

La Corte Costituzionale censura le norme della *spending review* sul prelievo forzoso nei confronti delle Casse di Previdenza privatizzate

[Corte cost., 11 gennaio 2017, n. 7 – Pres. Grossi, Est. Carosi](#)

Previdenza ed assistenza – Prelievo forzoso operato nei confronti della Cassa nazionale di previdenza dei dottori commercialisti – Incostituzionalità

E' illegittimo l'art. 8, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui prevede che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente dalla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato (1)

(1) I.- Con la sentenza n. 7 del 2017, la Corte Costituzionale ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui prevede che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente dalla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

In particolare la norma censurata imponeva alle Casse di previdenza privatizzate - di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (recante Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza), in forza della loro inclusione nell'elenco redatto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) - di adottare interventi di razionalizzazione per la riduzione della spesa per consumi intermedi in modo da assicurare risparmi corrispondenti al 5 per cento per il 2012 ed al 10 per cento a partire dal 2013, nonché di riversare annualmente tali risparmi di spesa sui propri consumi intermedi, al bilancio dello Stato.

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata con ordinanza n. 2756 del 4 giugno 2015, dalla IV sezione del Consiglio di Stato sotto il profilo della violazione degli artt. 2, 3, 23, 35, 36, 38, 53 e 97 della Costituzione.

La sezione era stata investita dell'appello proposto dalla Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore dei Dottori Commercialisti (CNPADC) e da due iscritti alla Cassa in proprio, contro la sentenza del Tar Lazio – Roma n. 6103 del 18 giugno 2013, che aveva rigettato il ricorso avverso i provvedimenti applicativi dell'art. 8 cit.

Il Consiglio di Stato, precisate le ragioni di rilevanza della questione, ha ritenuto, quanto alla non manifesta infondatezza, che:

a) l'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, imponendo un versamento obbligatorio in favore dello Stato di parte delle somme frutto dei contributi versati dagli iscritti, finirebbe con il distrarre dette somme, in dotazione alla Cassa, dalla loro causa tipica e dalla ragione, normativamente prevista, che ne legittima l'imposizione. La distrazione dal perseguimento delle finalità che sono alla base dell'imposizione coattiva integrerebbe la violazione dell'art. 23 Cost., in quanto il potere impositivo attribuito alle Casse previdenziali verso i propri iscritti sarebbe legato al perseguimento delle predette finalità e non potrebbe essere vanificato destinando parte delle risorse ad esigenze generali di finanza pubblica;

b) la disposizione impugnata violerebbe altresì gli artt. 35, 36 e 38, comma 2, Cost., poiché, sottraendo parte dei contributi alle Casse, il legislatore inciderebbe sulla misura del trattamento pensionistico, da intendersi anche come «retribuzione differita» e contravverrebbe all'esigenza di assicurare mezzi adeguati per le esigenze connesse alla vecchiaia del lavoratore; più in generale, inciderebbe sulla finalità di tutela del lavoro, costituzionalmente garantita;

c) l'art. 8, comma 3 cit., si porrebbe in conflitto con gli artt. 2, 3 e 97 Cost., in quanto il prelievo ivi previsto inciderebbe, in modo non ragionevole, sulla autonomia dell'ente, impedendo al medesimo di poter disporre delle somme derivanti da contribuzioni dei propri iscritti, per destinarle ad esigenze strumentali alla realizzazione delle finalità previdenziali. Esso inciderebbe, altresì, sul principio di buon andamento delle amministrazioni pubbliche, posto che non realizzerebbe alcuna economicità dell'azione amministrativa, e determinerebbe altresì una distrazione di somme dalla loro finalità tipica;

d) la norma violerebbe gli artt. 3 e 53 Cost. in quanto, dovendosi ritenere che i contributi versati dagli iscritti siano assimilabili ai tributi, il prelievo corrispondente al versamento imposto alla Cassa, stabilito in una percentuale fissa in relazione alla spesa per consumi intermedi dell'anno 2010, non terrebbe in considerazione né la capacità contributiva del soggetto, né qualsivoglia criterio di progressività, in ciò determinando altresì sia una disparità di trattamento tra

soggetti destinatari di una medesima percentuale di esazione, indipendentemente dalla loro soggettiva capacità contributiva, sia una palese irragionevolezza della previsione.

II.- La Corte ha ritenuto fondata la questione rilevando che la scelta di privilegiare, attraverso il prelievo, esigenze del bilancio statale rispetto alla garanzia, per gli iscritti alla CNPADC, di vedere impiegato il risparmio di spesa corrente per le prestazioni previdenziali non è conforme né al canone della ragionevolezza, né alla tutela dei diritti degli iscritti alla Cassa, garantita dall'art. 38 Cost., né al buon andamento della gestione amministrativa della medesima; a tale conclusione è pervenuta sulla scorta dei seguenti rilievi:

a) sotto il profilo della ragionevolezza, l'art. 3 Cost. risulta violato per l'incongrua scelta di sacrificare l'interesse istituzionale della CNPADC ad un generico e macro economicamente esiguo impiego nel bilancio statale;

b) se, in astratto, non può essere disconosciuta la possibilità per lo Stato 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;

c) se la prima parte dell'art. 8, comma 3, -nel prevedere misure di contenimento della spesa per i beni intermedi - si configura come un efficace strumento di coordinamento della finanza pubblica, la seconda parte – nel destinare detto risparmio all'Erario – collide anche con l'art. 97 Cost., in quanto sottrae alla Cassa risorse intrinsecamente destinate alla previdenza degli iscritti. Non è tanto l'entità del prelievo – peraltro esiguo in rapporto alla dimensione delle entrate dello Stato – a determinare la non conformità a Costituzione, quanto l'astratta configurazione della norma, che aggredisce, sotto l'aspetto strutturale e continuativo, la correlazione contributi-prestazioni, nell'ambito della quale si articola «la naturale missione» della Cassa vulnerando l'autosufficienza del proprio sistema previdenziale;

d) in relazione all'art. 38 Cost., in un sistema ispirato – pur nell'ambito del meccanismo contributivo – alla capitalizzazione dei contributi degli iscritti, l'ingerenza del prelievo statale rischia di minare quegli equilibri che costituiscono elemento indefettibile dell'esperienza previdenziale autonoma; ciò in quanto per effetto della riforma del 1994, le posizioni previdenziali degli iscritti sono collettivamente e singolarmente condizionate dalla regola per cui la prestazione

deve essere resa solo attraverso la contribuzione capitalizzata del destinatario e non attraverso l'impiego delle contribuzioni versate dagli altri iscritti in attività; con assoluta esclusione – a differenza della previdenza dei pubblici dipendenti – di qualsiasi contribuzione a carico dello Stato nel momento in cui il flusso finanziario proveniente dai versamenti contributivi non risulti sufficiente al pagamento delle prestazioni dovute.

III.- Sul tema della natura giuridica delle casse di previdenza professionali e dell'inserimento di un ente nell'elenco, tenuto dall'Istat, delle p.a. collocate nel conto economico consolidato, si segnala:

a) T.a.r. Lazio, Sez. III, 9 gennaio 2017, n. 246 secondo cui rientra nella giurisdizione della Corte dei conti la controversia avente per oggetto l'inserimento (a norma dell'art. 1 comma 5, l. 30 dicembre 2004 n. 311) di alcune Federazioni sportive nell'elenco Istat delle Amministrazioni pubbliche collocate nel conto economico consolidato e individuate ai sensi dell'art. 1 comma 3 l. 31 dicembre 2009 n. 196; il T.a.r. ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 103, comma 1, e 113, comma 2, dell'art. 1, comma 169, della l. n. 228 del 2012 a mente del quale *“Avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione”*;

b) Cons. Stato, Sez. VI, 28 novembre 2012, n. 6014, in *Riv. amm. appalti*, 2012, 425, con nota di BRUNETTI, secondo cui *«L'inclusione nell'elenco ISTAT delle casse di previdenza non è frutto di una valutazione arbitraria dell'Amministrazione, ma, al contrario, corrisponde alla qualificazione pubblica delle stesse e ai criteri stabiliti dalla legge in coerenza con i principi desumibili dall'art. 81 della Costituzione e con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione»*;

c) Cons. Stato, Sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5617, in *Foro amm.*, 2015, 3096, secondo cui *«In base all'art. 1, 2° comma, l. 31 dicembre 2009 n. 196 («legge di contabilità e finanza pubblica»), «ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco, oggetto del comunicato dell'istituto nazionale di statistica [...] in data 24 luglio 2010, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati [...] dal predetto istituto nell'elenco [...] in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della repubblica italiana n. 228 e successivi aggiornamenti, ai sensi del 3° comma del presente articolo»; al testo normativo appena sintetizzato si aggiungono le disposizioni del Sec 95 e del relativo manuale, che delineano i parametri di un accertamento complesso, in cui si pone come principio fondamentale del*

sistema europeo dei conti «la realtà economica, prescindendo da quella giuridica»; l'elenco di cui trattasi ha carattere di accertamento costitutivo - a carattere provvedimentale (e con margini di discrezionalità tecnica) - per quanto riguarda la qualificazione degli enti in esso compresi come amministrazioni pubbliche, chiamate a concorrere agli equilibri finanziari fissati dall'Unione europea per gli stati membri, con gli effetti giuridici determinati dalla legge e, ove ritenuti lesivi, assoggettabili a valutazione in sede giurisdizionale>>;

d) Cons. Stato, Sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2643, in *Riv. corte conti*, 2015, fasc. 3, 534, secondo cui <<L'inserimento di un ente nell'elenco Istat degli enti che concorrono al conto economico consolidato delle p.a. per gli anni 2010 e 2011 non determina l'inserimento automatico dell'ente negli elenchi degli anni successivi (in motivazione, si precisa che il richiamo normativo agli elenchi Istat per gli anni 2009 e 2010 ha finalità di semplice identificazione storica, senza che ciò valga a determinare l'inserimento automatico degli enti negli elenchi degli anni successivi)>>;

e) Cons. Stato, Sez. VI, 18 maggio 2015, n. 2515, in *Foro amm* 2015, 1437, secondo cui <<Non è la predisposizione in sé degli elenchi di cui all'art. 1, 5° comma, l. 30 dicembre 2004 n. 311 (e, in seguito, all'art. 1, 2° comma, l. 31 dicembre 2009 n. 196) a determinare un nocumento alle amministrazioni, enti e organismi ivi inseriti (nocumento che deriverebbe piuttosto dalla disposta applicazione delle disposizioni in tema di contenimento della spesa pubblica di cui all'art. 1, 5° comma, l. 30 dicembre 2004 n. 311 e di cui all'art. 22 d.l. 4 luglio 2006 n. 223); la predisposizione dei c.d. «elenchi Istat» muove da finalità eminentemente statistiche e contabili (quali quelle, proprie del regolamento (Ce) n. 2223/96, di pervenire a un quadro contabile il più possibile condiviso e armonizzato al livello Ue, fornendo informazioni comparabili, aggiornate ed attendibili sulla struttura e sull'andamento della situazione economica di ogni paese, in tal modo contribuendo all'attuazione e al monitoraggio dell'unione economica e monetaria); il legislatore nazionale ha talvolta ritenuto di utilizzare gli elenchi e le classificazioni operate ai fini di cui al regolamento (Ce) n. 2223, cit. al diverso - e comunque legittimo - fine di perseguire particolari obiettivi di contenimento delle spese riferibili al c.d. «settore pubblico allargato», in tal caso conferendo al contenuto del c.d. «elenco Istat» (al quale peraltro vengono operati alcuni interventi «per sottrazione», ad esempio, l'art. 22, 1° comma, d.l. n. 223/2006), una connotazione e una finalità in parte diverse rispetto a quelle originarie, tipiche di una mera elencazione con finalità statistiche e contabili>>;

f) Corte conti, Sez. riun. giur., 27 novembre 2013, n. 7, in *Riv. amm.*, 2014, 421, secondo cui: I) <<Le pubbliche amministrazioni sono inserite nel conto economico consolidato o per diretta previsione di legge o mediante l'inclusione nell'elenco redatto annualmente dall'Istat in base ai criteri stabiliti dai regolamenti dell'Unione europea; in relazione a questo secondo caso, il richiamo della legge all'elenco delle pubbliche

amministrazioni redatto dall'Istat in un determinato anno ha la sola funzione indicativa della fonte della loro individuazione e non comporta il recepimento legislativo del suo contenuto, che pertanto può essere comunque impugnato dinanzi le sezioni riunite della corte dei conti (in speciale composizione)>>; II) << Il ricorso dinanzi alla corte dei conti, sezioni riunite (in speciale composizione), contro l'elenco delle pubbliche amministrazioni inserite dall'Istat nel conto economico consolidato non è soggetto a termini di decadenza; fermo restando che, avendo l'elenco Istat efficacia limitata a ciascun anno, la possibilità di esperire tale rimedio è subordinata soltanto alla sussistenza di un interesse attuale dell'ente ricorrente in relazione agli effetti giuridici che derivano dalla sua inclusione nell'elenco della p.a.>>;

g) Corte conti, Sez. riun. giur., 11 luglio 2013, n. 3, in *Riv. amm.*, 2014, 421, secondo cui <<Nel giudizio in unico grado per l'annullamento dell'elenco delle pubbliche amministrazioni inserite dall'Istat nel conto economico consolidato, trovano applicazione le disposizioni del regolamento di procedura per i giudizi dinanzi alla corte dei conti riguardanti i giudizi ad istanza di parte, nonché le disposizioni comuni sui giudizi contenute nel regolamento stesso, compreso il rinvio alle norme e ai termini del codice di procedura civile, in quanto applicabili e non incompatibili con il regolamento stesso; pertanto, in mancanza di una previsione specifica, nel giudizio per l'annullamento del citato elenco, l'udienza di discussione della causa dev'essere fissata nel rispetto del termine per comparire previsto dal codice di procedura civile con riguardo al giudizio ordinario di cognizione, con la conseguenza che, ove detto termine non sia stato rispettato e la parte convenuta non sia comparsa all'udienza, dovrà essere fissata una nuova udienza>>;

h) Corte conti, Sez. riun. giur., 2 aprile 2014, n. 7, in *Riv. amm.*, 2015, 187 secondo cui <<Una delle condizioni richieste dal reg. Ce n. 2223/96 (Sec 95), per l'inserimento nell'elenco Istat del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche di un organismo pubblico o di una istituzione senza scopo di lucro, è che l'attività consista nella produzione di beni e servizi non destinabile alla vendita; tale condizione può dirsi soddisfatta allorché i ricavi delle vendite coprano una quota inferiore al cinquanta per cento dei costi di produzione>>;

i) per una significativa casistica delle pronunce della Corte dei conti relative all'inserimento o meno di enti e amministrazioni nell'elenco in questione, v. da ultimo, Corte conti, Sez. riun. giur., 12 aprile 2016, n. 7; 16 marzo 2016, n. 5, 31 marzo 2015, n. 12, 19 marzo 2015, n. 1, 19 dicembre 2014, n. 63, 7 maggio 2014, n. 17.