

**IL CONTRIBUTO DI SOLIDARIETA' NON PUO' ESSERE IMPOSTO DALLE CASSE PROFESSIONALI (COME L'INPGI) IN QUANTO E' UNA PRESTAZIONE PATRIMONIALE SOGGETTA A RISERVA DI LEGGE EX ART. 23 COST.**

La natura di prestazione patrimoniale è stata ribadita di recente a chiare lettere dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 173/2016, punto 10, del seguente tenore: *"Si è dunque, nella specie, in presenza di un prelievo inquadrabile nel genus delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del sistema previdenziale (sentenza n. 178 del 2000; ordinanza n. 22 del 2003)"*. Il legislatore, comunque, può utilizzare il prelievo soltanto "COME MISURA UNA TANTUM".

**DI ANNA CAMPILI/AVVOCATA PREVIDENZIALISTA IN PARMA.**

11.8.2017 - Nel 2004 Casse di previdenza dei Dottori commercialisti e dei Ragionieri hanno imposto sulla quota reddituale delle pensioni un taglio denominato contributo di solidarietà di durata quinquennale, prorogabile per altre tre volte, e finora hanno perso tutte le cause giunte al vaglio della Corte di cassazione, tanto che ultimamente la decisione viene presa in camera di consiglio senza discussione, per inammissibilità del ricorso ex art. 360-bis n. 1 Cpc (cioè in quanto il provvedimento impugnato è conforme alla giurisprudenza della Corte).

Il primo taglio è stato dichiarato illegittimo con le sei sentenze gemelle del 2009 numeri 25029, 25211, 25301, 25300, 25030, 25212, affermando la seguente massima:

*"In materia di trattamento previdenziale, gli enti previdenziali privatizzati (nella specie, la Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza dei Dottori Commercialisti) **non possono adottare** – in funzione dell'obiettivo di assicurare l'equilibrio di bilancio e la stabilità della gestione – **atti o provvedimenti che, lungi dall'incidere sui criteri di determinazione del trattamento pensionistico, impongano una trattenuta (nella specie, un contributo di solidarietà) su un trattamento che sia già determinato in base ai criteri ad esso applicabili, dovendosi ritenere tali atti incompatibili con il rispetto del principio del "pro rata"** – che è stabilito in relazione "alle anzianità già maturate", le*

*quali concorrono a determinare il trattamento medesimo – e lesivi dell'affidamento dell'assicurato a conseguire una pensione di consistenza proporzionale alla quantità dei contributi versati”.*

Questa massima è stata pronunciata con riferimento alla legge 335/95, art. 3, comma 12° originario, che contentiva alle Casse professionali di adottare solo atti rientranti nella seguente tassativa tipologia: variazione dei contributi, variazione delle aliquote di rendimento e variazione dei criteri di determinazione delle prestazioni, nel rispetto del principio del pro rata. La sentenza Cass. 22240/04 ha bocciato il taglio costituito dal massimale pensionistico (cd. “tetto”) in quanto non rientra tra i provvedimenti consentiti alle Casse e, per analogia, nel 2009 è stato ritenuto illegittimo anche il taglio costituito dai contributo di solidarietà.

Poi la legge 296/06, comma 763, ha ampliato i poteri normativi delle Casse professionali, sopprimendo la tipologia dei provvedimenti consentiti ed autorizzando le Casse ad adottare tutti i provvedimenti ritenuti necessari alla stabilità di lungo termine.

Incidentalmente si nota che il comma 763 esclude dal suo ambito di applicazione le *“forme di previdenza sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria”*, qual è l'INPGI, per il quale vige ancora il comma 12° originario, con la sua tassativa elencazione dei provvedimenti consentiti alla autonomia normativa delle Casse professionali, nella quale non rientrano i tagli alle prestazioni già liquidate.

La Cassa dei Dottori commercialisti ha colto l'occasione dell'ampliamento dei poteri normativi, disposto dal comma 763 in esame, per reintrodurre il contributo di solidarietà nel secondo quinquennio. Ma anche questo è stato bocciato dalla suprema Corte che afferma:

*“L'art. 3 comma 12 Legge 335/1995 consente infatti agli enti previdenziali privatizzati - attraverso la variazione delle aliquote contributive, la riparametrazione dei coefficienti di rendimento e di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico - di variare gli elementi costitutivi del rapporto obbligatorio che li lega agli assicurati, ma non permette agli stessi di sottrarsi in parte all'adempimento, riducendo l'ammontare delle prestazioni attraverso l'imposizione di contributi di solidarietà. Pertanto, la salvezza delle deliberazioni adottate, dunque, riguarda soltanto il primo genere di provvedimenti, specificamente ed eventualmente difformi dalla legge n. 335 del 1995 art. 3 ma **non può sanare gli atti di riduzione delle prestazioni [..]**”* (Cass. Civ. n. 12338/16, n. 53/2015 n. 26102/2014).

Attualmente è in corso dinanzi ai giudici di merito anche il contenzioso sul terzo contributo di solidarietà (per il quinquennio 2014-2018), che si dovrebbe

concludere con lo stesso esito, essendo immutato il quadro normativo.

Secondo la difesa dei pensionati, l'argomento prioritario consiste nel fatto che il contributo di solidarietà esula strutturalmente dai poteri normativi accordati alle Casse professionali, dato è una **prestazione patrimoniale soggetta a riserva di legge ex art. 23 Cost.**

Già da tempo un'autorevole giurisprudenza costituzionale ha qualificato il prelievo in esame come una "**prestazione patrimoniale**" soggetta a riserva di legge.

Difatti, la **Corte costituzionale**, con ordinanza 22/03, ha testualmente statuito: **"alla luce della giurisprudenza della Corte, il contributo di solidarietà, non potendo essere configurato come un contributo previdenziale in senso tecnico (sentenza n. 421 del 1995), va inquadrato nel genus delle prestazioni patrimoniali imposte per LEGGE, di cui all'art. 23 della Costituzione, costituendo una prestazione patrimoniale avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del regime previdenziale dei lavoratori (sentenza n. 178 del 2000)"**.

Anche con la sentenza n. 190 del 2007 (in G.U. 024 del 20/06/2007) la Corte costituzionale ha ribadito: ***"Non v'è dubbio che ai contributi in esame, siccome determinati con atto unilaterale, alla cui adozione non concorre la volontà del privato, sia da attribuire la natura di prestazioni patrimoniali obbligatoriamente imposte, come tali soggette alla garanzia dettata dall'articolo 23 Cost. Tale parametro, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, configura una riserva di legge di carattere "relativo", nel senso che essa deve ritenersi rispettata anche in assenza di una espressa indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli sufficienti a delimitare l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione (sentenza n. 67 del 1973 e n. 507 del 1988) purché la concreta entità della prestazione imposta sia chiaramente desumibile dagli interventi legislativi che riguardano l'attività dell'amministrazione (sentenze n. 507 del 1988, n. 182 del 1994, n. 180 del 1996, n. 105 del 2003).***

In caso di riserva relativa, l'art. 23 impone al legislatore di specificare gli ***"elementi perché una prestazione patrimoniale possa ritenersi imposta in base alla legge, cioè i soggetti tenuti alla prestazione, l'oggetto della stessa, i criteri per la concreta individuazione dell'onere ed infine il modulo procedimentale che concorra ad escludere arbitrii da parte dell'amministrazione"*** (così C. Cost. Ord. 341/2000 e 105/03).

Nel caso di specie, la delega legislativa dev'essere ravvisata anche in ottemperanza alla sentenza C. Cost. n. 822/1988, la quale ha ammonito:

**"Anche se deve ritenersi ammissibile un intervento legislativo che modifichi l'ordinamento pubblicistico delle pensioni, NON PUO' PERO' AMMETTERSI CHE DETTO INTERVENTO SIA ASSOLUTAMENTE DISCREZIONALE".** Questa affermazione, riferita alla LEGGE, vale a maggior ragione per la produzione normativa sublegislativa propria delle Casse professionali. Il motivo è che l'art. 38 Cost. riconosce ai cittadini veri e propri "diritti" previdenziali in senso tecnico, che non sopravvivono al cospetto del potere discrezionale. Sicché si deve ritenere operante non solo la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. ma anche la riserva di legge stabilita dall'art. 38 Cost., secondo il quale solo *"L'assistenza privata è libera"*.

La Corte di cassazione, pur senza avere apertamente disapplicato per violazione dell'art. 23 Cost. la normativa interna delle Casse in tema di contributo di solidarietà relativo al quinquennio 2009-2014, ha tuttavia affermato: *"il diritto soggettivo alla pensione (che per il lavoratore subordinato o autonomo matura quando si verificano tutti i requisiti) può essere limitato, quanto alla proporzione fra contributi versati ed ammontare delle prestazioni, dalla legge"*, con la quale indubbiamente si allude alla riserva di legge di cui all'art. 23 Cost, che nel caso di specie manca, in quanto il comma 12° (sia originario, che nella versione modificata dalla legge 296/06, comma 763) non autorizza il prelievo in esame in modo esplicito e con il dovuto dettaglio.

La natura di prestazione patrimoniale è stata ribadita di recente a chiare lettere dalla Corte costituzionale con la **sentenza n. 173/2016**, punto 10, del seguente tenore: *"Si è dunque, nella specie, in presenza di un prelievo inquadrabile nel genus delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del sistema previdenziale (sentenza n. 178 del 2000; ordinanza n. 22 del 2003)"*.

Si deve anche rilevare che il legislatore ha imposto ai Dottori commercialisti altri due contributi di solidarietà, appunto con legge statale, a dimostrazione che il legislatore considera la materia di propria esclusiva competenza.

Si tratta del contributo di solidarietà di fonte legislativa, istituito per il triennio 2014-2016 dal comma 486 della legge 147/2013 e del contributo istituito dalla cosiddetta legislazione Fornero con il DL 201/2011, art. 24, comma 24, convertito in legge n. 214/2011, che ha autorizzato un prelievo dell'1% per il solo anno 2013. Sicché **viene da chiedersi quanti contributi di solidarietà possono gravare sulla stessa pensione ed essere istituiti dalla legge in concorrenza (e forse all'insaputa) con le delibere delle Casse.**

Basti considerare che il contributo di solidarietà stabilito dal comma 486 va dal 6% al 18% (sempre devoluto favore delle Casse) in aggiunta al 7% di fonte regolamentare: i due contributi possono arrivare in totale al 25%, con buona

pace dei principi di razionalità e di tutela del legittimo affidamento.

---

*(NOTA: Il comma 486 prevede, appunto, un "contributo di solidarietà" per il triennio 2014-2016, su tutti i trattamenti pensionistici obbligatori -tra i quali rientrano quelli dei liberi professionisti- eccedenti determinati limiti stabiliti in relazione al trattamento minimo INPS: ossia del 6 per cento sugli importi lordi annui superiori da 14 a 20 volte il trattamento minimo INPS annuo; del 12 per cento sulla parte eccedente l'importo lordo annuo di 20 volte il trattamento minimo INPS annuo; e **del 18 per cento sugli importi superiori a 30 volte il suddetto trattamento minimo**, con acquisizione delle somme trattenute dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie e cioè dalla CNPADC).*

Se è pur vero che nel nostro sistema previdenziale non vige il principio della intangibilità del trattamento pensionistico, essendo il legislatore autorizzato ad emanare disposizioni limitative o modificative della disciplina pensionistica in senso sfavorevole all'assicurato, è altrettanto indubbio che dette disposizioni debbano essere contenute entro il limite costituzionale della ragionevolezza, ovvero non devono limitare l'affidamento posto dall'assicurato in una determinata consistenza della pensione.

Sulla base di questo principio, la Corte di Cassazione, chiamata proprio a pronunciarsi sulla legittimità del primo e del secondo contributo dei Dottori commercialisti, ha affermato che "*il limite costituzionale imposto **al legislatore** induce a maggior ragione a ritenere contrario al principio di ragionevolezza (art. 3 Cost., comma 2) l'atto infralegislativo, amministrativo o negoziale, con cui l'ente previdenziale debitore riduca unilateralmente l'ammontare della prestazione mentre il rapporto pensionistico si svolge, ossia non si limiti a disporre per il futuro con riguardo a pensioni non ancora maturate*".

Quindi "*una volta maturato il diritto alla pensione d'anzianità, l'ente previdenziale debitore non può con atto unilaterale, regolamentare o negoziale, ridurre l'importo, tanto meno adducendo generiche ragioni finanziarie, poiché ciò lederebbe l'affidamento del pensionato, tutelato dal capoverso dell'art. 3 Cost., nella consistenza economica del proprio diritto soggettivo*" (**Cass. n. 26102/2014; n. 11792/2005; n. 25029/2009; n. 25212/2009; n. 20235/2010; n. 8847/2011; n. 13067/2012; n. 1314/2014**).

**IN SINTESI**, il contributo di solidarietà è una prestazione patrimoniale (di tipo non tributario, ma interno al regime previdenziale, tale definita dalla sentenza C. Cost. **173/16**, punto 10) soggetta ex art. 23 Cost. a riserva di legge, sicché può essere imposto solo dal legislatore e non rientra strutturalmente fra i poteri normativi attribuiti all'autonomia normativa regolamentare, propria delle Casse professionali. Tanto basta per giudicare illegittimo tale prelievo, a prescindere da ogni ulteriore considerazione. La Consulta, con la sentenza citata, ha aggiunto, comunque, un limite al varo di contributi di solidarietà a gogò: "**IL**

**CONTRIBUTO DI SOLIDARIETÀ, PER SUPERARE LO SCRUTINIO "STRETTO" DI COSTITUZIONALITÀ, DEVE OPERARE ALL"INTERNO DEL COMPLESSIVO SISTEMA DELLA PREVIDENZA; ESSERE IMPOSTO DALLA CRISI CONTINGENTE E GRAVE DEL SISTEMA; INCIDERE SULLE PENSIONI PIÙ ELEVATE (IN RAPPORTO ALLE PENSIONI MINIME); PRESENTARSI COME PRELIEVO SOSTENIBILE; RISPETTARE IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ; ESSERE COMUNQUE UTILIZZATO COME MISURA UNA TANTUM....UN CONTRIBUTO SULLE PENSIONI COSTITUISCE, PERÒ, UNA MISURA DEL TUTTO ECCEZIONALE, NEL SENSO CHE NON PUÒ ESSERE RIPETITIVO E TRADURSI IN UN MECCANISMO DI ALIMENTAZIONE DEL SISTEMA DI PREVIDENZA".**