

# CONSIGLIO DI STATO E SPENDING REVIEW

I contributi dei privati non possono essere distratti dalla causa che ne legittima l'imposizione.



di **Sabrina Vivian**  
Direzione Studi

**N**el 2013 il Tar del Lazio aveva rigettato il ricorso della Cassa Commercialisti avverso l'applicazione agli enti di previdenza dei professionisti dell'articolo 8 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge n. 35/2012, che ha imposto 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'Istat", la c.d. *spending review*, ov-

vero il taglio dei "costi intermedi", imponendo il versamento nelle casse dello Stato dei risparmi conseguiti.

Il Tar aveva affermato la natura di "amministrazioni pubbliche" delle Casse richiamando la sentenza 6014/2012 del Consiglio di Stato, secondo la quale "la trasformazione operata dal D.Lgs. n. 509/1994 ha lasciato immutato il carattere pubblico dell'attività istituzionale di previdenza e assistenza svolta dagli enti in esame (previdenziali), che conservano una funzione strettamente correlata all'interesse pubblico, costituendo la privatizzazione un'innovazione di carattere essenzialmente organizzativo".

Quindi, aveva concluso il Tar, "non si rileva illogicità nella scelta legislativa diretta ad imporre alle Casse di previdenza il versamento annuale delle somme derivanti da tale riduzione ad apposito capitolo dell'entrata al bilancio dello Stato".

Inoltre il Tar identificava nel finanziamento connesso con gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali e nell'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione garantiti agli Enti previdenziali privatizzati dall'art. 1, comma 3, del D. Lgs. n. 509/1994, un sistema di finanziamento pubblico alle Casse, sia pure indiretto.

La Cassa Commercialisti ha presentato appello avverso tale decisione del Tar, obiettando tra l'altro la palese illogicità e contraddittorietà della motivazione della sentenza, nella parte in cui afferma l'esistenza di un sistema di finanziamento pubblico indiretto a favore delle Casse.

La Cassa ha rilevato che "è innegabile come i contributi versati dagli iscritti alle Casse di previdenza privatizzate siano da considerarsi quale forma di accantonamento obbligatorio di una quota del reddito professionale, ossia abbiano natura retributiva e quindi si debbano ritenere privati" e che "la Cassa è un ente previdenziale finanziato a ripartizione, cioè ha un meccanismo di finanziamento in virtù del quale i contributi incassati sono destinati al finanziamento delle prestazioni in essere".

Ma soprattutto "il trasferimento delle somme al di fuori del rapporto sinallagmatico contributivo con la Cnpadc, per finalità di stabilizzazione finanziaria delle casse dello Stato concretizza un depauperamento della massa gestita". In altri termini, distrarre parte delle somme derivanti dai versamenti contributivi dei commercialisti dalla loro finalità previdenziale per destinarli alle casse statali, di fatto significa sottrarre alla Cassa risorse destinate alle pensioni degli stessi commercialisti.

E il Consiglio di Stato, con la sentenza 2756/2015 ha dichiarato "non

manifestamente infondata” la questione, sollevata dalla Cnpadc sulla legittimità costituzionale dell’applicazione della “spending review” alle casse privatizzate dei professionisti.

“In sostanza” dice il Consiglio “gli atti impugnati, nella misura in cui determinano l’imposizione del versamento anche da parte della Cassa appellante, trovano il loro diretto e completo presupposto nella previsione normativa della cui costituzionalità si dubita e dunque il problema della loro legittimità non discende dalla presenza di eventuali vizi di legittimità, bensì dalla legittimità costituzionale del loro fondamento normativo”.

Cassa dalla loro causa tipica e dalla ragione, normativamente prevista, legittimante l’imposizione”.

Il Consiglio di Stato ha inoltre eccepito “la violazione degli articoli 35, 36 e 38 della Costituzione poiché distraendo le somme destinate a finalità previdenziali (come desumibile dalla natura coattiva del contributo imposto) per esigenze diverse e generali di finanza pubblica, il legislatore incide sulla misura del trattamento pensionistico, inteso (e garantito) come retribuzione differita; sull’esigenza di assicurare mezzi adeguati per le esigenze connesse alla vecchiaia del lavoratore; più in generale incide sulla finalità

tipica.

Infine, il Consiglio di Stato ha anche rilevato la violazione degli artt. 3 e 53 della Costituzione, poiché il prelievo determinato dal versamento imposto alla Cassa in misura percentualmente fissa su una cifra determinata da quanto complessivamente speso per consumi intermedi nell’annualità 2010, non tiene in alcun conto 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, indipendentemente dalla loro soggettiva capacità contributiva, sia



È da evidenziare che la questione relativa alla personalità giuridica privata o pubblica delle Casse non è stata dirimente nel caso in questione, come invece era stata per la precedente sentenza del Tar.

Piuttosto, per il Consiglio è stato rilevante constatare la “violazione dell’articolo 23 della Costituzione, poiché appare evidente che, se nel caso di specie non si tratta di trasferimenti dello Stato destinati a far fronte ai consumi intermedi, bensì di contributi (pur obbligatori) dei privati iscritti volti a finalità previdenziali (cui quei consumi intermedi sono strumentalmente connessi), l’imposizione di un versamento obbligatorio di parte delle somme così versate finisce con il distarre dette somme in dotazione alla

di tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, costituzionalmente garantita”.

Ed ancora la violazione degli articoli 2, 3, 97 della Costituzione, poiché, incidendo la misura del prelievo normativamente imposto in percentuale sul totale delle somme destinate a far fronte ai c.d. consumi intermedi, viene colpita l’autonomia dell’ente concretizzandosi una “entrata” supplementare per lo Stato ed una corrispondente riduzione delle somme destinate a finalità previdenziali. Il prelievo inoltre contrasta con il principio del buon andamento delle amministrazioni pubbliche, posto che esso non realizza alcuna economicità dell’azione amministrativa, piuttosto una distrazione di somme dalla loro fina-

una palese irragionevolezza della previsione normativa.

Il Consiglio di Stato, quindi, ha posto primaria attenzione alla tutela del lavoratore iscritto alla Cassa, all’esigenza di garantirgli un trattamento pensionistico adeguato e all’importanza di impedire che versamenti contributivi destinati alla formazione di un trattamento pensionistico futuro vengano invece destinati alle casse statali.

Solo in secondo luogo ha rilevato il fatto che “ incidendo la misura del prelievo normativamente imposto sul totale dei consumi intermedi, si lede l’autonomia dell’Ente e la disponibilità e destinazione delle somme derivanti da contribuzione dei propri iscritti”.

Ora, naturalmente, l’ultima parola spetta alla Corte Costituzionale. ■