

Civile Sent. Sez. L Num. 24931 Anno 2023

Presidente: BERRINO UMBERTO

Relatore: CERULO ANGELO

Data pubblicazione: 21/08/2023

R.G.N. 8320/2018

Cron.

Rep.

P.U. 27/4/2023

Cumulo tra pensioni
e redditi da lavoro
dei lavoratori
iscritti all'INPGI

SENTENZA

sul ricorso 8320-2018 proposto da:

MERONI GIUSEPPE, rappresentato e difeso, in forza di procura conferita in calce al ricorso per cassazione, dagli avvocati UGO MINNECI, SABINA MARIA VITTORIA MANTOVANI e MARINA PETROLO, presso lo studio della quale ultima, in ROMA, VIA DARDANELLI, 46, elegge domicilio

– **ricorrente** –

contro

ISTITUTO NAZIONALE DI PREVIDENZA DEI GIORNALISTI ITALIANI "GIOVANNI AMENDOLA" (I.N.P.G.I.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso, per procura conferita a margine del controricorso, dall'avvocato PAOLO BOER, presso lo studio del quale, in ROMA, PIAZZA COLA DI RIENZO, 69, è elettivamente domiciliato

– **controricorrente** –

per la cassazione della sentenza n. 1355 del 2017 della CORTE D'APPELLO DI MILANO, depositata il 6 settembre 2017 (R.G.N. 356/2015).

Udita la relazione della causa, svolta nella camera di consiglio del 27 aprile 2023 dal Consigliere Angelo Cerulo.

Lette le conclusioni motivate formulate dal Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale PAOLA FILIPPI, che ha chiesto di accogliere il ricorso.

FATTI DI CAUSA

1.- Il Tribunale di Milano, con sentenza n. 2390 del 2014, ha accolto la domanda del signor Giuseppe Meroni, giornalista professionista, e, per l'effetto, ha condannato l'INPGI a restituire le trattenute effettuate a decorrere dall'ottobre 2013 in ragione del divieto radicale di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro.

A sostegno della decisione, il giudice di primo grado ha disapplicato l'art. 15 del Regolamento dell'INPGI, che disciplina il cumulo tra redditi da lavoro e trattamento pensionistico in modo difforme dalla normativa statale.

2.- L'INPGI ha appellato la sentenza, ponendo l'accento sul potere degli enti privatizzati di assumere determinazioni autonome in tema di cumulo tra pensione e redditi da lavoro.

3.- Con sentenza n. 1355 del 2017, depositata il 6 settembre 2017, la Corte d'appello di Milano ha accolto il gravame e, in riforma della pronuncia di primo grado, ha rigettato le domande formulate dal signor Meroni.

La Corte territoriale ha argomentato che l'INPGI, in quanto ente privatizzato in seguito al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, non è direttamente assoggettato alle norme vigenti in materia di forme previdenziali sostitutive pubbliche.

È rimessa, dunque, alle deliberazioni interne dell'ente la determinazione dei requisiti e delle modalità di godimento delle

prestazioni previdenziali erogate, in relazione all'obiettivo primario di garantire l'equilibrio di bilancio.

4.- Il signor Giuseppe Meroni impugna per cassazione la sentenza della Corte d'appello di Milano, con ricorso notificato il 5 marzo 2018.

5.- L'INPGI resiste con controricorso.

6.- Il ricorso è stato fissato per la trattazione alla pubblica udienza del 27 aprile 2023.

La causa è stata trattata in camera di consiglio, senza l'intervento del Procuratore Generale e dei difensori delle parti, in quanto nessuno degli interessati ha formulato istanza di discussione orale ai sensi dell'art. 23, comma 8-*bis*, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176 (così come da ultimo prorogato con l'art. 8, comma 8, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14).

7.- Il Pubblico Ministero ha chiesto di accogliere il ricorso.

8.- Le parti hanno depositato memorie illustrative, ai sensi dell'art. 378, secondo comma, cod. proc. civ.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- Il ricorso per cassazione del signor Giuseppe Meroni procede per due motivi.

1.1.- Con il primo mezzo (art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ.), il ricorrente denuncia violazione e/o falsa applicazione dell'art. 38 della legge 5 agosto 1981, n. 416, come novellato dall'art. 76 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, anche alla luce dell'art. 1 del d.lgs. n. 509 del 1994.

Avrebbe errato la Corte territoriale nell'escludere il carattere sostitutivo della gestione dell'INPGI, ad onta dell'espressa qualificazione contenuta nell'art. 38 della legge n. 416 del 1981. Quanto all'autonomia finanziaria dell'INPGI, valorizzata dalla sentenza

d'appello, non sarebbe integrale, come dimostrerebbe l'apporto della fiscalità generale.

1.2.- Con la seconda doglianza (art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ.), il ricorrente censura violazione e/o falsa applicazione dell'art. 19 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

La sentenza impugnata sarebbe erronea, anche perché avrebbe reputato inapplicabile all'INPGI la previsione dell'art. 19 del d.l. n. 112 del 2008, riconoscendo la validità dell'art. 15 del Regolamento dell'ente. Il divieto di cumulo tra pensione e redditi da lavoro, stabilito dalla disposizione richiamata, non sarebbe funzionale alla salvaguardia dell'equilibrio di bilancio e della stabilità della gestione, in quanto potrebbe fruttare soltanto risparmi del tutto aleatori e imprevedibili.

Ove all'INPGI fosse concesso introdurre un regime di cumulo tra pensione e redditi da lavoro, peggiore rispetto a quello ordinario, l'art. 19 del d.l. n. 112 del 2008 e l'art. 38 della legge n. 416 del 1981 si porrebbero in contrasto con i principi tutelati dagli artt. 2 e 3 Cost.

2.- I motivi, per la connessione che li lega, possono essere esaminati congiuntamente.

Essi sono fondati, nei termini di seguito esposti.

3.- L'orientamento più recente di questa Corte ha superato i precedenti difformi, espressi da Cass., sez. lav., 21 aprile 2016, n. 8067, e 20 giugno 2016, n. 12671, e richiamati dalla parte controricorrente, e ha ripreso e sviluppato i principi già affermati da Cass., sez. lav., 26 gennaio 2012, n. 1098.

Nel rimeditare l'indirizzo, che faceva leva sull'autonomia dell'INPGI, vincolato solo al coordinamento con il regime della previdenza generale obbligatoria, questa Corte ha ribadito a più riprese che, in tema di cumulo tra pensione e redditi da lavoro, agl'iscritti all'Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani (INPGI) si applica la stessa disciplina prevista per gl'iscritti all'assicurazione generale obbligatoria

facente capo all'INPS (Cass., sez. lav., 3 agosto 2021, n. 22170, 6 ottobre 2020, n. 21470, e 19 luglio 2019, n. 19573).

Tali enunciazioni di principio s'incardinano sui seguenti rilievi.

4.- Pur annoverandosi tra gli enti privatizzati, contemplati dal d.lgs. n. 509 del 1994, «l'INPGI ha sempre gestito e continua a gestire una forma di previdenza "sostitutiva" dell'AGO», come si può desumere in maniera univoca dall'art. 38 della legge n. 416 del 1981, così come modificato dall'art. 76, comma 1, della legge n. 388 del 2000: «L'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola" (INPGI) ai sensi delle leggi 20 dicembre 1951, n. 1564, 9 novembre 1955, n. 1122, e 25 febbraio 1987, n. 67, gestisce in regime di sostitutività le forme di previdenza obbligatoria nei confronti dei giornalisti professionisti e praticanti e provvede, altresì, ad analoga gestione anche in favore dei giornalisti pubblicisti di cui all'articolo 1, commi secondo e quarto, della legge 3 febbraio 1963, n. 69, titolari di un rapporto di lavoro subordinato di natura giornalistica» (sentenza n. 1098 del 2012, cit., punto 1 dei *"Motivi della decisione"*).

Questa Corte ha posto in risalto la particolarità delle funzioni svolte dall'INPGI, che traspaiono dal raffronto con quelle attribuite agli altri enti privatizzati: «In base al d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, l'INPGI, al di là della natura giuridica formale di fondazione di diritto privato, ha natura di "istituzione pubblica" per effetto della relazione funzionale con lo Stato, nonostante la successiva privatizzazione operata con il citato d.lgs. n. 509 del 1994, art. 1. Invero, dalla disciplina normativa dell'attività dell'INPGI emergono una pluralità di elementi dai quali risulta che l'Istituto svolge funzioni diverse dai soggetti previdenziali privati e analoghe, se non identiche, alle funzioni degli enti pubblici di previdenza e assistenza (la provvista finanziaria non proviene da contribuzioni dei professionisti, ma dall'obbligatorio contributo dei datori di lavoro - la gestione dei contributi dei liberi professionisti è autonoma e separata da quella ordinaria; la previdenza e l'assistenza

erogate dall'Istituto sostituiscono, a differenza di quelle delle casse di previdenza dei liberi professionisti, le forme di previdenza e assistenza obbligatorie e consistono in prestazioni analoghe a quelle a carico dello Stato per cassa integrazione, prepensionamenti, t.f.r. ecc.; a differenza di quanto avviene per le casse di previdenza dei liberi professionisti, opera il principio dell'automatismo delle prestazioni previdenziali; l'Istituto è dotato di poteri autoritativi, sia per l'accertamento per mezzo del proprio corpo di ispettori dei crediti contributivi, sia per l'irrogazione delle sanzioni; la Corte dei Conti non solo esercita il controllo di gestione, ma ha giurisdizione sulla responsabilità amministrativa per danno erariale dei dipendenti; la disciplina della totalizzazione dei periodi assicurativi è quella che vale per gli enti pubblici e non quella dei soggetti privati). In conclusione, la disciplina dell'attività svolta dall'INPGI giustifica ampiamente il riconoscimento della natura pubblica delle funzioni assistenziali e previdenziali svolte» (Cass., sez. lav., 20 giugno 2016, n. 12673, ricordata anche dalla parte ricorrente).

5.- L'interpretazione del dato normativo, delineata da questa Corte e riproposta anche nell'odierno ricorso, non disconosce il valore semantico che l'opposto orientamento attribuisce all'art. 76, comma 4, della legge n. 388 del 2000 e il ruolo cruciale dell'autonomia gestionale, organizzativa e contabile riconosciuta all'INPGI e agli altri enti privatizzati.

In virtù di tale autonomia, è demandato alle determinazioni dell'Istituto il compito di assicurare il coordinamento delle proprie regole gestionali con quelle operanti in tema di regime delle prestazioni e dei contributi delle forme di previdenza sociale obbligatoria (Cass., sez. lav., 9 agosto 2022, n. 24536).

Occorre, tuttavia, conferire il doveroso rilievo alle norme che regolano la fattispecie del cumulo e si collocano nel percorso di

progressiva transizione degli enti che gestiscono forme di previdenza sostitutiva, via via attratti nell'orbita del regime generale.

A tale riguardo, si è osservato che «la legge n. 388 del 2000, art. 72, comma 1, in materia di cumulo tra pensione e reddito da lavoro, detta espressamente lo stesso trattamento sia per le pensioni a carico dell'AGO, sia per le pensioni a carico "delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative della medesima". Ed ancora, la legge n. 289 del 2002, art. 44, comma 1, ripete la medesima dizione, accomunando pensioni AGO e pensioni sostitutive. È vero poi che il medesimo art. 44, comma 7, dispone che gli enti privatizzati "possono" applicare dette disposizioni, nel rispetto dei principi di autonomia, di talché per essi la regola generale non è vincolante. Tuttavia, la disciplina dell'Inpgi, in quanto fondo sostitutivo, è regolata dall'art. 44, comma 1, che lo accomuna appunto alla disciplina generale, non già dal comma 7, che dispone per tutti gli altri enti privatizzati che non gestiscono forme di previdenza sostitutive. La parificazione con l'AGO è confermata dalla legislazione successiva, perché la legge n. 133 del 2008, art. 19, "Eliminazione dei limiti al cumulo tra pensione e redditi da lavoro", fa riferimento ancora alle pensioni a carico dell'AGO e delle forme sostitutive ed esclusive. Devesi allora concludere che è lo stesso tenore letterale della legge che prevede, per gli iscritti all'Inpgi, la stessa disciplina dell'AGO in relazione al cumulo tra pensione e reddito da lavoro» (sentenza n. 1098 del 2012, cit., punto 3 dei "Motivi della decisione").

Il trattamento pensionistico a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e quelli a carico delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative della medesima sono dunque parificati *ex professo* dalla disciplina richiamata.

In virtù di tali previsioni, il regime di cumulo opera, dunque, alla stessa maniera per la previdenza sociale obbligatoria e per le forme sostitutive della stessa, anche quando siano gestite da enti privatizzati.

Tale disciplina «può dunque rappresentare quella “norma espressa” che lo stesso INPGI sostiene essere necessaria perché la disciplina dettata per i trattamenti pensionistici gestiti dall’AGO sia applicabile all’Istituto medesimo» (ordinanza n. 22170 del 2021, cit., punto 8 del “*Considerato*”).

6.- Né tale esito interpretativo contrasta con le affermazioni di Cass., S.U., 4 settembre 2015, n. 17589, richiamate dalla parte controricorrente con dovizia di riferimenti (pagine 11 e 12 della memoria illustrativa).

La pronuncia in oggetto approfondisce il tema specifico dell’estensibilità all’INPGI delle disposizioni di contenimento della spesa pensionistica dettate dall’art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 (ordinanza n. 22170 del 2021, cit., punto 9 del “*Considerato*”).

Tale decisione, lungi dall’enunciare un criterio interpretativo d’indole generale, è ancorata al caso di specie e s’incentra sulla peculiare previsione dell’art. 24, comma 24, del d.l. n. 201 del 2011, che tiene conto «dell’esigenza di assicurare l’equilibrio finanziario delle rispettive gestioni in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103» e affida *ex professo* agli enti e alle forme gestorie di cui ai predetti decreti il compito di adottare, «nell’esercizio della loro autonomia gestionale, entro e non oltre il 30 settembre 2012, misure volte ad assicurare l’equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni pensionistiche secondo bilanci tecnici riferiti ad un arco temporale di cinquanta anni».

7.- Né a diverse conclusioni si può giungere in ragione dell’autonomia finanziaria dell’INPGI.

Come anche la parte ricorrente non manca di rimarcare, tale autonomia non è integrale, in quanto viene in rilievo, a taluni fini, anche l’apporto della fiscalità generale (ordinanza n. 22170 del 2021, cit.,

punto 10 del “*Considerato*”; in tal senso, già la sentenza n. 1098 del 2012, cit., punto 4 dei “*Motivi della decisione*”).

Questa Corte ha precisato che: «basti ricordare che il d.l. n. 185 del 2008, art. 19, comma 18-ter, lett. a), punto 2 (conv. con legge n. 2 del 2009), ha inserito nel corpo della legge n. 416 del 1981, art. 37, il comma 1-bis, secondo il quale “l’onere annuale sostenuto dall’INPGI per i trattamenti di pensione anticipata di cui al comma 1, lett. b), pari a 10 milioni di Euro annui a decorrere dall’anno 2009 è posto a carico del bilancio dello Stato”, con conseguente facoltà dell’Istituto di “ottenere il rimborso degli oneri fiscalizzati” previa presentazione di idonea documentazione; a tale misura di sostegno finanziario, peraltro, va aggiunto il radicale intervento di cui alla legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, comma 103, con il quale, tra l’altro, “Al fine di garantire la tutela delle prestazioni previdenziali in favore dei giornalisti, con effetto dal 1 luglio 2022, la funzione previdenziale svolta dall’Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani “Giovanni Amendola” (INPGI) ai sensi della legge 20 dicembre 1951, n. 1564, art. 1, in regime sostitutivo delle corrispondenti forme di previdenza obbligatoria, è trasferita, limitatamente alla gestione sostitutiva, all’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) che succede nei relativi rapporti attivi e passivi (...)”» (Cass., sez. lav., 22 luglio 2022, n. 22923, 30 giugno 2022, n. 20826, 28 giugno 2022, n. 20690, e 27 giugno 2022, n. 20522).

8.- Né tale orientamento è contraddetto da Cass., sez. lav., 3 agosto 2021, n. 22173, menzionata dalla parte controricorrente (pagine 5 e 6 della memoria illustrativa e, con ulteriori richiami, pagine 19, 20 e 22).

La predetta pronuncia, invero, si premura di circoscrivere il tema controverso e di marcarne l’eterogeneità rispetto ai profili che oggi sono sottoposti al vaglio di questa Corte: «non rileva la pronuncia n. 19573 del 2019 (cui ha dato continuità Cass. n. 21470 del 2020) con

cui questa Corte, in difformità da Cass. nn. 8067 e 12671 del 2016, ha ritenuto l'illegittimità dell'art. 15 del Regolamento dell'INPGI in quanto recante la disciplina la materia del cumulo tra reddito da lavoro e trattamento pensionistico in maniera diversa da quanto previsto nel regime relativo all'AGO, trattandosi di pronuncia che, oltre ad avere ad oggetto una fattispecie differente da quella per cui è causa, ha precisato di non voler rimettere in discussione il valore precettivo attribuito dal precedente orientamento al disposto dell'art. 38, comma 4, legge n. 416/1981 (nel testo risultante dalla novella apportata dall'art. 76, comma 1, legge n. 388/2000), secondo cui il ricorso al concetto di "coordinamento" vale di per sé stesso quale negazione di una diretta e necessaria efficacia delle norme di previdenza sociale nell'ordinamento dell'Istituto e quale affermazione di un autonomo potere di adeguare le norme stesse alle interne esigenze di bilancio, ma piuttosto di voler attribuire la necessaria rilevanza alla norma regolatrice della fattispecie del cumulo, *ratione temporis* costituita dall'art. 72, comma 2, legge n. 388/2000; che, per conseguenza, deve tenersi fermo il principio secondo cui l'autonomia gestionale, organizzativa e contabile riconosciuta all'INPGI, come agli altri enti privatizzati di cui al d.lgs. n. 509/1994, trova limite soltanto nell'esigenza che l'Istituto assicuri il coordinamento delle proprie regole gestionali con quelle operanti con riguardo al regime delle prestazioni e dei contributi delle forme di previdenza sociale obbligatoria, senza che per ciò solo sussista alcun diritto degli iscritti alla forma sostitutiva a rivendicare il trattamento della forma obbligatoria e dovendo semmai ribadirsi - sulla scia di Cass. nn. 11023 del 2006 e 12208 del 2011 - l'affermazione d'un autonomo potere dell'ente previdenziale di adeguare le norme stesse alle interne esigenze di bilancio».

Da tale ordinanza, riguardante tutt'altra tematica, non si possono trarre, pertanto, argomenti sistematici a favore della tesi propugnata dall'Istituto controricorrente.

9.- L'autonomia degli enti previdenziali privatizzati non è *legibus soluta* e non giustifica il perpetuarsi di un regime dissonante rispetto a quello vigente nel regime dell'assicurazione generale obbligatoria.

Ne consegue che dev'essere disapplicato l'art. 15 del Regolamento dell'INPGI, che disciplina la materia del cumulo tra redditi da lavoro e trattamento pensionistico in maniera divergente da quanto previsto nel regime relativo all'assicurazione generale obbligatoria, indicato dal legislatore come paradigma di riferimento.

10.- Anche all'esito della trattazione della causa in pubblica udienza, non vi sono ragioni di discostarsi da tali conclusioni, condivise dall'ufficio della Procura Generale.

Si deve dare continuità, pertanto, ai principi confermati dalle pronunce più recenti (Cass., sez. lav., 17 ottobre 2022, n. 30405, e le già citate ordinanze n. 24536, n. 22923, n. 20826, n. 20690 e n. 20522 del 2022), che hanno scandagliato i rilievi critici reiterati dall'INPGI anche nel presente giudizio, tanto nel controricorso quanto nella memoria illustrativa.

Alla stregua degli argomenti esaminati *funditus* da un indirizzo oramai consolidato, non si ravvisano i presupposti per rimettere la questione a quel vaglio delle sezioni unite, che la parte controricorrente sollecita nella memoria illustrativa (pagine 24 e 25).

11.- Ne discende che il ricorso è accolto.

Non occorre pronunciarsi sulle eccezioni d'illegittimità costituzionale proposte dalla parte ricorrente in via gradata.

12.- La sentenza impugnata dev'essere cassata e la causa è rinviata alla Corte d'appello di Milano, che, in diversa composizione, riesaminerà la vicenda controversa alla stregua dei principi di diritto ribaditi nella presente sentenza e provvederà a regolare anche le spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso; cassa l'impugnata sentenza e rinvia la causa, anche per la liquidazione delle spese del presente giudizio, alla Corte d'appello di Milano, in diversa composizione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Quarta Sezione