma incassata dall'Ente ed il professionista che ha prodotto il volume d'affari percosso dal contributo": basti osservare che l'affermazione di tale "scissione" non assolve alla sua funzione descrittiva quando il contribuito sia invece, come nella specie e sebbene solo parzialmente, destinato alla integrazione del montante previdenziale individuale del professionista.

8. Può infine prescindersi, in ragione della infondatezza dell'appello, dalle eccezioni di inammissibilità dello stesso formulate dalla Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza a favore dei Ragionieri e Periti Commerciali.

9. L'originalità dell'oggetto della controversia giustifica la compensazione delle spese di giudizio sostenute dalle parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del giudizio di appello compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 giugno 2018 con l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Umberto Realfonzo, Consigliere

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Ezio Fedullo	**Lanfranco Balucani**

IL SEGRETARIO