



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
SEZIONE SECONDA CIVILE

nella persona del Giudice designato dott. Assunta Canonaco, ha emesso la seguente

SENTENZA

nella causa civile di primo grado iscritta al numero 45878 del ruolo generale affari contenziosi dell'anno 2017, posta in decisione all'udienza del 11 dicembre 2019 e vertente

TRA

**CASSA ITALIANA DI PREVIDENZA E ASSISTENZA DEI
GEOMETRI LIBERI PROFESSIONISTI**

elettivamente domiciliata in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 173 presso lo studio Bonura Fonderico, rappresentata e difesa dagli avv.ti Harald Bonura e Giuliano Fonderico giusta procura in calce all'atto di citazione

ATTORE

E

**MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE,
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI E
AGENZIA DELLE ENTRATE**

rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato ed elett.te domiciliati in Roma, via Dei Portoghesi n. 12

CONVENUTI



OGGETTO: azione di ripetizione di indebito oggettivo

CONCLUSIONI: come da verbale di udienza del 11.12.2019 da intendersi integralmente trascritto.

IN FATTO E IN DIRITTO

Con atto di citazione la Cassa Italiana di Previdenza e Assistenza dei Geometri Liberi Professionisti (di seguito per brevità Cassa) conveniva in giudizio, dinanzi a questo Tribunale, i convenuti indicati in epigrafe, chiedendo che fosse accertato il diritto della Cassa alla ripetizione dei riversamenti dei risparmi di spesa per i consumi intermedi effettuati, per gli anni 2012 e 2013, al bilancio dello Stato a norma dell'art. 8, comma 3, d.l. n.95/2012, a fronte della sentenza n. 7/2017 con cui la Corte Costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità della predetta disposizione nella parte in cui prevedeva il riversamento allo Stato dei risparmi di spesa realizzati, con condanna delle amministrazioni convenute alla restituzione di quanto indebitamente percepito a tale titolo per gli anni 2012 e 2013, per un importo pari ad euro 791.252,10, per sorte capitale, oltre rivalutazione ed interessi.

A tal fine esponeva: - che la Cassa era un ente previdenziale privatizzato ai sensi del dlvo 30 giugno 1994 n. 509, vigilato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze; - che la medesima era presente nell'elenco delle pubbliche amministrazioni inserite nel c.d. "conto economico dello Stato", come individuate dall'Istat ex art. 1 legge 30 dicembre 2009 n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica); - che gli enti previdenziali privatizzati erano stati assoggettati alle norme di "spending review, ivi compresa quella di cui all'art. 8, comma 3, d.l. n. 95 del 2012, norma che la Corte Costituzionale, con sentenza dell'11 gennaio 2017 n. 7, aveva dichiarato incostituzionale nella



parte in cui prevedeva che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste fossero versate annualmente ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato; - che con tale pronuncia la Corte aveva censurato la scelta del legislatore di imporre il riversamento delle somme, derivanti dal risparmio di spesa di tutte le Casse privatizzate, al bilancio dello Stato.

Si costituivano i Ministeri convenuti, eccependo: - il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario, in favore del Giudice amministrativo; - il difetto di legittimazione passiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'Agenzia delle Entrate. Nel merito contestavano la fondatezza della domanda, deducendo che: - la sentenza n. 7/2017 della Corte Costituzionale aveva operato una declaratoria di incostituzionalità parziale e solo nei confronti della Cassa Nazionale di Previdenza e di Assistenza dei Dottori Commercialisti; - che in ogni caso la pronuncia della Corte Costituzionale non poteva travolgere la validità ed efficacia dei versamenti, già effettuati al bilancio dello Stato per gli anni 2012-2013, ormai definitivi.

Chiedevano quindi, in via pregiudiziale, che fosse dichiarato il difetto di giurisdizione del Tribunale ordinario adito e, in subordine, il rigetto nel merito della domanda.

La causa, istruita mediante produzione documentale, era trattenuta in decisione all'udienza del 11.12.2019 previa concessione dei termini ex art. 190 cpc.

Quanto all'eccezione di difetto di giurisdizione, formulata da parte convenuta, essa è infondata.

Parte attrice ha proposto domanda ex art. 2033 c.c., chiedendo ai convenuti la restituzione di somme versate in virtù di un obbligo di legge ritenuto insussistente in conseguenza della pronuncia di incostituzionalità



della norma fonte dell'obbligazione. Ha dedotto la non debenza degli importi pagati dolendosi in concreto, con riguardo al *petitum* sostanziale, non di una lesione conseguente all'esercizio di poteri autoritativi, ma della lesione di un proprio diritto soggettivo a ripetere quanto versato, in mancanza della causa giustificativa del pagamento (quest'ultima prevista dalla legge e non da un provvedimento autoritativo discrezionale della p.a.).

Invero, la posizione giuridica di chi agisce per la ripetizione di quanto versato sine causa, in mancanza di un obbligo di legge, deve essere giuridicamente qualificata quale diritto soggettivo e la relativa tutela deve ritenersi devoluta al Giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti soggettivi.

Sussiste poi la legittimazione passiva sia del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che dell'Agenzia delle Entrate riguardo alla domanda svolta da parte attrice diretta all'accertamento della sussistenza dell'indebito, a fronte della qualità, del primo, di ente vigilante (gli enti previdenziali privatizzati esercitano in forma privatistica una funzione pubblicistica e come tali sono assoggettati alla vigilanza del Ministero del Lavoro e del Ministero dell'Economia e delle Finanze) ed essendo la seconda, "quale braccio operativo del MEF" (come dedotto dalla medesima convenuta nella comparsa di costituzione), tenuta ad eseguire concretamente il richiesto rimborso.

Nel merito, giova ricordare che il dlvo n. 509/1994 ha previsto la trasformazione in associazioni o fondazioni dotate di personalità giuridica di tutti gli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza tassativamente indicati nell'allegato A del medesimo decreto.



In tale allegato sono indicati i seguenti enti, tra cui l'odierna attrice: Cassa nazionale di previdenza e assistenza avvocati e procuratori legali; Cassa di previdenza tra dottori commercialisti; Cassa nazionale previdenza e assistenza geometri; Cassa nazionale previdenza e assistenza ingegneri e architetti liberi professionisti; Cassa nazionale del notariato; Cassa nazionale previdenza e assistenza ragionieri e periti commerciali; Ente nazionale di assistenza per gli agenti e i rappresentanti di commercio (Enasarco); Ente nazionale di previdenza e assistenza consulenti del lavoro (Enpacl); Ente nazionale di previdenza e assistenza medici (Enpam); Ente nazionale di previdenza e assistenza farmacisti (Enpaf); Ente nazionale di previdenza e assistenza veterinari (Enpav); Ente nazionale di previdenza e assistenza per gli impiegati dell'agricoltura (Enpaia); Fondo di previdenza per gli impiegati delle imprese di spedizione e agenzie marittime; Istituto nazionale di previdenza dirigenti aziende industriali (Inpdai, poi soppresso dall'art. 42 l. 27.12.2002, n. 289); Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (Inpgi); Opera nazionale assistenza orfani sanitari italiani (Onaosi).

Deve ricordarsi che le Casse di previdenza privatizzate di cui al dlvo n. 509 del 1994 sono state incluse nell'elenco delle amministrazioni pubbliche appartenenti al conto economico consolidato redatto dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) ai sensi dell'art. 1, comma 2 e 3, della legge 30 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Invero l'art. 1 della richiamata legge n. 196/2009 al comma 1, prevede che *“Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le*



conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica”; il comma 2 precisa che “Ai fini della presente legge, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari”; il terzo comma poi prevede che “La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre”.

E' poi noto che la trasformazione di tali enti in persone giuridiche private non ne ha

pregiudicato la funzione pubblica. A tale proposito la Corte costituzionale, con sentenza n. 248 del 18.7.1997, ha affermato che la trasformazione degli enti professionali in soggetti di diritto privato ha lasciato “immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza e assistenza svolta dagli enti, articolandosi invece sul diverso piano di una modifica degli strumenti di gestione e della differente qualificazione giuridica dei soggetti stessi: l'obbligo contributivo costituisce un corollario, appunto, della rilevanza pubblicistica dell'inalterato fine previdenziale. L'esclusione di un intervento a carico della solidarietà generale consegue alla stessa scelta di trasformare gli enti, in quanto implicita nella premessa che nega il finanziamento pubblico o altri ausili pubblici di carattere finanziario”. La natura privata conferita a tali enti comporta altresì che agli stessi non siano consentiti finanziamenti pubblici



diretti o indiretti e che essi godano di autonomia gestionale, organizzativa e contabile.

L'art. 8 d.l. 95/2012 (convertito con modificazioni dalla legge 135/2012) nel dettare le regole per la "Riduzione della spesa degli enti pubblici non territoriali" ha disposto al comma 3 che *"Ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni, al fine di assicurare la riduzione delle spese per consumi intermedi, i trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti e agli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2009, n. 196, nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) con esclusione delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali, degli enti del servizio sanitario nazionale, e delle università e degli enti di ricerca di cui all'allegato n. 3, sono ridotti in misura pari al 5 per cento nell'anno 2012 e al 10 per cento a decorrere dall'anno 2013 della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010. Nel caso in cui per effetto delle operazioni di gestione la predetta riduzione non fosse possibile, per gli enti interessati si applica la disposizione di cui ai periodi successivi. Gli enti e gli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, che non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato adottano interventi di razionalizzazione per la riduzione della spesa per consumi intermedi in modo da assicurare risparmi corrispondenti alle misure indicate nel periodo precedente; le somme derivanti da tale riduzione sono versate*



annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno. Per l'anno 2012 il versamento avviene entro il 30 settembre. Il presente comma non si applica agli enti e organismi vigilati dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali”.

La Corte Costituzionale con la richiamata pronuncia n. 7/2017, ha dichiarato l'incostituzionalità della norma nella parte in cui prevede che le somme derivanti dalla riduzione di spesa siano versate annualmente dagli enti previdenziali privatizzati ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato; ha evidenziato che, quanto alla questione di legittimità sollevata con riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, *“se in astratto non può essere disconosciuta la possibilità di disporre, in un particolare momento di crisi economica, un prelievo eccezionale anche nei confronti degli enti - che come la CNPADC - sostanzialmente si autofinanziano attraverso i contributi dei propri iscritti, non è invece conforme a costituzione articolare la norma nel senso di un prelievo strutturale e continuativo nei riguardi di un ente caratterizzato da funzioni previdenziali e assistenziali sottoposte al rigido principio dell'equilibrio tra risorse versate dagli iscritti e prestazioni rese”*.

Riguardo poi alla violazione dell'art. 97 Cost., sotto il profilo del buon andamento, la Corte - ritenendo legittima la scelta del legislatore di introdurre un obbligo di contenimento della spesa sulle amministrazioni pubbliche - ha evidenziato la non conformità alla Costituzione della norma che aggredisce *“sotto l'aspetto strutturale, la correlazione contributi-prestazioni nell'ambito del quale si articola la naturale missione della*



CNPADC di preservare l'autosufficienza del proprio sistema previdenziale”.

La Corte ha poi ritenuto la contrarietà della norma all'art. 38 della Cost. nella parte in cui prevede l'obbligo di riversare le risorse degli iscritti alle Casse in via generale al bilancio dello Stato, così compromettendo gli equilibri finanziari delle stesse funzionali alla garanzia delle posizioni previdenziali degli associati.

Dato per presupposta la legittimità dell'inclusione delle Casse di previdenza nell'elenco delle pubbliche amministrazioni predisposto dall'ISTAT sopra richiamato, parte attrice ha chiesto, nell'odierno giudizio, la ripetizione della somma di euro 791.252,10, complessivamente versata, per gli anni 2012 e 2013, a norma dell'art. 8, comma 3, d.l. n.95/2012, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135/2012, disposizione che la Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittima, con la sentenza n. 7 del 2017, nella parte in cui prevede che le somme derivanti dalla riduzione di spesa ivi previste siano versate annualmente ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

Parte convenuta ha dedotto che la dichiarata illegittimità costituzionale dell'obbligo del riversamento degli importi derivanti dalla riduzione delle spese per consumi intermedi riguarderebbe solo la CNPADC e non anche gli altri enti previdenziali che pure si trovano nella identica posizione, come l'odierna attrice.

La tesi, ad avviso del Tribunale, non è condivisibile.

Nella richiamata pronuncia la Corte Costituzionale fa chiaro riferimento a tutti gli enti previdenziali privatizzati per effetto del dlgs n. 509 del 1994 e al regime giuridico che caratterizza tali gli enti, inclusi nell'elenco redatto



dall'Istat ai sensi della legge n. 196/2009, n. 196 che - come la CNPADC - si autofinanziano con i contributi dei propri iscritti. Sarebbe irragionevole, oltre che in contrasto con il principio costituzionale di cui all'art. 3 Cost, una interpretazione della predetta sentenza che limiti la illegittimità della norma solo riguardo ad alcuni enti che pure si trovano nella identica situazione (circostanza questa pacifica).

A fronte della lineare e chiara motivazione della sentenza che pone a fondamento della illegittimità costituzionale parziale della norma in oggetto la natura e il regime giuridico di tutti gli enti previdenziali accomunati da una medesima regolamentazione, l'indicazione nel dispositivo della sentenza n. 7/2017 della CNPADC trova verosimile giustificazione nella circostanza che solo la predetta Cassa era parte del giudizio dinanzi al giudice a quo.

Tale interpretazione, del resto, risulta adottata dalla stessa p.a. che nelle note prodotte da parte convenuta (cfr. docc. nn. 7,8 e 9 del fascicolo di parte) - a seguito della richiesta di restituzione delle somme versate al bilancio dello Stato, per effetto della nota sentenza della Corte Costituzionale, avanzata dagli enti di previdenza privatizzati in base al dlvo n. 509/1994 - non dubitava della estensione soggettiva di tale pronuncia a tali enti, limitandosi ad affermare che “la portata della citata sentenza è circoscritta agli importi versati al bilancio dello stato relativi ai risparmi del 2012 e 2013”, evidenziando problematiche attinenti alla individuazione delle coperture finanziarie necessarie per dare esecuzione alla sentenza della Corte.

Né del resto tale sentenza, espressamente dichiarativa della incostituzionalità della norma in oggetto -nella parte in cui prevede il riversamento del risparmio di spesa in favore del bilancio dello Stato -,



può essere inquadrata in quella categorie di sentenze definite “sentenze monito”, utilizzate in casi eccezionali dalla Corte, che si contraddistinguono per la particolare tecnica decisoria costituita da una dichiarazione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata, accompagnata da un monito rivolto al legislatore affinché provveda alla necessaria regolamentazione della fattispecie (e alla quale dovrebbe fare seguito, solo nel caso in cui il monito resti senza riscontro, la declaratoria di incostituzionalità).

In conclusione deve escludersi la sussistenza dell’obbligo del riversamento in esame, a fronte peraltro dell’impossibilità di questo giudice adito di sollevare la questione di legittimità costituzionale di una disposizione di legge - sulla base dei medesimi presupposti - già dichiarata incostituzionale che sarebbe per ciò solo inammissibile, potendo adottarsi (a fronte di identiche situazioni) una lettura costituzionalmente orientata della medesima norma.

Parte convenuta ha dedotto altresì l’impossibilità di estendere il pronunciamento della Corte Costituzionale alla fattispecie in oggetto per essere il rapporto esaurito a seguito del pagamento già eseguito in favore del bilancio dello Stato nella vigenza della norma successivamente dichiarata incostituzionale.

E’ noto che le pronunce della Corte Costituzionale hanno effetti solo per il futuro, facendo salvi i diritti acquisiti.

Secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità e della stessa Corte Costituzionale (cfr. tra tante Cass. n.13884/2016 e Corte Cost. 11.2.2015 n. 10) l’efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale costituisce un principio generale, limitato solo dalla necessità di non compromettere la certezza dei rapporti giuridici e di evitare che la



retroattività della dichiarazione di incostituzionalità possa pregiudicare altri diritti di rilievo costituzionale. E' stato, quindi, affermato che l'efficacia delle sentenze di accoglimento non retroagisce fino al punto di travolgere le situazioni giuridiche divenute irrevocabili ovvero i rapporti esauriti, i quali restano regolati dalla legge dichiarata invalida, ed è stato precisato al riguardo che l'individuazione in concreto del limite alla retroattività, dipendendo dalla specifica disciplina di settore, rientra nell'ambito dell'ordinaria attività interpretativa di competenza del giudice comune (principio affermato, *ex plurimis*, sin dalle sentenze n. 58 del 1967 e n. 49 del 1970 e richiamato dalla citata sentenza n. 10 del 2015).

La giurisprudenza di legittimità è consolidata nel ritenere che per rapporti esauriti debbano intendersi quelle situazioni giuridiche consolidate ed intangibili, dove i rapporti tra le parti sono stati definiti anteriormente alla pronuncia d'illegittimità costituzionale per effetto di giudicato, d'intervenuta prescrizione o decadenza, di atti amministrativi non più impugnabili o di atti negoziali rilevanti sul piano sostanziale o processuale, nonostante l'inefficacia della norma dichiarata incostituzionale (cfr. Cass. n. 7704/2000; Cass. n. 10115/2001; Cass. n.14969/2002).

Nel caso in oggetto non può, ad avviso del Tribunale, essere ravvisata una situazione giuridica irrevocabile o esaurita a fronte di un rapporto sorto per effetto della norma dichiarata incostituzionale, ma ancora in atto per non essere il diritto dallo stesso derivante (nella specie il diritto alla restituzione di quanto versato, con riserva di ripetizione), né prescritto, né soggetto ad un termine di decadenza, né tanto meno accertato da una sentenza passata in giudicato.



Deve aggiungersi che, come sopra detto, l'obbligo di riversamento al bilancio dello Stato del risparmio di spesa trova la propria fonte nella norma dichiarata costituzionalmente illegittima e non in un atto della p.a. impugnabile dinanzi al giudice amministrativo. In tal senso, non possono assumere alcuna rilevanza i provvedimenti emanati dalla p.a., meramente attuativi della norma dichiarata incostituzionale, né gli atti pronunciati dai Ministeri vigilanti nell'ambito della procedura di redazione dei bilanci consuntivi degli enti (osservazioni e/o rilevi) che in alcun modo possono incidere o sostituire la fonte legale dell'obbligazione.

Alla luce delle superiori considerazioni deve quindi essere accertato il diritto di parte attrice alla ripetizione dei versamenti dei risparmi di spesa per i consumi intermedi effettuati, per gli anni 2012 e 2013, al bilancio dello Stato, con condanna del Ministero dell'Economia e delle Finanze alla restituzione dell'importo (non contestato) di euro 791.252,10.

Trattandosi di un debito di valuta non è dovuta la rivalutazione monetaria, mentre ai sensi dell'art. 2033 c.c. sono dovuti gli interessi legali dal giorno della notifica dell'atto di citazione introduttivo dell'odierno giudizio.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo, nei limiti dei parametri di cui al d.m. n. 55/2014, aggiornato al d.m. n. 37/2018 e del valore della domanda.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, così provvede:

-accerta il diritto di parte attrice alla ripetizione dei versamenti dei risparmi di spesa per i consumi intermedi effettuati, per gli anni 2012 e 2013, al bilancio dello Stato, con condanna del Ministero dell'Economia e delle Finanze alla restituzione dell'importo complessivo di euro



791.252,10, oltre interessi legali dal giorno della notifica dell'atto di citazione introduttivo dell'odierno giudizio;

-condanna le parti convenute, in solido, al pagamento in favore di parte attrice delle spese del giudizio liquidate in complessivi euro 15.000,00 oltre ad euro 1.686,00 per spese non imponibili, spese forfettarie, iva e cpa come per legge.

Roma 05.06.2020

Il Giudice
Assunta Canonaco

