1
2022

Fondazione Italiana del Notariato

Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in a.p. - Aut.MBPA/LO-NO/095/Abb.Postale/2016 Periodico ROC-LO/VA

BIBLIOTECA DELLA FONDAZIONE ITALIANA DEL NOTARIATO
Rivista semestrale
ISSN 2611-4313

IMPOSIZIONE DELLA C.D. PREVIDENZA DI II PILASTRO: CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA

A CURA DI STEFANO FIORENTINO

GIUFFRÈ
GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

BIBLIOTECA DELLA FONDAZIONE ITALIANA DEL NOTARIATO

2022
1

IMPOSIZIONE DELLA C.D. PREVIDENZA DI II PILASTRO: CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA

GIUFFRÈ
GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

Direttore responsabile
Antonio Delfino

Consiglio di Amministrazione

Presidente
Antonio Areniello

Vice Presidente
Alessandro Corsi

Componenti
Diego Barone
Paolo Guida
Michele Labriola
Giuseppe Montalti
Vincenzo Pappa Monteforte

Il Comitato scientifico della rivista coincide con quello della Fondazione

Coordinamento Editoriale
Emanuela Paolucci

Segreteria di redazione
Vally Cappelli

Proprietario
Fondazione Italiana del Notariato
Via Flaminia 160
00196 Roma

Stampa
Galli Edizioni S.r.l. - Varese

1

2022

Fondazione
Italiana
del Notariato

BIBLIOTECA DELLA FONDAZIONE ITALIANA DEL NOTARIATO

IMPOSIZIONE DELLA C.D. PREVIDENZA DI II PILASTRO: CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA

A CURA DI STEFANO FIORENTINO

GIUFFRÈ
GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

Presentazione

Antonio Areniello
Notaio in Napoli
Presidente Fondazione Italiana del Notariato
Consigliere Nazionale del Notariato

Il volume che va ad arricchire la *Biblioteca della Fondazione Italiana del Notariato* è, come il precedente, dedicato al tema della previdenza, riguardato da un distinto ma egualmente interessante angolo di visuale.
La preziosa ricerca coordinata dal professor Stefano Fiorentino, già relatore al Convegno sulla previdenza tenutosi nella prestigiosa sede della Cassa Nazionale del Notariato nel luglio scorso, ha il grande merito di offrire alla nostra attenzione una rassegna ragionata ed approfondita relativa all'imposizione della cosiddetta previdenza di II pilastro.
La ricerca, condotta e coordinata con superiore conoscenza dei temi trattati, ci porta a riflettere sulle criticità legate alla sicurezza sociale nei rapporti con i regimi sostitutivi, dando un ampio risalto all'evoluzione giurisprudenziale e alle disarmonie evenienti da una legislazione tributaria spesso non in linea con i principi della sicurezza sociale.
Addentrandosi su argomenti più specifici la ricerca analizza poi la disciplina della Cassa Nazionale del Notariato alla luce dei principi costituzionali, con particolare riferimento al fondamentale valore della capacità contributiva.
Ed ancora, una illuminante indagine sulla specificità del regime impositivo della Cassa Nazionale del Notariato, arricchita da puntuali riferimenti normativi e richiami ai modelli fiscali di tassazione.
Lo sviluppo della ricerca, davvero di grande interesse, offre poi interessanti spunti di diritto comparato analizzando sul punto sistemi previdenziali e fiscalità.
Estremamente riduttiva è una semplice presentazione, e certamente non rende giustizia ad uno studio che si conclude con due capitoli che affrontano tematiche sulle quali il Notariato si è a lungo interrogato, e mi riferisco alla deducibilità dei contributi obbligatori versati dai notai e al delicato ed attualissimo argomento relativo alla sostenibilità finanziaria del sistema delle Casse previdenziali, riguardato alla luce della normativa che attualmente disciplina la Cassa Nazionale del Notariato.
Una ricerca a tutto tondo, tra analisi delle criticità e prospettive di riforma, che merita tutta l'attenzione e al contempo il plauso della nostra categoria professionale.

Presentazione

Francesco Giambattista Nardone
Notaio in Prato
Presidente Cassa Nazionale del Notariato

Le disposizioni legislative nazionali e comunitarie che negli ultimi anni hanno riguardato gli Enti di previdenza privati, ultimo in ordine di tempo il disegno di legge promosso dalla Commissione bicamerale di controllo sugli enti di previdenza portante il regolamento in materia di disciplina degli investimenti previsto dal decreto legge n. 98 del 2011 (il cd. "emanando") hanno riacceso il dibattitto sulla natura pubblica o privata degli Enti previdenziali. Guardando a ciò che è accaduto possiamo dire che anche le Casse di previdenza sono state interessate da quel processo di "*ripubblicizzazione*" che ha riguardato tutti i soggetti che hanno avuto un forte grado di autonomia e ai quali il legislatore ha delegato delle funzioni o attività pubbliche a partire dagli anni '90.
È iniziato, insomma, un percorso inverso rispetto a quello di "*privatizzazione*" promosso dal legislatore agli inizi degli anni 90 che ha portato ad introdurre una serie di controlli formali per cui i soggetti "*ripubblicizzati*", fra i quali le Casse, si sono trovati investiti da una serie di vincoli e dall'estensione nei loro confronti delle norme sulla P.A. che hanno comportato una significativa crescita degli obblighi e dei vincoli che, paradossalmente, hanno riguardato non il profilo pubblicistico derivante dalla funzione previdenziale, ma una serie di profili che potremmo definire secondari, come essere inseriti nell'elenco Istat oppure essere organismo di diritto pubblico.
Anche a causa della stratificazione di interventi che si sono succeduti nel tempo, il quadro ordinamentale concernente gli Enti privatizzati si è rivelato caotico e colmo di contraddizioni. Analizzando alcuni profili emerge come il legislatore imponga e giustifichi molti obblighi in considerazione della funzione di previdenza obbligatoria di primo pilastro, ma non disciplina coerentemente, per le funzioni più rilevanti, tali Enti come Enti di primo pilastro.
Oltre alle contraddizioni normative nel nostro ordinamento esistono anche forti contraddizioni nel trattamento fiscale tra la previdenza pubblica e la previdenza privata e poi tra la previdenza privata delle Casse cd. privatizzate e i Fondi pensione. Queste contraddizioni si evidenziano, ad esempio, anche nel raffronto fra la normativa dettata per gli Enti di previdenza di primo pilastro con la

normativa prevista per gli Enti di previdenza di secondo pilastro in materia di investimenti o in materia di tassazione o in materia di "*bail in*".
Il regime di tassazione delle Casse privatizzate è continua occasione di riflessione per gli Amministratori di questi Enti, soprattutto in ragione della disarmonia che generano, da un lato la rilevanza sociale e pubblica del prelievo contributivo e, dall'altro, il regime fiscale che le Casse subiscono, regime percepito come eccessivo e ingiustamente equiparato dal legislatore a quello riservato agli investitori speculativi.
Ed è stata proprio la constatazione dell'esistenza di tali contraddizioni che ha suggerito al Consiglio di Amministrazione della Cassa Nazionale del Notariato di stipulare una convenzione con l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" per avviare una ricerca finalizzata ad evidenziare, anche attraverso una comparazione del sistema adottato dall'Italia con quello adottato dagli altri Paesi della Comunità europea, se e quali differenze esistono fra il sistema di tassazione applicato agli Enti previdenziali privati e quello applicato ai Fondi pensione.
La ricerca è stata condotta dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università "Parthenope" che vanta al suo interno la presenza di studiosi di riconosciuto prestigio e valore scientifico in materia tributaria e previdenziale che nel loro lavoro hanno evidenziato le incongruenze tra analogie di scopo delle Casse privatizzate e dei Fondi pensione e gli ineguali trattamenti impositivi cui sono assoggettati ed hanno fatto una disamina della previdenza cd. di secondo pilastro rapportandone, nel quadro dei principi costituzionali e comunitari, caratteristiche e finalità con i correlati regimi di tassazione vigenti in Italia.
Dalla ricerca è emerso che il quadro normativo in materia di previdenza e di tassazione dei rendimenti relativi a investimenti mobiliari e immobiliari è molto articolato, che il modello italiano di tassazione degli Enti previdenziali privati si differenzia da quello adottato dagli altri Paesi membri della Unione europea perché mentre la maggior parte degli Stati membri adottano il regime "EET 'secco' (Esente – Esente – Tassato) in base al quale non viene tassata la fase del versamento dei contributi e quella di maturazione dei rendimenti ma viene tassata la fase di erogazione delle prestazioni, solo tre Stati e fra questi l'Italia adottano il regime "ETT 'pieno' (Esente – Tassato – Tassato) in base al quale non viene tassata soltanto la fase del versamento dei contributi mentre sono tassate la fase di maturazione dei rendimenti e quella di erogazione delle prestazioni.
Dall'analisi effettuata sui modelli di tassazione dei Fondi pensione e degli Enti previdenziali privati sono emerse due importanti differenze.
La prima differenza riguarda l'aliquota di tassazione dei rendimenti conseguiti

da entrambe le tipologie di investitori. Ai Fondi pensione viene applicata un'aliquota fiscale pari al 20% dei rendimenti maturati in ciascun periodo d'imposta, a fronte dell'aliquota del 26% che, invece, viene applicata ai rendimenti realizzati dagli Enti previdenziali privati.
La seconda differenza riguarda le modalità di imposizione fiscale delle prestazioni pensionistiche. Nel caso dei Fondi pensione, la base imponibile della prestazione pensionistica (fase di erogazione) viene calcolata al netto dei rendimenti conseguiti. In questo modo, nella fase dell'erogazione viene tassata la sola parte della prestazione pensionistica relativa ai contributi versati; non vengono, quindi, tassati i rendimenti conseguiti (già tassati nella fase di maturazione).
Nella ricerca viene opportunamente evidenziato come negli Enti previdenziali privati, invece, la base imponibile delle prestazioni pensionistiche viene calcolata al lordo dei rendimenti conseguiti. In questo modo, viene assoggettata a tassazione sia la parte dei contributi correttamente non tassati nella fase del versamento che la parte dei rendimenti già tassati nella fase di maturazione; con la conseguenza che gli Enti previdenziali privati e i propri iscritti subiscono una duplice tassazione sostanziale dei rendimenti: una prima volta nella fase della maturazione e una seconda nella fase dell'erogazione delle prestazioni. Quindi la tassazione delle Casse di previdenza è più gravosa rispetto a quella della previdenza complementare, previdenza che in quanto volontaria è da considerare meno protetta dal principio costituzionale di sicurezza sociale.
I risultati della ricerca quali si possono desumere dai contributi dei singoli Autori raccolti in questo volume sono molto interessanti.
Non potendo, per ragioni di spazio, analizzare i singoli contributi mi soffermo brevemente su quelli che ho ritenuto di maggiore interesse per la Cassa del Notariato partendo dal contributo del prof. Stefano Fiorentino che evidenzia l'incoerenza tra l'auspicata armonia del principio costituzionale di capacità contributiva con quello ugualmente costituzionale di sicurezza sociale e le risultanze della legislazione fiscale vigente soprattutto osservando l'applicazione del regime sostitutivo dei redditi di capitale con aliquota del 26% ai redditi delle Casse e conclude dicendo che dal quadro normativo di riferimento si desume l'irrisolvibilità di tali incoerenze sul piano interpretativo, nonché seri dubbi di legittimità costituzionale e l'esigenza di un intervento legislativo di riforma.
Il contributo della prof. Anna Rita Ciarcia mettendo in evidenza il fatto che la privatizzazione delle Casse non ha superato i tratti essenzialmente pubblicistici delle finalità perseguite che anzi, per certi aspetti, si riflettono sulla natura soggettiva di tali Enti, sottolinea la peculiarità della Cassa del Notariato che riflette la particolare natura della "professione" svolta dai notai che sono liberi

professionisti che però esercitano una funzione pubblica delegata. Si sofferma, poi sul regime fiscale applicato alle Casse professionali il cd. regime "ETT 'pieno' (Esente – Tassato – Tassato) ed evidenzia l'esigenza di una riforma del regime fiscale auspicando il passaggio al modello EET 'secco' (Esente – Esente – Tassato).

Il Prof. Salvatore Villani svolge un'analisi di tipo economico volta ad una valutazione della sostenibilità finanziaria di medio/lungo periodo degli Enti previdenziali dei liberi professionisti per la maggior parte orientati secondo modelli di tipo contributivo. In questo esame evidenzia una spiccata peculiarità del sistema di gestione della Cassa del Notariato che lo differenzia fortemente da quelli di tipo contributivo adottati da altre Casse di previdenza. Nel sistema di gestione Cassa Notariato, infatti, la determinazione delle prestazioni pensionistiche dei notai prescinde dall'entità dei versamenti contributivi effettuati dal singolo notaio e la misura della pensione notarile (di vecchiaia) viene a dipendere dalla sola anzianità contributiva maturata dal notaio. La ricerca evidenzia che tale impostazione dai tratti spiccatamente solidaristici endocategoriali, non appare essere il frutto di una scelta "singolare", ma piuttosto una coerente implicazione dell'obiettivo di garantire l'esercizio uniforme ed ininterrotto, sull'intero territorio nazionale, della "pubblica funzione" specificamente affidata a tali professionisti.

La ricerca del prof. Villani dimostra, altresì, che essendo acclarati gli indici di sostenibilità attuale e prospettica della Cassa del Notariato, il modello contributivo non è quindi una strada "obbligata" per garantire la sostenibilità alla Cassa del Notariato e che la sostenibilità prospettica della Cassa deve essere valutata avendo ben presente il rischio demografico connesso all'aumento del numero dei notai (che non comporta anche aumento dell'entrata contributiva) ed il *longevity risk* legato all'aumento dell'aspettativa di vita.

Conclusivamente dalla ricerca possiamo enucleare, alcuni assunti che costituiscono il *fil rouge* di tutti i contributi che possono essere così sintetizzati:

a) il vigente regime previdenziale notarile, fondato su versamenti legati ai minimi repertoriali e trattamento pensionistico sostanzialmente svincolato da essi perché determinato in funzione degli anni di esercizio dell'attività, seppure riconducibile all'autonomia organizzativa riconosciuta dal d.lgs. n. 509 del 1994, è al contempo "legato" alle prerogative ed agli oneri dell'attività pubblicistica notarile. Se così è, un tale regime appare una conseguenza coerente, quasi "obbligata", della specifica funzione notarile, piuttosto che una scelta "eccentrica" di tale Cassa rispetto alle altre che adottano il modello contributivo;

b) i contributi previdenziali effettuati dai notai, ferma restando la loro diretta riconducibilità alle esigenze recate dall'art. 38 Costituzione, in considerazione del loro carattere spiccatamente solidaristico, sono da ricondurre nell'ambito di operatività dell'art. 53 della Costituzione;
c) la "grave" incoerenza del vigente regime di tassazione dei rendimenti finanziari in capo alle Casse professionali, oggi "discriminate qualitativamente", in seno all'imposizione sui redditi, rispetto alle società lucrative (oltre che rispetto ai Fondi pensione);
d) considerata la specificità e l'unicità del sistema previdenziale dei notai, innegabilmente legato alla peculiarità della funzione notarile ed i caratteri spiccatamente solidaristici dello stesso, direttamente riconducibili all'ambito di operatività dell'art. 53 Costituzione, tassare indistintamente i rendimenti in capo alla Cassa Nazionale del Notariato con il vigente regime sostitutivo, vuol dire "contrastare" irragionevolmente una ripartizione delle "spese pubbliche" coerentemente ispirata al principio di capacità contributiva, così rischiando di alimentare disparità e conflitti intergenerazionali.
Vale la pena sottolineare ulteriormente la varietà dei contributi raccolti in questo volume che investigano molteplici campi del sapere previdenziale e la ricchezza dell'apporto scientifico che possiamo ricavare dalle riflessioni di ciascun Autore. Ad ognuno di essi va il sentito ringraziamento della Cassa del Notariato non solo per avere enucleato dal "*mare magnum*" delle problematiche previdenziali quelle di maggiore rilevanza ed impatto soprattutto per la Cassa del Notariato, ma anche per avere prospettato soluzioni idonee da sottoporre ai decisori politici per l'eventuale adozione di quelle misure legislative opportune per risolvere o comunque attenuare le problematicità che questa ricerca ha portato alla nostra attenzione.
Lascio ora la riflessione sugli argomenti trattati al lettore che sono certo saprà apprezzare le suggestioni e gli spunti proposti dagli Autori; con la certezza che i contributi potranno essergli di valido aiuto per decifrare le complesse dinamiche previdenziali – operazione questa che richiede, da sempre, attenzione e prudenza sia nella fase valutativa che in quella decisoria.

Indice

VINCENZO PAPPA MONTEFORTE
Introduzione 11

Capitolo I
STEFANO FIORENTINO
Sicurezza sociale, capacità contributiva e regimi sostitutivi: dall'armonia dei principi all'incoerenza della normativa fiscale vigente 13

Capitolo II
BRUNELLA BELLÉ
Sicurezza sociale e capacità contributiva: dall'analisi della disciplina della Cassa Nazionale del Notariato un esempio paradigmatico di un sistema di principi e valori costituzionali ancora incompiuto 25

Capitolo III
ANNA RITA CIARCIA
Il regime impositivo delle Casse di previdenza 43

Capitolo IV
MENITA GIUSY DE FLORA
Sistemi previdenziali e fiscalità: profili comparati e di riforma 73

Capitolo V
NICOLÒ ZANOTTI
Deducibilità dei contributi previdenziali obbligatori versati dai notai: eccezione o regola generale? 83

Capitolo VI
SALVATORE VILLANI
Sulla sostenibilità finanziaria del sistema delle Casse professionali a distanza di un decennio dalla riforma Monti-Fornero. Cosa possiamo imparare dal sistema previdenziale dei notai 97

STEFANO FIORENTINO
Conclusioni 179

Introduzione

Vincenzo Pappa Monteforte
Notaio in Cercola
Consigliere Fondazione Italiana del Notariato
Consigliere Cassa Nazionale del Notariato

La ricerca affidata dalla Cassa Nazionale del Notariato all'Università di Napoli "Parthenope", coordinata dal Prof. Stefano Fiorentino, si inserisce in un progetto di approfondimento dei profili di imposizione della c.d. previdenza di secondo pilastro.
L'indagine condotta, orientata verso gli aspetti fiscali delle tematiche previdenziali, ha evidenziato i profili critici, le incongruenze tra analogie di scopo e trattamenti impositivi e le eventuali prospettive di riforma del sistema delle Casse previdenziali private, con particolare riferimento alla Cassa Nazionale del Notariato.
Le differenze esistenti rispetto ai Fondi pensione sono state rimarcate a più riprese, anche attraverso comparazioni con le normative vigenti in altri paesi europei.
Prendendo spunto da taluni orientamenti della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione, si è rimarcata la centralità del principio di sicurezza sociale, da armonizzare con la c.d. capacità contributiva di cui all'articolo 53 Cost., descritta – nel corso della ricerca – nelle sue linee generali ed originarie, nonché in senso evolutivo sino al contesto attuale, valorizzandone i tratti funzionali con alcune specifiche osservazioni concernenti la Cassa Nazionale del Notariato.
Di certo, l'attuale imposizione dei rendimenti delle Casse professionali – addirittura più gravosa di quella prevista per le società lucrative – è apparsa, nella logica dell'uguaglianza sostanziale riconosciuta dall'articolo 3 della Carta costituzionale, "discriminatoria".
La trasformazione degli Enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza in associazioni o fondazioni, voluta dal d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività svolta, in un certo senso "amplificato" per la Cassa Nazionale del Notariato, attese le sue caratteristiche peculiari, improntate alla solidarietà categoriale, rispetto alla natura ancipite dei destinatari delle "provvidenze", pubblici ufficiali e liberi professionisti al contempo.
Le conclusioni dello studio risultano confermate dall'eseguita disamina

comparata dei modelli di tassazione dei sistemi previdenziali, nonostante la loro eterogeneità, così come proposta nei vari ordinamenti.
L'essenza dei contributi previdenziali, non disgiunta dal rispetto dell'imperativo categorico dell'equilibrio di bilancio, in conclusione, sembra orientare gli Autori del presente lavoro verso una riforma fiscale che assicuri una tassazione "perequata".
Ed è con questo auspicio che si offre ai lettori l'elaborato che segue, nella speranza che il dibattito futuro terrà conto delle riflessioni in esso contenute.

CAPITOLO I

Sicurezza sociale, capacità contributiva e regimi sostitutivi: dall'armonia dei principi all'incoerenza della normativa fiscale vigente

Stefano Fiorentino
Ordinario di Diritto tributario, Università di Napoli "Parthenope"

Il principio di sicurezza sociale assume primaria rilevanza costituzionale, anche sul piano tributario. La giurisprudenza ha sottolineato infatti il legame tra sicurezza sociale e capacità contributiva, evidenziando – in particolare – gli ambiti di maggiore protezione che il principio di sicurezza sociale deve garantire nell'ordinamento tributario. Tuttavia, il sistema attuale di tassazione delle Casse previdenziali private, frammentato in disordinati regimi sostitutivi, manifesta gravi incoerenze rispetto all'attuazione concreta di tali principi costituzionali, non risolvibili sul piano interpretativo.

The social security principle has primary constitutional relevance, including in terms of taxation. In fact, case law has emphasised the link between social security and ability to pay, highlighting – in particular – the areas of greater protection that the social security principle should secure in the tax system. However, the current private pension fund taxation system, which is broken out into disordered replacement regimes, shows major inconsistency with respect to the practical implementation of the aforesaid constitutional principles, which cannot be solved on the interpretation level.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Gli assunti giurisprudenziali sulla rilevanza del principio di sicurezza sociale ai fini fiscali. – 3. Cenni alle implicazioni coerentemente desumibili, sul piano dei principi, dalla affermata rilevanza del principio di sicurezza sociale nell'ordinamento tributario. – 3.1. Le concrete ricadute applicative del principio di sicurezza sociale nel caso delle Convenzioni contro le doppie imposizioni. – 4. Le disarmonie ed incoerenze della vigente tassazione delle somme riferibili ad esigenze di sicurezza sociale: cenni alla situazione della Casse previdenziali private. – 5. I "limiti" alla discrezionalità legislativa emergenti dalla più recente giurisprudenza costituzionale in tema di misure fiscali di favore e regimi differenziati. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

Il lavoro a me affidato implica una riflessione sugli aspetti fiscali delle tematiche previdenziali, che prenda le mosse da questioni affrontate dalla giurisprudenza, al fine di offrire, auspicabilmente, profili e rilievi di tipo sistematico.
Ciò detto, l'odierno intervento trae iniziale spunto dalla sentenza n. 6344/2016 della Sezione Tributaria della Corte di Cassazione[1].
Il tema ivi trattato è apparentemente relativo ad una questione molto peculiare, concernente l'applicazione delle convenzioni internazionali per evitare le doppie imposizioni tra Stati, con specifico riguardo alla tassazione di trattamenti previdenziali.

Al di là della soluzione del caso particolare nell'ambito del diritto tributario convenzionale, meno significativo ai fini della presente indagine, l'orientamento in questione assume invece peculiare rilievo perché contiene una premessa generalissima sui legami costituzionali tra previdenza e fiscalità.
In tale sentenza, cioè, la Suprema Corte si sofferma espressamente, sia pure con la dovuta sintesi e sul piano dei principi, sull'interpretazione del sintagma "sicurezza sociale" nell'ordinamento tributario.
Precisamente, la Corte, dopo aver delineato la valenza di tale principio così come costituzionalmente rilevante in base all'art. 38 della Costituzione, ne afferma una diretta implicazione anche per l'interpretazione delle norme tributarie.
Obiettivo del presente lavoro, partendo da tali premesse, è appunto quello di svolgere una rapida riflessione in merito alle coordinate costituzionali coerentemente ritraibili dalla diretta rilevanza del principio di sicurezza sociale ai fini fiscali; in secondo luogo, confrontare l'assetto delineato sul piano dei principi con la regolazione concreta di tale ambito, evidenziandone i "macroscopici" profili di incoerenza rispetto ai valori sovraordinati.

[1] Cass. civ., sez. V, 01 aprile 2016, n. 6344.

Tutto ciò affinché la discussione su tali tematiche, in un momento storico in cui si preannunciano riforme fiscali fondamentali, possa contribuire ad un'attuazione legislativa che contemperi, in maniera "coerente ed effettiva", il dovere di concorrere alle spese pubbliche con i criteri fondanti della sicurezza sociale.

2. Gli assunti giurisprudenziali sulla rilevanza del principio di sicurezza sociale ai fini fiscali

Come già accennato in premessa, nella sentenza n. 6344/2016 la Corte di Cassazione è chiamata ad inquadrare i trattamenti previdenziali riconducibili al principio di sicurezza sociale, laddove una tale qualificazione è rilevante, nel caso concreto, per stabilire l'applicazione della normativa fiscale dello Stato di residenza del percettore del trattamento previdenziale[2].
La Corte, in primo luogo, prende atto dell'assenza di una definizione "propria" di sicurezza sociale nelle convenzioni esaminate, che purtuttavia facevano riferimento a tale nozione al fine di stabilire l'applicazione o la non applicazione di norme fiscali.
I giudici, in mancanza di una qualificazione specifica nella normativa convenzionale, affermano quindi che tale nozione deve essere ritratta dal «significato che ad essa è attribuito dalla legislazione di detto Stato relativa alle imposte oggetto della Convenzione …».
Dopo aver rimesso questa precisazione concettuale al diritto tributario interno, la medesima Corte, sia pure con ragionamento estremamente sintetico, delinea la stessa in piena coerenza con i principi costituzionali recati dall'art. 38 Cost.
La nozione di "sicurezza sociale" rilevante per l'ordinamento tributario, in particolare, come tale specificamente utilizzabile per interpretare (anche) norme tributarie (convenzionali) prive di una definizione propria di tali parole, va dunque delineata «… secondo il significato loro attribuito *dall'ordinamento italiano* (corsivo dell'autore), nel quale, a seguito di un'evoluzione costituzionalmente orientata, la detta espressione è indicativa di un concetto di ampio contenuto, comprensivo di tutti i diritti, tanto di previdenza che di assistenza, collegati alla persona e alla sua dignità e, in quanto tali, inviolabili, secondo i principi riconosciuti dall'art. 38 Cost., e presenti anche nel diritto internazionale».
Da tale assunto, la Corte trae l'ulteriore conseguenza «… che nel *genus* sicurezza

[2] La questione concerne in particolare l'interpretazione dell'art. 18 della Convenzione tra Italia e Lussemburgo contro le doppie imposizioni, ratificata dal nostro Paese con la l. n. 747 del 1982.

sociale trova collocazione non solo il trattamento assistenziale, ma anche quello previdenziale, comprensivo quindi, sia dei trattamenti pensionistici di anzianità, che di vecchiaia, entrambi appartenenti al sistema generale di sicurezza sociale …; e perciò, in definitiva, il concetto stesso di pensione (*purché non volontaria*) (corsivo dell'autore) declinato in tutte le sue accezioni, comprensivo, quindi, sia dei trattamenti pensionistici di anzianità sia di quelli di vecchiaia, entrambi appartenenti al sistema generale di sicurezza sociale (cfr. Cass. civ., sez. V, 12 novembre 2010, n. 23001, con riguardo alla analoga Convenzione tra l'Italia e la Francia ratificata con legge n. 20 del 1992)»[3].

In esito a tali orientamenti giurisprudenziali, dunque, risulta "radicata" nell'ordinamento tributario una nozione di trattamenti riconducibili ad esigenze di sicurezza sociale piuttosto ampia, sul piano dei principi generali; come tale comprensiva sia dei trattamenti assistenziali che di tutti quelli pensionistici (sia di anzianità che di vecchiaia), con esclusione però dei trattamenti "volontari".

3. Cenni alle implicazioni coerentemente desumibili, sul piano dei principi, dalla affermata rilevanza del principio di sicurezza sociale nell'ordinamento tributario

Gli assunti giurisprudenziali evidenziati assumono a mio avviso particolare rilievo, sia, ovviamente, nel ribadire la primaria valenza costituzionale delle esigenze di sicurezza sociale; ma, ancor di più, nella specifica prospettiva del diritto tributario, allorché ne affermano espressamente, sia pure con motivazione stringata, il rilievo tra i principi dell'ordinamento tributario; privilegiando tra l'altro, anche per tale contesto, i trattamenti pensionistico-assistenziali di tipo obbligatorio rispetto a quelli volontari.

Ponendoli nell'ottica fiscale, cioè, gli orientamenti esposti sembrano trovare naturale sponda nei tradizionali orientamenti della Corte costituzionale sulla capacità contributiva e sui regimi "di favore" (o "di sfavore"), laddove essi indicano, sempre sul piano dei principi, i fondamenti costituzionali (ed i limiti) dei regimi tributari "qualitativamente differenziati", rispetto alla "mere esigenze di quantificazione" della capacità economica assoggettata al prelievo tributario. A tal proposito, infatti, la Corte costituzionale ricorda, con orientamento

[3] Così, testualmente già Cass. civ., sez. V, 03 febbraio 2012, n. 1550, richiamata adesivamente da Cass. civ., sez. V, 01 aprile 2016, n. 6344. In senso analogo si veda anche Cass. civ., sez. V, 12 novembre 2010, n. 23001, concernente la Convenzione tra Italia e Francia contro le doppie imposizioni.

anch'esso consolidato, che «… la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria ... anche se ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere necessariamente supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione»[4].

Sembra dunque assodato, nella giurisprudenza di legittimità e costituzionale, per un verso, una diretta e fondamentale rilevanza dei valori della sicurezza sociale posti dall'art. 38 Cost. anche sul piano tributario; per altro verso, come ciò assuma un rilievo costituzionale in diretta attuazione dell'art. 53 Cost.[5], nonché, specificamente, sul piano della normativa fiscale recante misure di favore e regimi differenziati.

Ferma la discrezionalità del legislatore tributario[6], cioè, dagli orientamenti giurisprudenziali accennati paiono indubbiamente ravvisabili coordinate costituzionali a sostegno di una discriminazione qualitativa di favore per la tassazione delle risorse destinate alla sicurezza sociale, tra l'altro da attuare più incisivamente per la previdenza obbligatoria rispetto a quella volontaria.

A ciò si aggiunga che il richiamo all' "inviolabilità" dei diritti di sicurezza sociale, incidentalmente richiamato nella sentenza n. 6344 del 2016 della Corte,

[4] Corte cost., 9 febbraio 2015, n. 10 relativa alla maggiorazione dell'Ires applicabile al settore petrolifero e dell'energia (nota, come "*Robin Hood Tax*"), la Corte costituzionale aveva evidenziato il vizio di irragionevolezza dell'addizionale a causa della configurazione del tributo come maggiorazione di aliquota che si applicava all'intero reddito di impresa, anziché ai soli "sovra-profitti", dall'assenza di una delimitazione del suo ambito di applicazione in prospettiva temporale o di meccanismi atti a verificare il perdurare della congiuntura economica che ne giustificava l'applicazione, dall'impossibilità di prevedere meccanismi di accertamento idonei a garantire che gli oneri derivanti dall'incremento di imposta non si traducessero in aumenti del prezzo al consumo. Pertanto, la maggiorazione dell'Ires applicabile al settore petrolifero e dell'energia violava gli artt. 3 e 53 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, per incongruità dei mezzi approntati dal legislatore rispetto allo scopo, in sé e per sé legittimo, perseguito.

[5] Il quale, come è noto, è inteso già da anni come principio aperto alle finalità extrafiscali (meritevolezza sociale, tutela ambientale, ecc.), al di là della capacità economica che ne rappresenta l'aspetto essenziale e caratterizzante. Su tali aspetti, cfr. tra le tante: Corte cost., 17 dicembre 1987, n. 543; Corte cost., 19 gennaio 1988, n. 28; Corte cost., 16 marzo 1989, n. 113; Corte cost., 27 dicembre 1991, n. 494.

[6] La giurisprudenza costituzionale negli ultimi anni ha ampiamente enfatizzato l'ampia discrezionalità del legislatore tributario in tema di misure fiscali di favore, statuendo ripetutamente l'inammissibilità delle questioni volte a censurarla, in linea con un approccio evolutivo e flessibile di capacità contributiva (cfr. tra le tante Corte cost., 17 dicembre 1987, n. 543; Corte cost., 19 gennaio 1988, n. 28; Corte cost., 16 marzo 1989, n. 113; Corte cost., 27 dicembre 1991, n. 494).

siccome qui affermato ai fini della tassazione, pare evocare l'intassabilità del c.d. "minimo vitale"; suggellando, anche per tale via, un'accezione di spiccata "protezione fiscale" nei confronti delle risorse destinate a tali fini.
Tutto ciò, del resto, è coerente con il progressivo rafforzamento degli aspetti assistenziali e solidaristici della sicurezza sociale, profilo oggi più che mai attuale.

3.1. Le concrete ricadute applicative del principio di sicurezza sociale nel caso delle Convenzioni contro le doppie imposizioni

Poste tali "premesse" sul piano dei principi, quando la Cassazione desume dalle stesse un'interpretazione estensiva del regime di tassazione italiano alle somme di natura previdenziale, anche se erogate da uno Stato estero a favore di un beneficiario residente in Italia[7], sembra quindi procedere in lineare ossequio alla descritta finalità costituzionale di "protezione fiscale", così come assicurata dall'ordinamento costituzionale italiano.
Sul piano concettuale e dei principi, cioè, una tale estensione dell'imposizione italiana è del tutto coerente con le premesse, proprio perché l'applicazione della "tassazione" italiana, comprensiva di eventuali regimi sostitutivi e "di favore", dovrebbe "garantire", anche in tale ambito, la piena "protezione costituzionale" dei diritti riconducibili alla sicurezza sociale, eventualmente non garantiti o meno garantiti dal regime di imposizione applicato dallo Stato estero[8].
Passando tuttavia dall'enunciazione dei principi alla loro attuazione concreta sul piano tributario, la nitidezza del percorso concettuale sin qui esposto incontra immediatamente notevoli criticità e perplessità.
Se è vero, cioè, che l'estensione dell'imposizione italiana a tali somme è "concettualmente" sorretta dall'esigenza di garantirne la protezione anche ai sensi dell'art. 53 e del complessivo sistema di valori costituzionali incidenti sul prelievo fiscale, non sembra però che una tale "protezione" sussista in concreto, osservando la legislazione nazionale vigente.
Volendo fare una provocazione, può dirsi che una tale criticità emerge, sintomaticamente, dalla semplice circostanza che in tutte le controversie esaminate il contribuente residente in Italia aveva preferito applicare alle somme

[7] Cfr. tutte e tre le sentenze della Cassazione citate.
[8] Al di là, ovviamente, degli ordinari meccanismi (credito d'imposta) generalmente previsti per sottrarre da essa l'eventuale imposta applicata dallo Stato estero sulle medesime somme.

di natura previdenziale la tassazione dello Stato estero (Lussemburgo, Francia, ecc.), evidentemente più favorevole di quella vigente in Italia!
L'ampiezza del sintagma sicurezza sociale, dunque, pure se enfatizzato condivisibilmente dai giudici per estenderne i profili di "protezione costituzionale" anche all'ambito tributario, finisce paradossalmente con il determinare effetti contrari al suo scopo; ciò, evidentemente, se la normativa fiscale nazionale applicabile ai trattamenti previdenziali non è effettivamente adeguata ad esso.

4. Le disarmonie ed incoerenze della vigente tassazione delle somme riferibili ad esigenze di sicurezza sociale: cenni alla situazione della Casse previdenziali private

Si è detto che il principio di sicurezza sociale, direttamente rilevante in ambito fiscale per "proteggere" le risorse a ciò destinate, non sembra però trovare adeguato riscontro sul piano applicativo.
L'affermazione appena esposta, pure se sin qui formulata in modo suggestivo e provocatorio, nonché partendo da un'applicazione normativa molto specifica concernente le Convenzioni contro le doppie imposizioni, è però sintomatica di una situazione generalizzata, nonché diffusamente condivisa.
Lo scollamento tra principi ed attuazione concreta, cioè, va ben oltre la specificità degli orientamenti citati e non dipende dal giudice di legittimità, né tantomeno è riferibile a criticità interpretative, quanto piuttosto a profili di manifesta inadeguatezza della vigente legislazione tributaria su tali aspetti.
Se pare infatti consolidata, come già detto, un'esigenza "costituzionalmente rilevante" volta a garantire una differenziazione qualitativa di favore delle risorse destinate ad esigenze di sicurezza sociale, non è al contempo rinvenibile, a tutt'oggi, una legislazione tributaria "organicamente pensata" per attuare tale obiettivo; anzi, le aporie tra le finalità poste dai principi sovraordinati e l'attuazione concreta del prelievo, come si esporrà sinteticamente, si sono ulteriormente accentuate nel tempo, in ragione di interventi legislativi episodici e privi di una visione di sistema, giungendo a conseguenze "paradossali".
Quanto appena detto, al di là degli approfondimenti necessari che esulano dal tenore del presente intervento, riceve specifica e pertinente conferma osservando rapidamente il vigente trattamento fiscale delle Casse previdenziali "private", ivi compresa la Cassa Nazionale del Notariato.
Sia pure descritto per cenni, è noto infatti che, differentemente dai principali altri paesi europei, in Italia le somme destinate al trattamento contributivo delle

Casse previdenziali private sono prima tassate in capo alla Cassa, essenzialmente al 26% quali redditi di capitale assoggettati ad imposta sostitutiva dell'Ires, per poi essere nuovamente tassate ai fini Irpef in capo ai destinatari del trattamento previdenziale, *al lordo* dei rendimenti già tassati in capo alla Cassa[9].

In primo luogo, un tale trattamento fiscale, concernente pacificamente somme riconducibili alla previdenza obbligatoria, radica una «doppia imposizione economica degli stessi flussi reddituali», senza particolari attenuazioni.

A ciò si aggiunga che l'imposta sostitutiva sui redditi di capitale pari al 26% è, a tutt'oggi, più gravosa di quella ordinaria attualmente stabilita ai fini Ires[10]; in tal modo, la legislazione vigente attua dunque una tassazione "sfavorevole" dei proventi finanziari conseguiti dalle Casse previdenziali private, soggetti "non commerciali" con «scopo direttamente riconducibile ad esigenze di sicurezza sociale», rispetto a quella ordinaria, tra l'altro principalmente applicabile a società ed enti commerciali con "scopo lucrativo".

Tutto ciò, a tacer d'altro, non mi pare affatto coerente con le coordinate costituzionali già indicate!

In secondo luogo, incidentalmente, si rileva come il regime impositivo previsto per le Casse previdenziali private sia al contempo meno favorevole rispetto a quello riservato alla tassazione dei Fondi pensione; questi ultimi, infatti, sono prima assoggettati ad un prelievo del 20%; le somme erogate sono poi nuovamente tassate in capo al percipiente, ma al netto dei rendimenti già gravati da imposizione in capo all'ente, per attenuare i profili di doppia imposizione economica[11].

Ed anche per tale profilo la legislazione fiscale vigente presenta profili di incoerenza ed irragionevolezza rispetto ai principi di protezione costituzionale evocati, dal momento che, come pacificamente ribadito negli orientamenti giurisprudenziali citati, i "diritti" riferibili alla c.d. previdenza volontaria sono collocati più all'esterno rispetto all'ambito più garantito dall'art. 38, che è quello della previdenza/assistenza obbligatoria.

---

[9] Sul punto cfr. X Rapporto dell'Associazione degli Enti previdenziali privati sulla previdenza privata, 15 dicembre 2020.

[10] La cui aliquota, ai sensi dell'art. 77 del d.P.R. n. 917 del 1986, è pari al 24%.

[11] Per approfondimenti, cfr. di recente G. CORASANITI, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) ed altri aspetti del sistema tributario*, in *Strumenti finanziari e fiscalità*, 2021, 52, 15 ss.

5. I "limiti" alla discrezionalità legislativa emergenti dalla più recente giurisprudenza costituzionale in tema di misure fiscali di favore e regimi differenziati

La più recente ed accorta giurisprudenza costituzionale, pur confermando la discrezionalità del legislatore tributario, ha rimarcato l'esigenza di indagare puntualmente le *rationes* alla base dei regimi fiscali di favore o differenziati, quale criterio inevitabile, data la complessità delle politiche fiscali e la vaghezza definitoria, per inferire da esse una corretta valutazione di costituzionalità della norma che li reca[12].

Così, dunque, la medesima giurisprudenza ha riaffermato la necessità di distinguere le misure sottrattive riconducibili ad esigenze di coerente applicazione del tributo, come tali "primariamente" riferibili all'art. 53 Cost., da quelle ad esse estranee, come tali espressive di una propria finalità sovvenzionale, autonomamente rilevante sul piano costituzionale e tendenzialmente derogatoria rispetto al tributo cui accede.

Secondo la Corte, precisamente, nell'ampio e legislativamente impreciso *genus* delle "agevolazioni fiscali", in alcuni casi è ravvisabile la prevalenza di un carattere strutturale della misura, laddove la sottrazione all'imposizione (o la sua riduzione) è resa necessaria dall'applicazione coerente e sistematica del presupposto del tributo[13] o dalla ricognizione dei soggetti passivi oppure dal rilievo di una minore o assente capacità contributiva[14].

In siffatte ipotesi, si è quindi in presenza di "misure sottrattive" solo nominalmente agevolative, in quanto previste per finalità intrinseche al prelievo[15].

In altri casi, invece, la natura di agevolazione fiscale in senso stretto è propriamente riscontrabile sul piano della *ratio*, perché, a differenza di quelli descritti in precedenza, essi presuppongono l'esistenza di una capacità contributiva coerente con la struttura del tributo, ma, in deroga al *dictum de*

[12] «… 4.1 – È peraltro utile anche precisare che soprattutto in questo ambito i sistemi fiscali, condizionati dall'alto tasso di dinamismo delle politiche finanziarie, difficilmente tendono a svilupparsi come costruzioni concettualmente ordinate, dando invece vita a figure spesso caratterizzate da eterogeneità in termini definitori e da una notevole approssimazione del linguaggio normativo. Tuttavia, è comunque possibile e opportuno, sul piano della giustificazione costituzionale, operare una distinzione – di massima, poiché le interconnessioni rimangono sempre possibili – tra i diversi istituti agevolativi» (cfr. Corte cost., 23 giugno 2020, n. 120).

[13] Ad esempio per evitare doppie imposizioni.

[14] Che il legislatore può riscontrare in relazione ad alcune circostanze di fatto o alla particolare fisionomia del tributo.

[15] Corte cost., 23 giugno 2020, n. 120.

omni di cui all'art. 53, primo comma, Cost., prevedono, per motivi extrafiscali, forme di esenzione, di tassazione sostitutiva più favorevole o altre misure comunque dirette a rendere meno gravoso o non incidente il carico tributario in relazione a determinate fattispecie[16].
In esito alle recenti, fondamentali, indicazioni della Corte costituzionale, ferma l'ampiezza del tema, pare in ogni caso innegabilmente ribadita l'esigenza attuale di una precisazione delle *rationes* che sorreggono i trattamenti fiscali differenziati, laddove i profili di coerenza costituzionale degli stessi devono essere riscontrati (o negati) caso per caso, dato il livello di "involuzione sistematica" oramai raggiunto[17].
Il che, *ca va sans dire*, pare puntualmente riferibile al regime sostitutivo attuale dei redditi di capitale, con particolare riguardo ai proventi delle Casse previdenziali private.

6. Osservazioni conclusive

In ragione di quanto sinora argomentato, evidentemente, sorgono seri dubbi di legittimità costituzionale sui variegati ed irragionevoli regimi sostitutivi indistintamente oggi applicati ai redditi di capitale; in particolare, laddove accomunano in un'unica imposizione sostitutiva al 26%, senza adeguata giustificazione, redditi sottratti alla tassazione ordinaria Irpef, eventualmente più o meno gravosa rispetto a quella sostitutiva a seconda della fascia di reddito dei contribuenti, unitamente a redditi sottratti alla (più lieve) tassazione ordinaria Ires.

[16] «All'interno di questa categoria di agevolazioni è poi possibile distinguere tra quelle in cui la finalità extrafiscale perseguita dal legislatore appare specificamente riconducibile all'attuazione di altri principi costituzionali (quali, a titolo esemplificativo, la tutela della famiglia, del diritto alla salute o lo sviluppo della previdenza) e quelle per le quali, invece, questa prospettiva teleologica non è individuabile. Al riguardo è stato precisato che il difetto di tale prospettiva non rende queste ultime agevolazioni di per sé in contrasto con la Costituzione, salvo quando la finalità extrafiscale non sia in alcun modo riconducibile a motivi attinenti al bene comune e assuma piuttosto il tratto di un mero privilegio. Rimane fermo, in ogni caso, che il suddetto difetto, nell'ambito del sindacato sulla violazione del principio di eguaglianza tributaria, implica uno scrutinio particolarmente rigoroso sulla sussistenza di una *eadem ratio* che ne giustifichi l'estensione in riferimento alle fattispecie ritenute escluse». (cfr. Corte cost., 23 giugno 2020, n. 120).
[17] Per approfondimenti sul tale questione si rinvia a S. FIORENTINO, *L'agevolazione fiscale*, in A. CARINCI – T. TASSANI (a cura di), *I diritti del contribuente*, in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffré Francis Lefebvre.

Incoerenza, poi, resa ancor più grave e costituzionalmente inaccettabile, allorché l'aggravio rispetto alla tassazione ordinaria Ires concerne somme di enti non commerciali destinate ad esigenze di sicurezza sociale[18].
Conclusivamente, mi sembra ci siano tutte le "premesse" costituzionali per supportare la necessità di una riforma organica della legislazione fiscale correlata agli aspetti previdenziali, con particolare riguardo al regime di tassazione delle Casse private.
Una simile scelta legislativo, infatti, è a mio avviso indispensabile per garantire attuazione concreta ai principi (anche) tributari che tutelano la "sicurezza sociale", dal momento che le criticità sussistenti non paiono risolvibili sul piano interpretativo.

[18] Tali sono le somme investite dalle Casse previdenziali private, tra l'altro nuovamente assoggettate ad imposta sul reddito nel momento di erogazione del trattamento previdenziale.

CAPITOLO II

Sicurezza sociale e capacità contributiva: dall'analisi della disciplina della Cassa Nazionale del Notariato un esempio paradigmatico di un sistema di principi e valori costituzionali ancora incompiuto

Brunella Bellé
Associato di Diritto tributario, Università di Pisa

Il regime di tassazione delle Casse degli Enti previdenziali privati è sovente occasione di riflessione per i tributaristi, soprattutto in ragione della disarmonia che sembra scaturire dal conflitto che generano da un lato la rilevanza sociale (e pubblica) del prelievo e, dall'altro lato, il regime fiscale che le Casse subiscono. Scopo del lavoro è offrire una lettura dell'art. 53 Cost., che, posto in relazione con l'art. 38 della stessa Costituzione, faccia emergere la centralità della nozione di Stato sociale implicito e sotteso ad entrambe le previsioni, valorizzando l'impostazione etica espressa dai due articoli.

The system of taxation of the funds of private social security institutions is often an occasion for reflection for tax lawyers, especially for the disharmony that seems to arise from the conflict that generates, on the one hand, the social (and public) relevance of the levy and, on the other, the tax regime that the Funds undergo. The purpose of the work is to offer a reading of art. 53 of the Constitution, which, placed in relation to art. 38 of the Constitution, highlights the centrality of the notion of welfare state implicit and underlying both provisions, enhancing the same ethical approach expressed by the two articles.

Sommario: 1. Introduzione al tema. – 2. Il regime previdenziale fiscale della Cassa notarile: breve descrizione finalizzata all'indagine. – 3. L'art. 38 Cost.: il diritto a ricevere una prestazione pensionistica è diritto pretensivo, ma altresì espressione di un diritto fondamentale, imprescrittibile e irrinunciabile. – 4. L'art. 53 Cost. ed il principio di capacità contributiva: il sistema previdenziale descritto ci interroga sulla lettura weberiana della previsione aprendo ad una interpretazione di tipo funzionale. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione al tema

Il regime di tassazione delle Casse degli Enti previdenziali privati è sovente occasione di riflessione per i tributaristi, soprattutto in ragione della disarmonia che sembra scaturire dal conflitto che generano da un lato la rilevanza sociale (e pubblica) del prelievo e, dall'altro lato, il regime fiscale che le Casse subiscono. Regime, talvolta, percepito come eccessivo ed ingiustamente equiparato dal legislatore a quello riservato dal nostro sistema agli investitori speculativi.

Scopo del presente lavoro è offrire una lettura dell'art. 53 Cost., e dunque del principio di capacità contributiva, che, posto in relazione con l'art. 38 della stessa Costituzione, faccia emergere la centralità della nozione di Stato sociale implicito e sotteso ad entrambe le previsioni, valorizzando, così, anche l'impostazione etica espressa dai due articoli.

Ed infatti, seguendo l'impostazione weberiana, di tipo sovranista, le due disposizioni finiscono con l'essere poste in relazione secondo una lettura che coinvolge principalmente il tema dell'uguaglianza e dei limiti (minimi o massimi) del prelievo mentre talvolta si omette una valutazione più ampia, globale, e complessiva che si riveli capace di valorizzare anche la funzione etica delle norme e gli scopi generali perseguiti dalle due disposizioni e dunque, in ultima analisi, la loro natura e relazione funzionale.

È mio convincimento, infatti, che le due previsioni si completino a vicenda e debbano essere lette in modo circolare, quali strumenti atti a realizzare il quadro complessivo dei valori e degli scopi perseguiti dalla nostra Carta costituzionale in materia previdenziale e di Stato sociale; sul presupposto che il rapporto che si esprime tra le due disposizioni non è di tipo esclusivamente "contenitivo", inteso come limite parametrato al dovere, ma, come ho già detto, anche di natura funzionale.

Mi sembra cioè, che senza trascurare la rilevanza che l'art. 53 Cost. assume quale principio che certamente pone un limite al prelievo in ragione della capacità contributiva di ciascun soggetto, al tempo stesso non si possa trascurare il fatto che il prelievo fiscale non è fine a sé stesso, ma altresì preordinato alla

realizzazione di scopi e principi che la stessa Costituzione riconosce quali diritti inviolabili.

Ed infatti, nella riflessione intorno all'art. 38 della Costituzione, che, come sappiamo è espressione del modello democratico di previdenza sociale, l'art. 53 Cost. non può essere letto isolatamente, o in termini meramente "quantitativi", essendo anch'esso manifestazione del più ampio programma di liberazione e promozione umana sancito innanzitutto dagli artt. 2 e 3, comma secondo, della stessa Costituzione e, dunque, parte integrante di un progetto dal quale non può e non deve essere decontestualizzato.

Mi sembra, cioè, che non solo tra l'art. 38 e gli artt. 2 e 3 della Costituzione, ma anche tra l'art. 53 e gli altri articoli appena citati, tutti espressione della medesima tensione verso l'esigenza primaria di garantire la libertà dal bisogno come presupposto logico e giuridico per garantire la 'libertà uguale', esista un rapporto di mezzo a fine, dove per fine si intende l'effettivo godimento dei diritti civili e politici ed il pieno sviluppo della persona in una prospettiva di sintesi dei valori e garanzia di affrancamento dai bisogni.

Gli artt. 38 e 53, non sono, infatti, estranei all'idea che le risorse servano «a realizzare il miglior Regno possibile con opere pubbliche e il benessere dei cittadini», assicurando loro difesa, sicurezza, giustizia e godimento dei frutti della propria attività[1].

In questi termini le vicende che hanno coinvolto la tassazione dei contribuiti alle Casse previdenziali private si fanno espressione dei valori che nella nostra analisi vengono in considerazione e, seguendo questa prospettiva, le vicende fiscali che coinvolgono la Cassa Nazionale del Notariato divengono esempio paradigmatico di come, talvolta, ci si allontani da questa visione privilegiando nella soluzione dei problemi la visione weberiana di tipo sovranista[2].

---

[1] La prospettiva è quella espressa da HOBBES nel *De cive* (1642) (Anodos Book, 2017) e da Adam SMITH nel suo *La Ricchezza delle nazioni* (1776), a cura di A. Bagiotti – T. Bagiotti, Torino, 2017.

[2] M. WEBER, *Economia e società. Dominio* (1922), a cura di E. Hanke – T. Kroll – M. Paima, Roma, 2018.

2. Il regime previdenziale e fiscale della Cassa notarile: breve descrizione finalizzata all'indagine

L'indagine intrapresa richiede che il sistema delle Casse ed in particolare della Cassa notarile, ed il conseguente regime di tassazione, siano brevemente descritti.

A questo fine ritengo opportuno tracciare, per sommi capi, le linee fondamentali dell'assetto della Cassa Nazionale del Notariato, soggetto giuridico che rientra tra gli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza, che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, a decorrere dal 1° gennaio 1995, sono stati trasformati in associazioni ovvero in fondazioni[3].

Ed invero, non è irrilevante soffermarsi anche su questi aspetti (seppur brevemente e per sommi capi) per affrontare un'indagine complessiva sul regime dei contributi della Cassa medesima.

Com'è noto, dunque, le Casse degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, sono associazioni o fondazioni di diritto privato *ex* art. 12 ss. c.c., ed in particolare, la Cassa del Notariato, a seguito della delibera di trasformazione, adottata dal Consiglio di Amministrazione il 9 novembre 1994 ed approvata dai Ministeri vigilanti con decreto del 22 settembre 1995[4], ha assunto la forma dell'associazione[5].

Come affermato dalla Corte costituzionale, la trasformazione in persone giuridiche private ha lasciato, tuttavia, immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza svolta da tali enti, articolandosi, invece, sul diverso piano di una modifica degli strumenti di gestione e della differente qualificazione giuridica dei soggetti stessi[6].

In siffatti termini, pertanto, l'obbligo contributivo costituisce un corollario della rilevanza pubblicistica del fine previdenziale che rimane inalterato e fortemente incentrato sullo Stato sociale.

Né deve trarre in inganno il fatto che agli enti privatizzati lo stesso d.lgs. n. 509 del 1994 abbia assicurato una solida autonomia gestionale, organizzativa e contabile[7] basata sull'autogoverno e sulla gestione indipendente del patrimonio

---

[3] Ferma restando l'obbligatorietà dell'iscrizione dei professionisti e della relativa contribuzione (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 509 del 1994).

[4] Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 24 ottobre 1995.

[5] Approfondimenti in V. PAPPA MONTEFORTE – O. SPINOSO, *Previdenza, autonomia normativa degli enti e diritti quesiti*, in *Notariato*, 2020, 4, 371 ss.

[6] Cfr. Corte cost., 18 luglio 1997, n. 248, in *Foro it*., 1997, 2755 ss.; Corte cost., 30 marzo 2018, n. 67, in *Federalismi.it*.

a tutela dei diritti previdenziali ed assistenziali degli iscritti in quanto tale autonomia, che, peraltro, non è, limitata alla conduzione economico-finanziaria degli stessi, deve essere esercitata «nel rispetto dei limiti dovuti alla natura pubblica dell'attività svolta»[8].

Se infatti, gli Enti possono disciplinare con norme statutarie e regolamentari, le prestazioni erogate e le contribuzioni pretese[9], allo stesso tempo, come ha chiarito la Consulta, l'apertura alla loro autonomia regolamentare non ha comportato l'abbandono del «sistema solidaristico di base, che rimane quale fondamento essenziale di una disciplina integrata, di fonte legale e regolamentare».

Questo orientamento è stato, poi, definitivamente confermato, altresì, dalla Corte di Cassazione, la quale ha chiarito, anche di recente, che il legislatore delegato, attuando «un complessivo disegno di riordino della previdenza dei liberi professionisti», ha arretrato la linea di intervento della legge, lasciando spazio «alla regolamentazione privata delle associazioni e delle fondazioni, alle quali è assegnata la missione di modellare tale forma di previdenza secondo il criterio solidaristico. Rientra ora nell'autonomia regolamentare della Cassa dimensionare la contribuzione degli assicurati nel modo più adeguato per raggiungere la finalità di solidarietà mutualistica», assicurando il conseguimento del fondamentale equilibrio di bilancio e della stabilità della gestione, senza necessità di finanziamenti pubblici diretti o indiretti, «che sono anzi esclusi»[10].

[7] Art. 2, comma 1, d.lgs. n. 509 del 1994.

[8] In dottrina si sottolinea, infatti che dalla lettura in combinato disposto degli artt. 1, comma 4, lett. *a*); 2, comma 2 e 3, comma 2, d.lgs. n. 509 del 1994, risulta una vera e propria autarchia normativa, con l'unico limite del rispetto di criteri puntuali e tassativamente indicati che ne delimitano l'operatività.

[9] Declinando, altresì, le misure previdenziali secondo le caratteristiche proprie della professione di riferimento e della platea demografica degli iscritti e potendo adottare deliberazioni in materia di prestazioni e contribuzioni, con la potestà di incidere su ogni criterio di determinazione dei trattamenti pensionistici ed optare per il c.d. "sistema contributivo", basato cioè su tutti i contributi versati dall'iscritto durante la propria attività lavorativa.

[10] L'autonomia normativa, che consente agli Enti di adottare i provvedimenti idonei ad assicurare l'autosufficienza gestionale e gli equilibri strutturali, nel rispetto del principio di adeguatezza delle prestazioni posto dall'art. 38 Cost., è stata definita in termini estremamente chiari dalla Suprema Corte la quale ha sottolineato che il potere regolamentare delle Casse non è incompatibile con il sistema delle fonti, potendo la fonte primaria (costituita dal decreto legislativo) autorizzare la fonte subprimaria (il regolamento della Cassa, approvato con decreto ministeriale) ad introdurre norme generali ed astratte, idonee ad abrogare o a derogare – anche tacitamente – leggi preesistenti (cfr. Cass. civ., sez. lav., 16 novembre 2009, n. 24202, e, più di recente, Cass. civ., sez. lav., 13 febbraio 2018, n. 3461, entrambe in *www.iusexplorer.it/Dejure*). Si sarebbe, peraltro, in presenza di una sostanziale "delegificazione", atipica per l'identità privata del soggetto che risulta investito

Ne discende che, certamente, nell'impianto che ne deriva, non può ravvisarsi alcun stretto ed individualizzato nesso di corrispettività sinallagmatica tra contribuzione e prestazioni, mentre continua ad essere il criterio solidaristico l'elemento «che assicura la corrispondenza al paradigma della tutela previdenziale garantita dall'articolo 38, secondo comma, Cost.»[11].

Si può, quindi, affermare senza tema di essere smentiti, che, per quanto con una regolamentazione delle Casse previdenziali fortemente autarchica, il legislatore non ha mai inteso rescindere il legame imprescindibile tra gli Enti previdenziali e gli obiettivi di natura sociale e pubblicistica che essi perseguono, continuando gli stessi ad essere strumento e presidio dell'attuazione di un modello sociale incentrato sulla solidarietà.

Avuto riguardo, invece, al prelievo, come già anticipato, il sistema spesso è stato percepito come iniquo e ingiustamente equiparato a soluzioni di tipo speculativo e dunque la relazione con l'art. 53 Cost. torna in considerazione soprattutto, almeno in prima battuta, nell'ottica della giusta imposizione, dell'eguaglianza e dell'equità.

La normativa vigente, infatti, prevede che i rendimenti del patrimonio degli Enti previdenziali privati siano assoggettati ad una aliquota di tassazione del 26% a differenza dei Fondi pensione per i quali l'aliquota standard è del 20%

del potere e diversa dal modello delineato dall'art. 17, l. n. 400 del 1988 (Cass. civ., sez. lav., 10 dicembre 2018, n. 31875, in *www.iusexplorer.it/Dejure*), affidata dalla legge all'autonomia degli Enti previdenziali privatizzati, entro i limiti dalla stessa legge imposti «per i rapporti ed i momenti strettamente rilevanti per l'attività pubblicistica svolta».

Nell'ambito della suddetta delegificazione, in forza dell'assai ampia investitura di potere regolamentare, le Casse sono abilitate ad adottare «gli interventi di variazione delle aliquote contributive, di riparametrazione dei coefficienti di rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico» (art. 3, comma 12, l. n. 335 del 1995).

Alla stregua della predetta disposizione – principio questo conclamato nella giurisprudenza, ordinaria ed amministrativa (Cass. civ., sez. lav., 22 febbraio 2019, n. 5375; Cass. civ., sez. lav., 17 dicembre 2018, n. 32595; Cass. civ., sez. lav., 30 novembre 2009, n. 25212; Cons. Stato, sez. III, 26 luglio 2019, n. 5288 e n. 5290, tutte in *www.iusexplorer.it/Dejure*) – oggetto di potestà normativa delle Casse sono tutti gli aspetti della disciplina dei contributi e delle prestazioni, con la sola esclusione di quelli attinenti a specifiche materie che – in ragione della loro natura di discipline di ordine pubblico, o comunque sulla base di valutazioni di vario genere, anche di natura politica – il legislatore abbia inteso riservare a sé.

[11] Al modello della previdenza generale obbligatoria, dettato essenzialmente per i lavoratori dipendenti ed incentrato sul principio di tendenziale corrispettività tra risparmio previdenziale operato dal produttore di reddito da lavoro e diretta proporzionalità della rendita erogata con la messa in quiescenza (art. 1, comma 6, l. n. 335 del 1995) si contrappone – in rapporto di specialità – il regolamento di ogni singola Cassa, con norme che si prefiggono di disciplinare la previdenza del relativo ordine professionale.

ed altresì, come si è sottolineato in dottrina[12], più gravosa di quella ordinaria prevista ai fini Ires.
Ma non solo. Per quanto riguarda i rendimenti mobiliari derivanti da dividendi e commissioni retrocesse e i rendimenti del patrimonio immobiliare sotto forma di canoni di locazione, gli Enti previdenziali vengono assoggettati all'imposta sui redditi delle società (Ires).
Gli Enti previdenziali privati, quindi, finiscono con il subire una duplice tassazione sostanziale dei rendimenti: un primo prelievo nella fase della maturazione ed un secondo nella fase di erogazione della prestazione.
Si tratta di una duplicazione che com'è noto è foriera di molti conflitti, particolarmente in occasione della applicazione delle convenzioni internazionali per evitare le doppie imposizioni tra Stati[13].
Essa, poi, oltre a creare disarmonie interne, sembrerebbe non essere in linea con lo standard unionale se, come osserva Oliveti: «In un mercato unico europeo, i professionisti italiani sono costretti a maggiori accantonamenti previdenziali a causa dell'elevata tassazione a cui sono sottoposti i loro enti. I professionisti sono dunque costretti a scaricare gli extra-costi sui clienti finali. Questo meccanismo indebolisce la capacità di competere dei professionisti italiani nello scenario europeo, rendendo le loro prestazioni professionali meno attrattive».[14 – 15]

[12] S. FIORENTINO, *Sicurezza sociale, capacità contributiva e regimi sostitutivi: dell'armonia dei principi all'incoerenza della normativa fiscale vigente*, in *Notariato*, 2021, 6, 691 ss.
[13] Sempre S. FIORENTINO, op. cit.
[14] A. OLIVETI, X Rapporto Adepp – 15 dicembre 2020.
[15] Ricordo che ai contributi previdenziali e assistenziali obbligatori per legge versati dai notai alla Cassa Nazionale del Notariato va riconosciuta la deducibilità ai fini della determinazione del reddito di lavoro autonomo, ai sensi dell'art. 54, comma 1, T.U.I.R. e, quindi, del calcolo della base imponibile Irap. Questo aspetto è stato definitivamente chiarito dall'Agenzia delle entrate con la risoluzione n. 66/E del 12 ottobre 2020 (in *Bancadati Fisconline*) e dunque deve ormai ritenersi superato quanto precedentemente affermato dall'Amministrazione finanziaria, in quanto si tratta di costi inerenti all'attività professionale.
In precedenza, con la risoluzione n. 79/E dell'8 marzo 2002 (in Bancadati Fisconline) era stato precisato che i contributi previdenziali e assistenziali obbligatori per legge versati dai notai alla Cassa Nazionale del Notariato si deducessero esclusivamente dal reddito complessivo del contribuente e che, in considerazione delle loro finalità previdenziali e assistenziali attinenti esclusivamente alla sfera personale del lavoratore, non possano rappresentare un costo sostenuto in funzione della produzione del reddito di lavoro autonomo In termini contrari si era tuttavia pronunciata la Corte di Cassazione con una prima sentenza (la n. 2781 del 26 febbraio 2001, in *www.iusexplorer.it/Dejure*), poi confermata con successive pronunce (si veda in particolare l'ord. n. 321 del 10 gennaio 2018), nelle quali la Suprema Corte afferma la deducibilità dei contributi previdenziali obbligatori nella determinazione del reddito di lavoro autonomo ai sensi dell'art. 54, comma 1, T.U.I.R., in quanto costi inerenti all'attività professionale svolta. Questo orientamento

Si tratta di critiche severe che meritano una riflessione adeguata e complessiva, capace di valutare la coerenza del sistema alla luce dei principi costituzionali coinvolti in assenza di una soluzione organica e di sistema.
È, dunque, in questo contesto normativo, in cui si lamenta la presenza di forti squilibri ma anche si sottolinea un'ampia autonomia gestionale, che occorre indagare la puntuale attuazione dei valori di sicurezza sociale posti dall'art. 38 della nostra Costituzione anche alla luce del principio di capacità contributiva sancito dall'art. 53 Cost.

3. L'art. 38 Cost.: il diritto a ricevere una prestazione pensionistica è diritto pretensivo ma altresì espressione di un diritto fondamentale, imprescrittibile e irrinunciabile

L'art. 38 è strumento mediante il quale la nostra Costituzione si prefigge di garantire la libertà dal bisogno a tutti i cittadini e, ancorché essa sia una disposizione ricca di significati e presenti non poche ambiguità, si riconosce ormai unanimemente che è su di essa che il nostro ordinamento fonda un sistema di sicurezza sociale dai tratti universali e solidali. Ed infatti, da tempo non è oramai più discusso il superamento di logiche esclusivamente mutualistiche e assicurative, unitamente alla rispondenza della previsione ad un'istanza di matrice solidaristica, capace di esprimere il generale interesse dell'intera comunità a che il soddisfacimento diretto di un bisogno del singolo divenga espressione del soddisfacimento indiretto di un bisogno proprio dell'intera comunità di appartenenza[16].
È opinione condivisa, infatti, che la doppia anima, solidaristica e mutualistica, espresse dal c.d. modello beveridgiano e modello bismarckiano, fin dalla prima fase di attuazione della Costituzione, abbia visto perdere rilevanza alla seconda a favore di una lettura dell'art. 38 Cost. incentrata maggiormente sulla tensione della previsione ad esprimere e valorizzare la prima[17].

fa riferimento alla peculiarità dei contributi dovuti dai notai alla Cassa Nazionale del Notariato che sono liquidati sul totale complessivo degli onorari repertoriali di ciascun mese e versati contemporaneamente alla presentazione degli estratti mensili dei repertori, indipendentemente dai compensi percepiti e fatturati.

[16] M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 118 e ss.

[17] Ciò si desumerebbe, tra l'altro, dal fatto che gli sviluppi della legislazione ordinaria, forse anche sotto l'influenza della riflessione dottrinale, sono dominati dallo sforzo di introdurre istituti in parte estranei alle logiche mutualistiche, quali ad esempio i trattamenti minimi di pensione per soggetti privi di reddito (l. n. 218 del 1952). Sul punto, cfr., M. PERSIANI, *Considerazioni sulle*

Al tempo stesso, l'art. 38 della Costituzione, non impone una scelta costituzionalmente vincolata al legislatore. La norma, non definisce, infatti, un modello di sicurezza sociale sempre identificabile per la sua struttura e non impone soluzioni o strumenti predeterminati, ma lascia libero il legislatore di scegliere mezzi e tempi adattando l'organizzazione del sistema previdenziale alle risorse finanziarie disponibili.
Si tratta, quindi, di una disposizione elastica che impone in capo allo Stato un'obbligazione solidale, non di mezzo, ma di risultato.
La sola scelta costituzionalmente vincolata e vincolante per il legislatore consiste, infatti, nell'attuazione del programma che impone la liberazione dell'uomo dal bisogno[18].
In questa prospettiva anche la Corte è granitica nell'affermare che il sistema è informato «al modello della sicurezza sociale e ai principi della solidarietà operanti nei confronti dei membri della collettività» ed abbraccia tutte le manifestazioni della mutualità attuando un principio di collaborazione per l'apprestamento dei mezzi di prevenzione e di difesa contro i rischi protetti[19].
Sottolinea, infatti, la Consulta che «Il contributo non va a vantaggio del singolo che lo versa, ma di tutti i lavoratori, e peraltro, in proporzione del reddito che si consegue, sicché i lavoratori a redditi più alti concorrono anche alla copertura delle prestazioni a favore delle categorie con redditi più bassi».
Ed ancora: «L'adempimento dell'obbligo contributivo corrisponde alla soddisfazione di un interesse diverso e superiore a quello egoistico del singolo soggetto protetto e la realizzazione della tutela previdenziale corrisponde al perseguimento dell'interesse pubblico e, cioè, di tutta la collettività»[20].
Ne discende che il diritto a ricevere una prestazione pensionistica si pone nel nostro sistema costituzionale come diritto inviolabile, in quanto espressione di quei valori costituzionali su cui è costruita la nostra forma di Stato democratico ed altresì strumento di garanzia per la liberazione dal bisogno e per il pieno sviluppo della persona umana[21].
Siffatto diritto, come tutti i diritti sociali, trova il proprio fondamento a livello

---

motivazioni ideologiche dell'assistenza e della previdenza sociale e sulla loro evoluzione dovuta all'idea di sicurezza sociale, in *Riv. infortuni*, 1973, 419 ss.
[18] Cfr. M. CINELLI, *Appunti sulla nozione di previdenza sociale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1982, 161 ss.
[19] Sulla solidarietà quale principio caratterizzante della previdenza notarile, V. PAPPA MONTEFORTE – O. SPINOSO, *L'assegno di integrazione: tra funzione pubblica, equilibrio di bilancio e solidarietà di categoria*, in *Notariato*, 2020, 5, 553 ss.
[20] Cfr. Corte cost., 07 luglio 1986, n. 173, in *www.iusexplorer.it/Dejure*.
[21] Cfr. N. OCCHIOCUPO, *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978, 68 ss.

costituzionale e, come tale, non si pone in una condizione di minorità rispetto ai diritti di libertà solo perché il suo esercizio concreto è necessariamente veicolato da un intervento legislativo.

Anche per quanto riguarda il diritto a ricevere una prestazione pensionistica, infatti, vale quanto considerato da parte della dottrina sui diritti sociali in generale: in tali casi «la legge funge da mera *condicio sine qua non* e non da *condicio per quam* che invece è già nella Costituzione»[22].

Sotto il profilo del fondamento assiologico del diritto a ricevere una prestazione pensionistica passerebbe, dunque, in secondo piano il problema relativo al tasso di programmaticità o precettività che l'art. 38 Cost. esprime.

Da questo punto di vista, infatti, «l'eventuale mancanza del presupposto di fatto condizionante (assenza dell'organizzazione e delle istituzioni necessarie) non tocca la garanzia di tale diritto quanto al *an* ed al *quid*: questa, infatti, è già stabilità in Costituzione e non può essere negata a pena della sostanziale vanificazione di tale diritto come diritto costituzionale»[23].

Ne consegue che, in relazione all'*an* e al *quid*, il diritto a ricevere una prestazione pensionistica si afferma come diritto pretensivo, sì, ma pur sempre costituzionalmente tutelato e definito nel suo contenuto inviolabile[24].

Il carattere programmatico della disposizione costituzionale, o più precisamente il suo essere «norma vincolante ad applicazione differita»[25] rileva nella misura in cui tale diritto, sotto il profilo del concreto godimento, si pone come condizionato dall'intervento legislativo che, dinamicamente, condiziona il quando e il *quomodo*[26] dell'esercizio del medesimo da parte del rispettivo titolare.

Da questo punto di vista, il diritto a ricevere una prestazione pensionistica acquista, così, la sua pienezza solo quando giunge a completamento una fattispecie strutturalmente complessa, perché costituita da numerosi elementi e a formazione successiva, alcuni dei quali destinati a realizzarsi via via nel tempo[27].

---

[22] F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 69 ss.

[23] Cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, 31.

[24] Si consideri quanto affermato nella sentenza di rigetto n. 160 del 1974 (in *Consulta OnLine*) nella quale la Corte afferma che il secondo comma dell'art. 38 Cost. introduce una norma «giuridicamente imperante atta a creare veri e propri diritti di prestazione, il cui carattere precettivo non viene meno per il fatto che destinatario della norma sia lo Stato, il quale è vincolato ad operare, con organi ed istituti predisposti o da esso integrati nel settore della disciplina dei rapporti sociali assicurativi nel senso voluto dalla Costituzione».

[25] V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 128 ss.

[26] Cui si può aggiungere anche il *quantum* dell'entità delle prestazioni cui si riferisce.

[27] In tal senso, si pensi ai requisiti che il Legislatore impone, come per esempio, l'aver maturato

L'art. 38 Cost., quindi, posto significativamente nel titolo III, concernente i rapporti economici enuncia il principio dell'intervento obbligatorio e non discrezionale dello Stato nel terreno dell'esigenza sociale di liberazione dal bisogno economico quando il privato venga a trovarsi in determinate condizioni di vita.

Alla funzione generale della stessa pensione in termini di mantenimento o di miglioramento del tenore di vita di chi ne è titolare, in ragione del fondamento politico della pari dignità sociale dei cittadini, seguono pertanto ulteriori e specifiche funzioni, che investono tanto il cittadino quanto il lavoratore e che originano proprio dai primi due commi dell' art. 38 i quali prevedono, da un lato, che «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale», dall'altro, che «i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria».

Il diritto del cittadino e dei lavoratori tutti alla pensione è pertanto un diritto individuale riconosciuto e garantito dal patto costituzionale e, perciò, politicamente inviolabile come posizione giuridica soggettiva direttamente attivabile nei confronti dello Stato che esprime il proprio impegno attraverso uno strumento di pubblico intervento in termini di ripartizione e destinazione delle risorse nazionali.

E così, mentre per una diversificazione delle politiche previdenziali e per l'affermazione di un'autonomia di gestione dei fondi pensionistici dei lavoratori, si continua a far leva sulla tradizionale distinzione, consacrata dall'ordinamento corporativo, tra assistenza e previdenza sociale e si ipotizza un sistema giuridico dove l'area della tutela del cittadino possa risultare configurata come sostanzialmente distinta da quella pensionistica dei lavoratori; in verità vi è in dottrina chi, a mio parere correttamente, ritiene oramai inammissibile porre una diversa valutazione dell'interesse pubblico a seconda della qualità del soggetto che beneficia della pensione, posto che quest'ultima conserva immutata, nell'un caso e nell'altro, la sua funzione generale di assicurare all'interessato un certo tenore di vita in relazione al principio della pari dignità sociale dei cittadini[28].

---

una certa anzianità contributiva, l'avvenuto versamento della contribuzione previdenziale per un certo tempo, l'aver compiuto una determinata età anagrafica, l'estinzione del rapporto lavorativo.

[28] Osserva F. PAOLO ROSSI (*Il diritto alla pensione alla luce del risultato del referendum sulla riforma costituzionale*, in *https://www.aniv.it/index.php/archivio/previdenza/8*) che depongono in tal senso l'automaticità sia pure parziale delle pensioni dei lavoratori subordinati, la filosofia della contribuzione previdenziale che ha subito un vero e proprio rivolgimento concettuale sia

Ed infatti, mentre il lavoratore è garantito subito dalla posizione assicurativa di cui diviene titolare con lo svolgimento dell'attività professionale e che, come bene patrimoniale, è in grado di assicurargli al verificarsi dell'evento del bisogno il mantenimento del tenore di vita raggiunto; il cittadino trova, invece, la sua garanzia immediatamente ed esclusivamente nella legge.
Dall'art. 38 Cost. discende, dunque, una tutela effettiva, costituzionalmente vincolata, del diritto in esame; un diritto fondamentale, imprescrittibile e irrinunciabile che contiene in sé un nucleo essenziale non modificabile in sede legislativa, giacché sul legislatore grava l'obbligo di non vanificare la tutela predisposta dalla Costituzione.
Il diritto alla previdenza serve, così, da un lato ad alleviare lo stato di bisogno del lavoratore e della sua famiglia[29] ma altresì, ed in modo altrettanto fermo e deciso, ad offrire una forma di garanzia minima delle esigenze di vita per tutti i cittadini.
È seguendo questa prospettiva, e coerentemente con essa, dunque, che a me sembra che l'art. 53 della Costituzione non debba venire in considerazione solo come elemento atto a "misurare" il prelievo e la sua corretta determinazione, ma debba divenire anch'esso strumento per attuare, in una prospettiva funzionale, il diritto inviolabile sancito dall'art. 38 Cost.

4. Art. 53 Cost. e principio di capacità contributiva: il sistema previdenziale descritto ci interroga sulla lettura weberiana della previsione aprendo ad una interpretazione di tipo funzionale

È noto che nel contrasto tra l'idea che le risorse servano *a realizzare il miglior regno possibile con opere pubbliche e il benessere dei cittadini*[30], assicurando loro difesa, sicurezza, giustizia e godimento dei frutti della propria attività, e la tesi per la quale la pretesa del sovrano di imporre il prelievo debba prescindere

---

nelle premesse attuariali della gestione dei fondi con il passaggio dal sistema a capitalizzazione a quello a ripartizione, sia con l'introduzione dell'istituto della fiscalizzazione degli oneri sociali, sia, infine, con lo sganciamento del calcolo del trattamento pensionistico dai contributi accreditati e, cioè, con l'avvento del sistema di calcolo cosiddetto retributivo a garanzia del mantenimento del tenore di vita raggiunto dal lavoratore.

[29] Ma anche, dall'altro, a garantire un *quid pluris* volto a tener conto – almeno parzialmente – del "merito" che dal lavoro (ma anche dalla contribuzione) deriva e che trova riscontro nel tenore di vita raggiunto dal lavoratore alla conclusione della sua vita lavorativa.

[30] Concetti espressi da HOBBES nel *De cive* (Anodos Book, 2017) e da Adam SMITH nel suo *La Ricchezza delle nazioni*, cit.

dalla successiva destinazione[31], la lettura che è prevalsa per molto tempo, è quella weberiana, di tipo sovranista.
Tuttavia, a me pare, che l'idea che lo Stato domini il cittadino, non renda del tutto giustizia ad una previsione come l'art. 53 della Costituzione, che, come diceva Calamandrei, è frutto della fusione di più metalli.
L'idea che l'art. 53 abbia saputo tradurre diverse e non necessariamente coincidenti istanze non ne svilisce il valore ma, al contrario, lo rafforza ed arricchisce, nel convincimento che esso sottenda, insieme alla sovranità, un patto fiduciario teso alla realizzazione dei principi fondamentali della nostra Carta fondamentale e dunque strumento capace di realizzare cooperazione ed equità per il perseguimento del fine ultimo della tutela della persona e della sua dignità come cittadino e lavoratore.
Del resto, il dibattito sul principio di capacità contributiva, nato come principio giurisprudenziale[32], non si è mai sopito ed oscilla continuamente tra chi lo interpreta come limite al potere impositivo dello Stato e chi lo legge come elemento che consente e legittima il suo intervento coattivo per le politiche pubbliche.
Certamente, dunque, pur non escludendo del tutto i principi dell'assolutismo fiscale, come risulta evidente, del resto, dal divieto espresso al ricorso al referendum in materia tributaria (art. 75 Cost.), la nostra Costituzione esprime certamente anche una valenza funzionalista della disciplina, ancorché questa concezione, nel tempo, sia apparsa, talvolta, cedevole.
È noto, infatti, che il funzionalismo, ancorato ad un patto fiduciario, ed il potere tributario come forma di comando possano coesistere, sebbene, per certi versi, il primo aspetto nell'art. 53 Cost. sia stato (ovvero, sia risultato) in alcuni momenti meno evidente.
A tal fine basterebbe ricordare le riflessioni di Berliri, per il quale «la giusta imposta si differenzia dall'atto di pura volontà per divenire il risultato di un attento ed onesto studio, inteso a realizzare, con l'approssimazione implicita di ogni giudizio di valutazione e di riparto, quegli stessi principi di giustizia cui nessuno saprebbe rinunciare nel riparto delle spese comuni in qualunque collettività di diritto privato economicamente organizzata»[33], per ribadire

[31] L'impostazione è riconducibile al sociologo del diritto M. WEBER [*Economia e società. Dominio (Italiano)*, cit.].
[32] G. FALSITTA, *Il principio della capacità contributiva nel suo svolgimento storico prima e dopo la costituzione repubblicana. Schermaglie dialettiche su "scuole" e "maestri" del passato*, Milano, 2014.
[33] L.V. BERLIRI, *La giusta imposta*, Roma, 1945, 56.

l'inconsistenza di un confine (quello posto dall'ottica meramente sovranista) che si traduce inevitabilmente in una visione limitata e limitante.

Allo stesso tempo Griziotti[34], come ricorda Melis[35], nell'affrontare il tema della distribuzione delle spese pubbliche, affermava che «vi è un limite all'esercizio della sovranità fiscale dello Stato, affinché l'imposta non sia uguale all'atto arbitrario e violento del bandito, che tiene in suo potere il viandante. La distribuzione delle spese pubbliche, in base al principio di capacità contributiva, deve farsi in misura dei vantaggi generali prodotti ai contribuenti, tanto dallo Stato, quanto dalla società e dall'economia nazionale, che lo Stato stesso rappresenta».

Mentre lo stesso Melis[36], ci ricorda che il «cittadino deve sentirsi un "contribuente" attivo, parte della collettività – cui il gettito è virtuosamente destinato – e deve essere considerato tale anche dalle autorità fiscali, in un rapporto di collaborazione e non di contrapposizione»; sottolineando il necessario collegamento, per questi aspetti, tra la fase istitutiva del prelievo e la sua attuazione.

Del resto Moschetti[37], tra i più autorevoli studiosi del principio, fin dalle prime pagine del suo libro, sottolinea che l'art. 53 è norma *esponente i fondamentali criteri di giustizia e razionalità fiscale* per chiarire successivamente, e dopo avere analizzato il dovere di concorrere alle spese pubbliche nel quadro dei doveri di solidarietà, che nell'art. 53 il dovere solidaristico, affermato con particolare evidenza, è obbligo di *cum currere* in un'ottica di cooperazione generale per conseguire l'interesse collettivo, secondo un principio di solidarietà economica in cui acquistano rilievo la generalità dei fini ed i particolari legami esistenti fra i membri della comunità sociale.

Se dunque i tributi sono lo strumento di cui lo Stato dispone per realizzare il necessario bilanciamento tra i diritti proprietari e il generale benessere sociale, un adeguato livello di finanziamento del *welfare state* e la promozione dello sviluppo nel rispetto delle singole aspettative, è perché la funzione di riparto è espressione di un patto fiduciario tra cittadino e *policy makers* ed in ragione di essa si accetta che i diritti patrimoniali possano essere compressi e affievoliti al fine, appunto, di garantire l'organizzazione sociale dello Stato in senso solidale[38].

---

[34] B. GRIZIOTTI, *Principii, principii di politica, diritto e scienza delle finanze*, Padova, 1929, 50.

[35] G. MELIS, *Tax compliance e sanzioni tributarie*, in *Rass. trib.*, 2017, 750.

[36] G. MELIS, op. cit.

[37] F. MOSCHETTI, *Il principio della capacità contributiva*, Padova, 1973.

[38] Sulla natura del tributo quale indispensabile strumento di politiche distributive cfr. per tutti F.

Detto altrimenti, la nostra Costituzione garantisce che all'originario patto sulla spesa, espressione delle scelte di politica attiva che lo Stato svolge ed intende perseguire, segua il patto sugli strumenti necessari per sostenerla in un'ottica redistributiva che traduce il cittadino in una "persona sociale"; nell'*homme situé* che non è soltanto singolo, ma è anche società[39].

In quest'ottica, svincolati i diritti proprietari dalla persona, i tributi divengono, infatti, strumento di giustizia distributiva e momento imprescindibile di un sistema complessivo di diritti che lo stesso sistema tributario concorre a creare; e, seguendo questo approccio, il prelievo tributario si fa espressione di una visione solidaristica e cooperativa, strumento di giustizia distributiva e redistributiva che, in nome dell'interesse pubblico insito nello Stato sociale, contribuisce alla realizzazione di un ordine proprietario e socio-economico complessivamente equo e, in sintesi, "giusto"[40].

Se questo è vero, però, non basta limitarsi all'analisi secondo una visione prospettica. Occorre, infatti, rimanere fedeli al dato reale e, in quest'ottica, sottolineare come non possa essere la sola previsione costituzionale ad esprimere la complessità del rapporto Stato-contribuente; ma, in una prospettiva di indagine che interroghi il livello di senso civico nella nostra materia, si rivelano dirimenti le caratteristiche intrinseche del sistema previdenziale prima ancora delle modalità di attuazione del prelievo.

In questi termini, quindi, se certamente si devono apprezzare gli interventi della Corte costituzionale che negli anni ha ricondotto il prelievo sui trattamenti pensionistici entro parametri che hanno consentito di evitare la violazione degli artt. 3 e 53 Cost. censurando irragionevoli effetti discriminatori[41], *avuto riguardo alla coerenza interna dell'imposta con il suo presupposto*[42]; tuttavia, al tempo stesso, non si può dimenticare, non solo quanto in dottrina già è stato sottolineato[43], e cioè che la giustificazione dei versamenti contributivi supera lo schema sinallagmatico di ordine privatistico per finalità di interesse generale,

---

GALLO, *Nuove espressioni di capacità contributiva*, in G. GAFFURI, *La capacità contributiva e un essenziale contributo di idee*, Milano, 2016, 267 ss.

[39] G. BORDEAU, *Traitè de science politique*, III, Paris, 1949, 448.

[40] F. GALLO, *Etica e giustizia nella nuova riforma tributaria*, in *Politica del diritto*, 2003, 501 ss.

[41] Corte cost., 11 ottobre 2012, n. 223, in *Bancadati Fisconline*.

[42] N. 241 del 2012.

[43] F. D'AYALA VALVA, *Anche il contributo previdenziale è un tributo. Conseguenze e prospettive*, in *Riv. dir. trib.*, 2011, II, 295 il quale conclude sostenendo che i contributi non costituiscono parte integrante del salario ma un tributo chiarendo che «la commisurazione del contributo alla retribuzione deve essere considerata un mero criterio di calcolo per la quantificazione del contributo stesso».

ponendo l'art. 53, unitamente all'art. 2 Cost, a garanzia di una generale esigenza ordinamentale di solidarietà[44], ma anche che l'art. 53 ha, altresì, il compito di favorire gli obiettivi posti dall'art. 38 Cost. divenendo parte necessaria degli scopi che la previsione persegue nel quadro generale e complessivo della convivenza organizzata[45].

In buona sostanza l'art. 53, non può essere letto solo come strumento che misura la congruità e la ragionevolezza del prelievo secondo il principio di capacità contributiva ed anche in ragione del criterio di progressività, ma anche quale elemento necessario per l'indispensabile bilanciamento tra sostenibilità, adeguatezza della tutela, ragionevolezza e diritti sociali[46] affinché sia garantito che le prestazioni contributive non siano solo sufficienti ma altresì adeguate alle esigenze di vita e capaci di assicurare la giusta protezione sociale anche in una visione prospettica che sappia dare il giusto rilievo al tema della solidarietà intergenerazionale.

5. Osservazioni conclusive

A conclusione dell'analisi svolta, emergono con forza alcune considerazioni.

Ed infatti, seppur consapevoli delle inevitabili conseguenze che la perdurante crisi economica del nostro Paese riflette ormai da decenni sulle scelte in materia contributiva, non si può rinunciare ad interrogarsi sulle soluzioni adottate dal legislatore, soprattutto quando esse involgono valori così fortemente rappresentativi degli ideali espressi nella nostra Carta costituzionale.

E del resto, nell'instabilità del sistema, figlia delle mai superate difficoltà finanziare, si inseriscono costantemente esigenze di riforma che richiedono il perdurante adattamento delle soluzioni al mutato tessuto sociale e all'evoluzione dei principi.

Posta questa premessa, a me pare, quindi, che l'analisi di fondo sulla quale riflettere si possa riassumere in alcuni momenti decisivi che ci costringono ad una riflessione capace di bilanciare valori, interessi ed istanze certamente distinte, ma tutte coerenti e funzionali al riconoscimento dell'imprescindibile diritto alla sicurezza sociale.

---

[44] V. MASTROIACOVO, *L'uguaglianza di capacità contributiva nella prospettiva della Corte costituzionale*, in *Giur. cost*., 2013, 3569.

[45] A. FEDELE, *Ancora sulla nozione di capacità contributiva nella costituzione italiana e sui "limiti" costituzionali all'imposizione*, in *Riv. dir. trib*., 2013, I, 556.

[46] G. LUDOVICO, *Sostenibilità e adeguatezza della tutela pensionistica: gli effetti della crisi economica sul sistema contributivo*, in *Arg. dir. lav*., 2013, 909.

Si può dunque affermare che:
a) la sicurezza sociale, *genus* che esprime non solo il trattamento assistenziale ma anche quello previdenziale comprensivo dei trattamenti pensionistici di anzianità e di vecchiaia (con la sola esclusione dei trattamenti volontari)[47] è espressione di un diritto fondamentale ed inviolabile della nostra convivenza civile, imprescindibile e non ancora compiutamente attuato e certamente non reso "minore" rispetto agli altri diritti (anch'essi fondamentali) in ragione del margine di discrezionalità di cui dispone il legislatore in questa materia,
b) le scelte di politica fiscale devono non solo essere espressione di soluzioni armoniche ed improntate ai principi di uguaglianza e ragionevolezza ma in ragione della natura funzionale dell'art. 53 Cost., esse devono anche farsi strumento di attuazione del diritto stesso, contribuendo al suo riconoscimento ed alla sua attuazione[48];
c) la tassazione è dunque strumentale al progetto di sicurezza sociale complessivamente inteso e, in ragione dell'importanza che riveste, essa diviene leva e veicolo dell'attuazione stessa del generale obiettivo, assumendo un ruolo centrale non solo nella fase di progettazione ma anche, e soprattutto, in quella di attuazione.
Ma non è questo il sistema previdenziale che conosciamo.
Ciò che riscontriamo, invece, è la sicura incapacità del nostro attuale sistema di imposizione di farsi carico di un obiettivo tanto ambizioso essendo al contrario causa e fondamento di ingiustificati aggravi (come dimostrano le vicende relative alla Cassa previdenziale del Notariato) ovvero arbitrari distinguo che, come è stato rilevato da autorevole dottrina, a fatica si inseriscono in modo organico nei limiti alla discrezionalità legislativa tracciati dalla più recente giurisprudenza costituzionale in materia di regimi differenziati e misure fiscali di favore[49]. È doveroso, pertanto, sottolineare l'inaccettabilità di un sistema che in modo arbitrario ed in assenza di un approccio globale penalizza alcune forme di contribuzione contravvenendo ai principi costituzionali non solo in ragione delle differenziazioni infondate ed irragionevoli che esso esprime, ma ancor di più, per l'ostacolo che, anche attraverso il sistema impositivo, si pone alla attuazione concreta di un sistema di sicurezza sociale che ha come scopo principale la tutela della persona e della sua dignità.

[47] Cass., 12 novembre 2010, n. 23001, in *Leggi d'Italia*.
[48] Per una prima considerazione sui diritti sociali, lo stato di diritto sociale e la funzione fiscale, cfr. G. FRANSONI, *Stato di diritto, diritti sociali, libertà economica e principio di capacità contributiva (anche alla luce del vincolo del pareggio di bilancio)*, in *Riv. dir. trib.*, 2013, 1049 ss.
[49] S. FIORENTINO, op. cit.

La spesa pubblica non può divenire un'arma da brandire, il sistema tributario non deve contribuire a "togliere" effettività e ragionevolezza ai diritti sociali; al contrario esso deve essere strumento per la realizzazione degli stessi e principale veicolo dei valori dell'uguaglianza e della solidarietà.
Si deve insistere, quindi, per un intervento riformatore che ponga in ogni caso e sempre al centro dell'azione del legislatore la realizzazione dell'obiettivo primario rappresentato dai valori sottesi all'art. 38, assumendo il coraggio di una ridefinizione delle priorità sociali ed avendo la capacità di ripensare totalmente il rapporto tra contribuzione e fiscalità. Le anomalie che colpiscono in questa fase il microsistema del prelievo sui contributi delle Casse di previdenza privata, ed in particolare della Cassa di previdenza del Notariato, rappresentano, infatti, solo un esempio altamente paradigmatico dei limiti strutturali di un impianto complessivo carico di limiti e contraddizioni.

CAPITOLO III

Il regime impositivo delle Casse di previdenza

Anna Rita Ciarcia
Ricercatore di Diritto tributario, Università della Campania "L. Vanvitelli"

Il presente capitolo ha ad oggetto l'evoluzione normativa delle Casse previdenziali, in particolare il processo che ha portato alla loro privatizzazione, conservando però la finalità pubblicistica che perseguono. Con specifico riguardo alla Cassa del Notariato, si è evidenziata la sua peculiarità proprio in virtù della funzione pubblica svolta dal notaio. Si analizzano, poi, i profili di tassazione delle Casse, con riferimento ai regimi giuridici e alle aliquote applicabili nonché i diversi modelli di tassazione esistenti e applicati in Italia e negli altri Paesi, auspicando ipotesi di modifica del modello attualmente vigente. Infine, ci si sofferma su forme di agevolazioni che però, non sono riferibili alle Casse in senso stretto ma sono tese a incentivare l'attività a cui sono destinate tali forme di investimento.

This chapter deals with the regulatory evolution of the social security funds, in particular the process that led to their privatization, while maintaining the publicity purpose they pursue. With specific regard to the Cassa del Notariato, its peculiarity is highlighted precisely by virtue of the public function performed by the Notary. The taxation profiles of the Funds are then analyzed, with reference to the legal regimes and applicable rates as well as the different taxation models existing and applied in Italy and in other countries, hoping for the hypothesis of modification of the model currently in force. Finally, we focus on forms of concessions which, however, are not referable to the Funds in the strict sense but are intended to incentivize the activity for which these forms of investment are intended.

Sommario: 1. Premessa. – 2. La privatizzazione degli Enti. – 2.1. Segue: la specificità dei notai. – 3. L'iscrizione alle Casse previdenziali. – 4. I riferimenti normativi e le aliquote applicate. – 5. I modelli di tassazione. – 6. L'equivoco delle agevolazioni fiscale "per le Casse". – 7. Conclusioni.

1. Premessa

Lo Stato ha l'obbligo (e non solo la semplice facoltà) di stabilire dei meccanismi di previdenza obbligatoria in base all'art. 38 della Cost.[1]

L'intero sistema previdenziale, conquista sociale dell'era contemporanea e pilastro del nostro orientamento repubblicano, costituisce lo strumento politico-giuridico per garantire la necessaria tutela al lavoratore ed alla sua ricchezza, la quale, in tal caso, consiste in uno spossessamento di reddito destinato allo specifico accantonamento vincolato dal fine previdenziale[2].

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948, la previdenza dei liberi professionisti è stata caratterizzata dall'intervento statale, allo scopo di concentrare la previdenza e l'assistenza sociale mediante l'assunzione da parte dello Stato dei relativi compiti, tramite organismi e istituzioni di diretta emanazione statale, in virtù del dettato del citato art. 38 della Costituzione[3].

Nello stesso tempo, però, sono nate alcune Casse professionali (degli ingegneri, dei veterinari, dei notai, dei geometri, degli architetti, dei ragionieri, dei dottori commercialisti, dei consulenti del lavoro).

[1] Per "previdenza" si deve intendere la tutela del lavoratore dai rischi correlati alla diminuzione o alla perdita della capacità di lavoro e di guadagno per la malattia, invalidità, vecchiaia o infortunio.

[2] In particolare, «il reddito non deve essere assoggettato ad imposta nel momento in cui viene accantonato per fini previdenziali, non deve essere tassato durante la fase di accumulazione, deve essere, invece, assoggettato ad imposta nel momento dell'erogazione della prestazione previdenziale. In applicazione di tale principio, pertanto, devono essere esclusi dall'imponibile dell'imposta sui redditi i contributi versati per fini previdenziali, devono essere esentati dall'imposta i rendimenti maturati sui contributi accantonati e conseguentemente i soggetti (pubblici e privati) preposti alle gestioni dei contributi stessi, devono essere assoggettate ad imposta le prestazioni previdenziali erogate a favore dei soggetti assicurati, e cioè le pensioni pagate dai gestori della previdenza pubblica o privata». In tal senso, si veda, F. MARCHETTI, *Elementi ricostruttivi della disciplina fiscale della previdenza complementare*, in *Rass. trib.*, 1996, 28, nonché F. MARCHETTI, *La previdenza privata nel sistema delle imposte sui redditi*, Padova, 1989, 51.

[3] Per la ricostruzione legislativa, v. R. PROIETTI, *Anche gli Enti previdenziali dei liberi professionisti sono organismi di diritto pubblico*, in *Urb. e app.*, 2006, 6, 727.

2. La privatizzazione delle Casse previdenziali

Il d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509 ("Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della l. 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza") ha realizzato la disciplina della privatizzazione degli Enti previdenziali, prevedendo la forma dell'associazione o della fondazione.
In un apposito elenco (allegato A) facente parte del citato decreto legislativo, sono stati indicati gli enti interessati alla normativa *de qua*. In tal modo si è tentato di rendere effettiva la *ratio* ispiratrice della riforma: creare forme gestorie del tutto svincolate da interventi finanziari pubblici.
L'art. 1 del d.lgs. n. 509 del 1994 ha previsto, a decorrere dal gennaio 1996, una forma di tutela previdenziale obbligatoria in favore dei soggetti che svolgono attività autonoma libero-professionale senza vincolo di subordinazione, il cui esercizio è condizionato all'iscrizione in appositi albi o elenchi e, inoltre, ai soggetti appartenenti alle medesime categorie professionali che esercitano contemporaneamente attività di lavoro dipendente.
Con il d.lgs. 10 febbraio 1996, n. 103 ("Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 25, della l. 8 agosto 1995, n. 335, in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione"), è stata attuata la delega conferita dall'art. 2, comma 25, della l. 8 agosto 1995, n. 335 (recante la riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività professionale autonoma.
Gli enti esistenti al momento dell'introduzione della normativa citata hanno visto trasformata la loro natura, da pubblicistica in privatistica, in ossequio all'art. 1, d.lgs. n. 509 del 1994, secondo il quale «gli enti trasformati continuano a sussistere come enti senza scopo di lucro e assumono la personalità giuridica di diritto privato, ai sensi dell'art. 12 e seguenti del codice civile e secondo le disposizioni di cui al presente decreto, rimanendo titolari di tutti i rapporti attivi e passivi dei corrispondenti Enti previdenziali e dei rispettivi patrimoni» (comma 2); «gli enti trasformati continuano a svolgere le attività previdenziali e assistenziali in atto riconosciute a favore delle categorie di lavoratori e professionisti per le quali sono stati originariamente istituiti» (comma 3)[4].

[4] Cfr. Corte cost., 18 luglio 1997, n. 248, in *Prev. for.*, 1997, 2, 57; la Corte ha affermato al riguardo che la privatizzazione degli enti non ha modificato la natura dell'obbligo previdenziale nei confronti dei professionisti, non essendo contestabile che tale obbligo possa sopravvivere verso

Nel sistema vigente, quindi, la gestione delle forme di previdenza obbligatoria (primo pilastro) è affidata, da una parte, a un ente pubblico, l'Inps, che assicura la maggior parte dei lavoratori dipendenti del settore privato e pubblico e i collaboratori; dall'altra, agli Enti di previdenza dei liberi professionisti (Casse Geometri, Ingegneri e Architetti, Forense, Medici, Veterinari, Notariato, Dottori commercialisti, Ragionieri e periti commerciali, Farmacisti, Consulenti del lavoro, Impiegati dell'Agricoltura, Fasc, Enasarco, Inpgi e Onaosi), già enti pubblici, che hanno deliberato la propria trasformazione in enti con personalità giuridica di diritto privato, ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, mantenendo tuttavia la finalità pubblica[5].

L'art. 2 del d.lgs. 509 del 1994 attribuisce autonomia gestionale, organizzativa e contabile alle Casse, con i limiti dovuti «alla natura pubblica dell'attività svolta» (art. 2, comma 1). Tali soggetti godono di autonomia statuaria e regolamentare (art. 1, comma 4), si autofinanziano con divieto di contribuzioni pubbliche (art. 1, comma 1 e 3), nonostante permangano forme peculiari di controllo pubblico (art. 3), ora peraltro rafforzate dalle recenti disposizioni delle leggi 30 luglio 2010, n. 122 e 15 luglio 2011, n. 111[6].

L'attuale forma organizzativa degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza dei liberi professionisti è conseguente al processo di

un ente privatizzato. La Consulta, in particolare, ha affermato che la privatizzazione ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale della previdenza e dell'assistenza svolta dai nuovi enti privatizzati, in quanto la modifica ha riguardato solo gli strumenti di gestione, comportando una diversa qualificazione giuridica degli Enti previdenziali. Un'altra ragione della riforma va ricercata nella possibilità di approfittare dei vantaggi offerti dagli Enti e dalle Casse con apprezzabile stabilità economica e gestionale in termini di scarico degli oneri finanziari e di ogni obbligo di risanamento economico nei confronti degli enti meno organizzati e finanziariamente meno efficienti. Nello stesso senso: Corte cost., 5 febbraio 1999, n. 15.

[5] Le Casse di previdenza dei liberi professionisti, privatizzate con d.lgs. n. 509 del 1994, sono da considerare organismi di diritto pubblico in quanto sussistono i tre elementi previsti dalla normativa comunitaria per addivenire a tale qualificazione: personalità giuridica; perseguimento del fine di soddisfare bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, consistente nell'erogazione di prestazioni previdenziali ed assistenziali; presenza di una influenza dominante dello Stato che si concretizza nel finanziamento con contributi assimilabili a prelievi tributari, nell'assoggettamento al controllo pubblico e nella designazione di parte dei componenti del collegio sindacale a cura dei Ministeri vigilanti. Così R. PROIETTI, *Anche gli Enti previdenziali ...*, cit.

[6] Cfr. F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. amm.*, 2014, 1-2, 45.

privatizzazione che ne ha determinato la trasformazione da enti pubblici in persone giuridiche private del libro primo del codice civile.
A dispetto del *nomen iuris* con il quale sono denominate e della personalità giuridica di diritto privato loro attribuita, le fattispecie che si analizzano vengono configurate come figure organizzative sostanzialmente pubbliche deputate a svolgere funzioni amministrative[7].
Le Casse, pertanto, sono state definite «organizzazioni pubbliche in forma privatistica»[8], che si affiancano alle organizzazioni pubbliche di tipo tradizionale.
In definitiva, il legislatore non privatizza per ottenere enti realmente privati, ma per conferire una forma privata a soggetti che erano e rimangono sostanzialmente pubblici[9].
Possiamo, quindi, ritenere che la trasformazione, operata del d.lgs. n. 509 del 1994, ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza svolta dagli enti in esame, che conservano una funzione strettamente correlata all'interesse pubblico, costituendo la privatizzazione una innovazione di carattere essenzialmente organizzativo.
A tal proposito, il Consiglio di Stato[10] ha affermato testualmente che: «le Casse e gli Enti previdenziali, in relazione alle loro funzioni istituzionali che trovano anche una rispondenza nell'art. 38 della Costituzione, pur non rientrando nella definizione di "Pubblica Amministrazione" dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 (norma dettata con riferimento alla disciplina del pubblico impiego), sono attratti nella sfera dei soggetti che gestiscono un servizio di rilievo pubblicistico: chiari indici di ciò sono il potere di vigilanza ministeriale ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509 nonché la sottoposizione al controllo della Corte dei conti sulla gestione al fine di assicurarne la legalità e l'efficacia[11].

[7] Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 28 novembre 2012, n. 6014.
[8] Tale definizione è di V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, 2011, 35.
[9] Cfr. F. SCIARRETTA, *Associazioni e fondazioni con compiti di amministrazione pubblica*, in *Giur. comm*., 2013, 5, 951.
[10] Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 8 marzo 2021, n. 1931; con tale sentenza, il Consiglio di Stato, su ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Agenzia per l'Italia digitale, ha accolto l'appello e riformato la sentenza del Tar Lazio (sez. III) del 6 marzo 2020, n. 3025, che aveva accolto il ricorso delle Casse di previdenza.
[11] Si richiama in argomento la sentenza n. 6014 del 28 novembre 2012 della sezione VI del Consiglio di Stato con la quale si è già pervenuti alla medesima conclusione in relazione alla natura degli Enti previdenziali e assistenziali privati: «La trasformazione operata dal d.lgs. n. 509 del 1994 ha lasciato, quindi, immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di

Peraltro, gli Enti e le Casse di previdenza privatizzate fruiscono di finanziamenti pubblici sia pure in modo indiretto e mediato attraverso risorse comunque distolte da quelle destinate a fini generali: si va infatti dagli sgravi alla fiscalizzazione degli oneri sociali alla previsione della obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione. Inoltre, tale conclusione è resa ancora più evidente dal fatto che il legislatore ha ricompreso il settore della previdenza complementare nella normativa dettata in tema di controllo del disavanzo del settore ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662 nonché nella riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare ai sensi della legge 8 agosto 1995, n. 335»[12].
Anche le Casse di previdenza sono state interessate da quel processo di 'ripubblicizzazione' che negli ultimi anni ha riguardato tutti i soggetti che hanno avuto un forte grado di autonomia e ai quali il legislatore ha delegato delle funzioni o attività pubbliche a partire dagli anni '90[13].
Occorre, tuttavia, precisare che gli Enti previdenziali privatizzati, nell'esercizio della loro autonomia, non possono adottare ogni e qualsiasi atto o provvedimento. Infatti, l'autonomia degli enti medesimi incontra un limite fondamentale, imposto dalla stessa disposizione che la prevede, il d.lgs. n. 509 del 1994, art. 2, la quale definisce espressamente i tipi di provvedimento da adottare, identificati, appunto, in base al loro contenuto[14].

previdenza ed assistenza svolta dagli Enti in esame, che conservano una funzione strettamente correlata all'interesse pubblico, costituendo la privatizzazione una innovazione di carattere essenzialmente organizzativo».

[12] Secondo parte della dottrina, tuttavia, tali Enti non beneficiano di alcun finanziamento pubblico diretto o indiretto e sono tenuti a garantire l'equilibrio finanziario con la buona gestione del proprio patrimonio: Cfr. R. BARONE, *L'unione europea e i sistemi nazionali di previdenza dei liberi professionisti*, in *Notariato*, 2021, 5, 573; le Casse autonome sono alimentate esclusivamente dai contributi degli iscritti e dalle rendite patrimoniali; lo Stato non contribuisce né può contribuire a ripianare eventuali *deficit* e la sorte di una cattiva gestione è il commissariamento e, da lì, i provvedimenti conseguenti. Per l'Italia l'autonomia delle Casse dei liberi professionisti nasce con il d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509 che prevede che lo Stato non debba mai versare alcun contributo alle Casse (art. 1, numero 3, secondo periodo: «agli enti stessi non sono consentiti finanziamenti pubblici diretti o indiretti, con esclusione di quelli connessi con gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali»); M. CINELLI, *Libertà dal bisogno, solidarietà e autonomia nella previdenza dei liberi professionisti*, in *Riv. it. dir. lav*., 1988, 124; ogni Cassa deve attentamente gestire il suo patrimonio, curare l'incasso dei contributi a carico degli iscritti e modulare le prestazioni con una previsione di medio-lungo periodo per assicurare la sostenibilità del sistema, cioè la sicurezza dell'erogazione delle pensioni. Ogni Cassa costituisce un Ente specifico inteso a perseguire la solidarietà endocategoriale in un regime previdenziale che non ha relazioni con gli altri di altre categorie né con quello generale pubblico.

[13] Cfr. P. ROSA, *PagoPA e le Casse di Previdenza*, in *Dir. e giust*., 2021, 5, 3.

[14] Ad esempio: variazione delle aliquote contributive, di riparametrazione dei coefficienti di

Il novero dei provvedimenti consentiti in autonomia costituisce una sorta di *numerus clausus*[15].

La stessa l. n. 335 del 1995 ha modificato il sistema del calcolo delle pensioni; prima della sua entrata in vigore, i trattamenti di quiescenza venivano genericamente calcolati e liquidati con il sistema c.d. retributivo in forza del quale la prestazione pensionistica doveva essere parametrata alla retribuzione percepita o dovuta al singolo lavoratore. Per i lavoratori autonomi il dato retributivo era fittiziamente determinato dai singoli Enti o Istituti in base ai criteri stabiliti per legge. La citata l. n. 335 del 1995 ha inserito nel nostro ordinamento il sistema di calcolo c.d. contributivo per il quale la pensione deve essere calcolata, a regime, esclusivamente sulla base dei contributi effettivamente versati dal soggetto assicurato. Si è previsto, tuttavia, che il passaggio dal primo al secondo sistema doveva essere graduale. Si sono salvaguardate, infatti, le posizioni dei lavoratori che potevano già far valere alla data di entrata in vigore della indicata legge una determinata anzianità contributiva. In queste ipotesi, si è mantenuto il sistema retributivo, quantomeno per la contribuzione accreditata nei periodi precedenti alla riforma, e si è stabilito che il trattamento pensionistico deve essere liquidato in base al c.d. principio del *pro rata* secondo il quale l'importo complessivo del trattamento previdenziale deve essere determinato sommando le "quote" di pensione risultanti dai due diversi metodi di calcolo: retributivo e contributivo[16].

Per quanto riguarda le Casse private, l'esigenza di salvaguardia della descritta gradualità, ha determinato che i trattamenti di quiescenza riconosciuti dopo il 31/12/1995 a favore dei lavoratori iscritti ai medesimi Enti dovevano essere liquidati «nel rispetto del principio del pro rata in relazione alle anzianità già maturate»[17].

rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico nel rispetto del principio del pro rata in relazione alle anzianità già maturate rispetto alla introduzione delle modifiche derivanti dai provvedimenti suddetti.

[15] Cfr. R. DULIO, *Illegittima la trattenuta a titolo di contributo di solidarietà decisa autonomamente dalla Cassa previdenza*, in *Dir. e giust*., 2020, 236, 6, nota a Cass. civ., sez. lav., 9 dicembre 2020, n. 28054; nel caso *de quo*, secondo le Corte esula dai poteri riconosciuti dalla normativa la possibilità per le Casse di previdenza di emanare un contributo di solidarietà in quanto, al di là del suo nome, non può essere ricondotto ad un criterio di determinazione del trattamento pensionistico, ma costituisce un prelievo che può essere introdotto solo dal legislatore.

[16] Cfr. D. MESITI, *Il potere di regolamentazione delle Casse di Previdenza private in relazione ai criteri di calcolo dei trattamenti pensionistici*, in *Ilgiuslavorista.it*, 5 maggio 2015.

[17] L'art. 3, comma 12, della legge n. 335 del 1995, nella originaria formulazione, disponeva, infatti, che «Nel rispetto dei princìpi di autonomia affermati dal decreto legislativo 30 giugno

In seguito, però, con l'art. 1, comma 763, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nel dichiarato intento di far raggiungere alle Casse private l'equilibrio di bilancio in un arco temporale non inferiore a trent'anni (successivamente elevato a cinquanta), è stato disposto che, a tali fini, gli indicati Enti possono adottare «i provvedimenti necessari per la salvaguardia dell'equilibrio finanziario di lungo termine, avendo presente il principio del pro rata in relazione alle anzianità già maturate rispetto alla introduzione delle modifiche derivanti dai provvedimenti suddetti e comunque tenuto conto dei criteri di gradualità e di equità fra generazioni».
In definitiva, al modello della previdenza generale obbligatoria, dettato essenzialmente per i lavoratori dipendenti ed incentrato sul principio di tendenziale corrispettività tra risparmio previdenziale operato dal produttore di reddito da lavoro e diretta proporzionalità della rendita erogata con la messa in quiescenza (art. 1, comma 6, l. n. 335 del 1995) si contrappone il regolamento di ogni singola Cassa, con norme che disciplinano, in modo equo ed adeguato, la previdenza del relativo ordine professionale. L'autonomia normativa è requisito essenziale per consentire alle Casse di adottare le misure idonee alla conservazione degli equilibri finanziari di lungo periodo e dare vita ad una previdenza moderna e più vicina alle specifiche esigenze degli appartenenti alle diverse categorie rappresentate. Essa trova fondamento nella stessa *ratio* e nella disciplina che hanno condotto alla privatizzazione degli Enti[18].

2.1. Segue: la specificità dei notai

Gli Enti possono disciplinare al meglio, con norme statutarie e regolamentari, le prestazioni erogate e le contribuzioni pretese, declinando le misure previdenziali secondo le caratteristiche proprie della professione di riferimento e della platea demografica degli iscritti.
Con particolare riferimento ai notai, si evidenzia come essi sono liberi professionisti che, però, esercitano una funzione pubblica delegata.

1994, n. 509, ..., allo scopo di assicurare l'equilibrio di bilancio ... sono adottati dagli enti medesimi (le Casse private n.d.r.) provvedimenti di variazione delle aliquote contributive, di riparametrazione dei coefficienti di rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico nel rispetto del principio del pro rata in relazione alle anzianità già maturate rispetto alla introduzione delle modifiche derivanti dai provvedimenti suddetti».

[18] Cfr. V. PAPPA MONTEFORTE – O. SPINOSO, *Previdenza, autonomia normativa degli enti e diritti quesiti*, cit., 371.

La specificità della funzione notarile è proprio rappresentata da quell'*unicum* che fonda i due aspetti (libero professionista-pubblico ufficiale) al fine di fornire una prestazione (l'atto pubblico) che diventa parte dell'ordinamento giuridico[19].
Il notaio si distingue nettamente da qualsiasi altro operatore professionale proprio per la tipica terzietà ed indipendenza, che appartiene alla sua caratterizzazione "giudiziale". Questa terzietà ed indipendenza vengono preservate e garantite, oltre che dalla severissima selezione concorsuale[20] (come per i magistrati, e a differenza di qualsiasi altra professione, il concorso notarile[21] è unico a carattere nazionale, interamente gestito dal Ministero della Giustizia), dall'intera struttura della sua legge professionale e deontologica, nonché dal continuo "controllo interno" effettuato dal Ministero della giustizia che, attraverso i Conservatori degli Archivi notarili, ogni due anni sottopone a ispezione tutti gli atti e i repertori dei notai[22].
Ai vincitori del concorso, il Ministero di giustizia assegna, in base alla graduatoria raggiunta, la sede presso la quale il neo notaio è tenuto ad avviare entro tre mesi uno studio (nel quale saranno obbligatoriamente depositati e conservati gli atti, i registri e i repertori notarili)[23].
Il numero di notai è fissato per legge[24]. È, perciò, una professione a numero

[19] L'art. 1 della legge "notarile" n. 89 del 16 febbraio 1913, definisce il notaio come «ufficiali pubblici istituiti per ricevere gli atti tra vivi e di ultima volontà, attribuire loro pubblica fede, conservarne il deposito, rilasciarne le copie, i certificati e gli estratti».
[20] La normativa di riferimento è il d.lgs. 24 aprile 2006, n. 166, recante "*Norme in materia di concorso notarile, pratica e tirocinio professionale, nonché in materia di coadiutori notarili* in attuazione dell'articolo 7, comma 1, della legge n. 246 del 28 novembre 2005".
[21] Per essere ammesso al concorso è obbligatorio: – il possesso della laurea specialistica in Giurisprudenza; – almeno diciotto mesi di tirocinio presso uno studio notarile, iniziato anche durante l'ultimo anno di università dopo aver ottenuto l'iscrizione al Registro dei praticanti notai; – la cittadinanza italiana o di altro stato membro dell'Unione europea; – un'età compresa fra i 21 e i 50 anni; – non essere stati processati per i reati di cui all'art. 1 della legge 26 luglio 1995, n. 328. Si può partecipare al concorso, consegnando tutti gli elaborati, solo per cinque volte, come modificato dal comma 496 della l. 27 dicembre 2017, n. 205, in vigore dal 1° gennaio 2018.
[22] Si veda la relazione del Consiglio Nazionale del Notariato, *Il Notaio e lo sviluppo economico – società, mercato, regole*.
[23] L'assegnazione della sede e la nomina avvengono mediante decreto del Direttore generale della giustizia civile del Ministero e sono pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale. Al neo notaio sono forniti, dal Ministero di giustizia, il sigillo e lo strumento per apporre la firma digitale. Per questo motivo il notaio deve depositare la propria firma autografa accompagnata dall'impronta del sigillo presso il Consiglio Notarile di appartenenza, che provvederà quindi a iscriverlo nel proprio ruolo.
[24] Il numero e le sedi degli studi notarili per ciascun distretto viene determinato dal Ministro della giustizia, in base alla popolazione (un notaio ogni 5.000 abitanti circa), alla quantità degli affari e all'estensione del territorio. Questo elenco viene rivisto, dietro consultazione con le Corti

chiuso[25], in relazione all'ammontare della popolazione, stabilito ogni dieci anni sulla base dei censimenti.

Con riguardo all'argomento in esame, i notai sono tenuti al versamento alla Cassa Nazionale del Notariato[26] di un contributo in percentuale sull'onorario obbligatoriamente da iscrivere a repertorio, indipendentemente dall'eventuale mancata percezione. La misura del contributo può essere variata con delibera del Consiglio di Amministrazione in base al bilancio tecnico. Attualmente il contributo, fissato dal d.m. n. 265 del 2012, è pari al: 22% sull'onorario relativo agli atti soggetti ad annotazione nei repertori, di valore determinato o determinabile (ad esempio, una compravendita) di importo sino a 37.000 euro; 42% sull'onorario relativo agli atti soggetti ad annotazione nei repertori diversi dai precedenti.

Rispetto agli altri lavoratori, il modo di calcolare la pensione dei notai è un po' particolare. Non si determina, infatti, sulla base dei contributi versati[27], ma in maniera proporzionale agli anni di esercizio. Il trattamento pensionistico è quindi uniforme: a parità di anzianità, si percepisce la stessa pensione. Si tratta di un sistema che si regge su un principio di solidarietà tra colleghi[28].

La specificità dei notai, quindi, sta nel fatto che l'ammontare della pensione è prestabilito ed è rapportato alla sola anzianità contributiva maturata dal notaio, a prescindere dall'entità della contribuzione effettuata; è evidente come, nel caso dei notai, la finalità pubblica si declina in modo ulteriore anche rispetto all'attività svolta.

Sempre con riguardo ai notai, inoltre, l'Agenzia delle entrate[29] ha confermato la deducibilità, ai fini della determinazione del reddito di lavoro autonomo ai sensi

---

d'Appello e i Consigli notarili, ogni sette anni, in base alla l. n. 80 del 14 maggio 2005. Così disciplinato dall'art. 4, l. 16 febbraio 1983, n. 89. G. CAFAGNO, *Per un Notariato moderno e competitivo nel solco della tradizione*, in *Notariato*, 2015, 3, 258.

[25] Concorsi a numero chiuso, nell'ordinamento italiano, sono quelli per i notai e i farmacisti (l'esame di Stato o abilitazione professionale è previsto dall'art. 33, comma 5 Cost.).

[26] Sono iscritti d'ufficio alla Cassa, senza bisogno di inviare un'apposita domanda, tutti i notai che esercitano la professione, dal momento dell'iscrizione a ruolo.

[27] Sulla contestata restituzione dei contributi, versati e non utilizzati, V. PAPPA MONTEFORTE – O. SPINOSO, *La* vexata quaestio *della restituzione dei contributi versati e non utilizzati ai fini pensionistici*, in *Notariato*, 2021, 1, 99 ss.

[28] Come racconta Gennaro Mariconda, notaio ed ex Presidente del Consiglio Nazionale del Notariato, in un'intervista: «L'idea è che il notaio, svolgendo una funzione pubblica che lo obbliga a risiedere in una determinata sede, se ha guadagnato molto non ha necessità di percepire tanto anche in pensione, mentre se ha ottenuto meno profitti durante l'esercizio dell'attività in una sede meno agiata deve avere una pensione soddisfacente».

[29] Cfr. risoluzione n. 66/E del 12 ottobre 2020.

dell'art. 54, comma 1, T.U.I.R., in quanto costi inerenti all'attività professionale, dei contributi previdenziali e assistenziali versati dai notai alla Cassa Nazionale del Notariato[30].

3. L'iscrizione alle Casse previdenziali

L'iscrizione alla Cassa di previdenza per il professionista è obbligatoria al verificarsi dei presupposti previsti per legge e può avvenire o su richiesta dell'interessato o d'ufficio. Nel regime previdenziale dei liberi professionisti il rapporto giuridico previdenziale sorge, nella pluralità dei casi, *ope legis* al verificarsi delle condizioni di legge, vale a dire: l'iscrizione all'Albo professionale, lo svolgimento continuativo dell'attività libero professionale[31], se richiesto, e l'inesistenza di cause di esclusione.
Si può pertanto affermare che la questione dell'iscrizione agli Enti previdenziali privatizzati è strettamente connessa con le questioni relative all'iscrizione agli Albi professionali ed all'esercizio della professione e che, nonostante siano trascorsi ormai molti anni da quando è iniziato il dibattito sulla riforma della previdenza dei liberi professionisti e sulle regole per l'accesso al relativo sistema previdenziale, in alcuni casi non sono stati ancora risolti alcuni problemi di coordinamento tra gli ordinamenti professionali ed i rispettivi ordinamenti previdenziali[32].
Le Casse sono ritenute fiscalmente enti non commerciali *ex* art. 73, comma 1, lett. *c*), e art. 74, comma 2, lett. *b*), T.U.I.R. e dunque in quanto enti non commerciali, sono soggetti Ires (Ires ordinaria del 24% non rientrando fra i

[30] In precedenza, con la risoluzione n. 79/E dell'8 marzo 2002 era stato precisato che i contributi previdenziali e assistenziali obbligatori per legge versati dai notai alla Cassa Nazionale del Notariato si deducevano esclusivamente dal reddito complessivo del contribuente, non essendo deducibili nella determinazione del reddito di lavoro autonomo.
[31] Sul requisito della continuità per la previdenza forense: Cass., sez. un., 21 giugno 2005, n. 13289, con nota di M. CINELLI, *Sulla continuità dell'esercizio professionale come requisito del rapporto assicurativo di previdenza forense*, in *Giust. civ.*, 2006, 4-5, 1-867.
[32] Cfr. L. SURDI, *Il potere delle Casse previdenziali di accertare autonomamente il requisito della regolare iscrizione all'Albo: le Sezioni unite pongono fine al conflitto*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, 4, 1210; l'Autrice richiama L. CARBONE, *La tutela previdenziale dei liberi professionisti*, in M. CINELLI (diretta da), *Dottrina e giurisprudenza sistematica di diritto della previdenza sociale*, Torino, 1998; L. CARBONE, *La previdenza degli avvocati*, Milano, 2010 e, più recentemente, dello stesso Autore, *La contribuzione*, in G. CANAVESI (a cura di), *La previdenza dei liberi professionisti dalla privatizzazione alla riforma Fornero*, Torino, 2017, 97.

soggetti cui spetta l'aliquota Ires ridotta al 50% (art. 6, d.P.R. n. 601 del 1973), su una base imponibile formata dai redditi fondiari, di capitale, di impresa e diversi determinati ai sensi degli artt. 143 e 144 del T.U.I.R.[33]

Come si avrà modo di dimostrare, l'attuale sistema produce una duplicazione di imposta che colpisce lo stesso ammontare di reddito, prima nella fase di accumulo, incidendo sulle Casse professionali, e successivamente sui pensionati, al momento dell'erogazione della pensione.

In particolare, per ciò che attiene ai profili fiscali della previdenza complementare[34], si verifica il principio del rinvio[35] della tassazione del reddito accantonato per fini previdenziali (cd. principio del rinvio), in ottemperanza all'art. 38 Cost.

Secondo tale impostazione, il reddito non deve essere assoggettato a tassazione durante la fase di contribuzione ed accumulazione al fondo pensione, ma deve essere tassato al momento in cui viene erogata la prestazione previdenziale.

Possiamo, quindi, ritenere che sebbene il modello ETT non può dirsi in sé incostituzionale o inaccettabile, visto che trova da anni applicazione in Italia e in altri paesi europei, il modello EET sembra più in linea con questo principio (sui modelli ETT e EET, v. *infra* par. 5).

Questo principio è applicabile sia alla previdenza pubblica che privata, in quanto il reddito accantonato (per fini previdenziali), non è nella disponibilità[36] del lavoratore. Il presupposto d'imposta[37], infatti, non si realizza nella fase di accantonamento, bensì, al momento dell'erogazione della prestazione, cioè quando l'interessato avrà cessato la propria attività lavorativa o avrà subito una contrazione del lavoro o dei proventi.

Ai sensi degli artt. 20 e 22, comma 3, della l. n. 21 del 1986, la Cassa di previdenza accerta «la sussistenza del requisito dell'esercizio della professione ... comunque prima dell'erogazione dei trattamenti previdenziali e assistenziali» effettuando, «all'atto della domanda di pensione», controlli finalizzati ad accertare la «corrispondenza tra le comunicazioni inviate(le) ... e le dichiarazioni

---

[33] Cfr. V. BASSI, *Tassazione delle Casse previdenziali alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Dial. trib.*, 2014, 5, 504.

[34] Cfr. S. DE MARCO, *Spunti ricostruttivi del regime fiscale della previdenza complementare*, in *Riv. dir. trib.*, 2009, 12, 1069.

[35] Cfr. F. MARCHETTI, *Elementi ricostruttivi della disciplina della previdenza complementare*, cit.

[36] Cfr. A. BERLIRI, *Sul regime fiscale dei contributi e dei frutti accreditati ai fondi di previdenza*, in *Riv. dir. fin.*, 1940, 105.

[37] Cfr. L. FERLAZZO NATOLI, *Il fatto rilevante in diritto tributario*, Messina, 1994.

annuali dei redditi e del volume di affari ... (degli) ultimi quindici anni», anche per «conoscere elementi rilevanti quanto all'iscrizione e alla contribuzione»[38].

4. I riferimenti normativi e le aliquote applicate

Si riporta, ora, un breve riepilogo delle aliquote di tassazione applicate agli Enti previdenziali privati e dei Fondi pensione complementari con l'indicazione dei diversi decreti leggi e disegni di legge che ne hanno modificato le percentuali nel tempo.
Quanto alle aliquote di tassazione applicate nel tempo agli Enti previdenziali privati: il d.l. 138 del 13 agosto 2011 ("Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"), all'art. 2 comma 6, prevede espressamente che, e, a decorrere dal 1° gennaio 2012, «Le ritenute, le imposte sostitutive sugli interessi, premi e ogni altro provento di cui all'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e sui redditi diversi di cui all'articolo 67, comma 1, lettere da *c-bis* a *c-quinquies* del medesimo decreto, ovunque ricorrano, sono stabilire nella misura del 20%».

[38] In particolare, il potere della Cassa di verifica dell'esercizio della professione di cui alla l. n. 21 del 1986, art. 22, comma 3, deve ritenersi esteso anche al potere di verifica del legittimo esercizio della professione medesima anche sotto l'aspetto della valutazione dell'esistenza o meno di cause di incompatibilità. Altrimenti, si snaturerebbe la portata del precedente l. n. 21 del 1986, art. 20, che dispone che la Cassa «ha facoltà di esigere dall'iscritto e dagli aventi diritto a pensione indiretta, all'atto della domanda di pensione o delle revisioni, la documentazione necessaria a comprovare la corrispondenza tra le comunicazioni inviate alla Cassa medesima e le dichiarazioni annuali dei redditi e del volume d'affari, limitatamente agli ultimi quindici anni. La Cassa può altresì inviare questionari con richiesta di conoscere elementi rilevanti quanto all'iscrizione e alla contribuzione. In caso di mancata risposta nel termine di novanta giorni, viene sospesa la corresponsione della pensione fino alla comunicazione della risposta». Tale potere deve essere inteso come ampio potere di verifica della legittimità dell'iscrizione alla Cassa, compresa l'assenza di cause di incompatibilità ed ulteriore riscontro dell'esistenza del potere della Cassa di verificare la legittimità dell'esercizio della professione di commercialista è stato anche individuato nella più volte citata l. n. 21 del 1986, art. 22, comma 3, che consente l'accertamento dei presupposti «periodicamente e comunque prima dell'erogazione dei trattamenti previdenziali ed assistenziali». Tale principio è stato sancito dalla Cass., sez. un., 1 febbraio 2017, n. 2612; conforme, in precedenza, Cass. civ., sez. un., 13 novembre 2013, n. 25526.
Sulla pensione indiretta, per tutti, V. PAPPA MONTEFORTE – O. SPINOSO, *Considerazioni su pensione indiretta e di reversibilità*, in *Notariato*, 2021, 3, 350 ss.
Per interessanti notazioni sulla c.d. pensione speciale notarile, V. PAPPA MONTEFORTE – O. SPINOSO, *Pensione c.d. speciale e nesso di causalità con l'esercizio delle funzioni notarili*, in *Notariato*, 2020, 6, 662 ss.

Il d.l. n. 138 del 2011 ha specificato, poi, che «Per espressa disposizione legislativa l'aliquota del 20% (sostituita dall'aliquota del 12,5%), non si applica ai: l. redditi derivanti da obbligazioni dello Stato italiano o titoli ad essi equiparati (obbligazioni emesse da organismi internazionali); 2. proventi da obbligazioni emesse da stati esteri inclusi nella cd. *white-list* – redditi da titoli di risparmio per 'economia meridionale; 3 guadagni relativi ai piani di risparmio a lungo termine appositamente istituiti».

Successivamente, il d.l. n. 66 del 24 aprile 2014 ("Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale"), poi, all'art. 3 comma l, ha previsto altresì che: «Le ritenute e le imposte sostitutive sugli interessi, premi e ogni altro provento ai cui all'articolo 44 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e sui redditi diversi di cui all'articolo 67, comma 1, lettere da *c-bis* a *c-quinquies*, del medesimo testo unico, ovunque ricorrano, sono stabilite nella misura del 26 per cento».

Inoltre, all'art 3, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 viene riportato che: «La misura dell'aliquota di cui al comma 1 si applica agli interessi, ai premi e ad ogni altro provento di cu all'articolo 44 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, divenuti esigibili e ai redditi diversi di cui all'articolo 67, comma 1, lettere da *c-bis* a *c-quinquies*, del predetto testo unico realizzati a decorrere dal ° luglio 2014».

Infine, l'art. 4 comma 6-*bis*, del d.l. n. 66 del 2014 stabiliva che: «In attesa di armonizzare, a decorrere dal 2015, la disciplina di tassazione dei redditi di natura finanziaria degli Enti previdenziali di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, con quella relativa alle forme pensionistiche e complementari di cui al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, a tali enti è riconosciuto un credito d'imposta pari alla differenza tra l'ammontare delle ritenute e imposte sostitutive applicate nella misura del 26 per cento sui redditi di natura finanziaria relativi al periodo dal 1 luglio al 31 dicembre 2014, dichiarate e certificate dai soggetti intermediari o dichiarate dagli enti medesimi e l'ammontare di tali ritenute e imposte sostitutive computare nella misura del 20 per cento».

Pertanto, viene riconosciuto agli Enti previdenziali privati un credito di imposta pari alla differenza tra l'ammontare delle ritenute e imposte sostitutive applicate nella misura del 26% sui redditi di natura finanziaria per il periodo che va dal 1° luglio al 31 dicembre 2014, e l'ammontare di tali ritenute e imposte sostitutive computate nella misura del 20%. Si prevede pertanto una compensazione nel 2015, di quanto versato nel 2014.

Infine, nel disegno di legge stabilità 2015 non è stato rinnovato per l'anno 2015 il credito di imposta previsto dal d.l. n. 66 del 2014, pertanto, a partire da questo momento, la tassazione sui rendimenti degli Enti previdenziali privati è aumentata al 26%.
Quanto alle aliquote di tassazione applicate ai Fondi pensione complementari, l'art. 17, comma 1, del d.l. n. 252 del 5 dicembre 2005 affermava che: «I Fondi pensione sono soggetti ad imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura dell'11%, che si applica sul risultato netto maturato in ciascun periodo d'imposta».
Col disegno di legge stabilità 2015 l'aliquota di tassazione, poi, è stata aumentata al 20%.
La normativa vigente, quindi, prevede che i rendimenti sul patrimonio degli Enti previdenziali privati siano assoggettati ad una aliquota di tassazione pari al 26% a differenza dei Fondi pensione per i quali è prevista una aliquota del 20%.
Per entrambi sono previste delle eccezioni (titoli di stato italiani, investimenti immobiliari, investimenti qualificati, piani individuali di risparmio) i cui rendimenti sono soggetti ad aliquote inferiori o detassati fino al raggiungimento di una quota massima del patrimonio.
Gli interventi normativi che si sono susseguiti, tuttavia, hanno portato ad uno scollamento dalla realtà, perdendo, quindi, la linea di sistema della prima riforma.
Nella ormai consolidata certezza che le Casse di previdenza hanno finalità pubbliche, non è tuttavia comprensibile ipotizzare forme di armonizzazione con la previdenza complementare, dato che essa è di tipo volontaria. Nell'art. 38 Cost. il gradino più alto e più protetto è la previdenza obbligatoria, pertanto l'armonizzazione tra la volontaria e la obbligatoria non è fondamentale[39]. La previdenza obbligatoria dovrebbe essere più protetta e più preservata.
Dato che la previdenza complementare si può incentivare, non essendo obbligatoria, ciò ha determinato una confusione sui valori: una cosa è incentivarla altro è ritenere che il punto di maggiore protezione sia la complementare, si potrebbero configurare ipotesi di incostituzionalità sul punto.
Per quanto riguarda i rendimenti mobiliari derivanti da dividendi e commissioni retrocesse e i rendimenti del patrimonio immobiliare sotto forma di canoni di locazione, l'Ente previdenziale viene assoggettato ad imposta sui redditi delle società (Ires).

[39] Cfr. S. FIORENTINO, *Sicurezza sociale, capacità contributiva e regimi sostitutivi: dall'armonia dei principi all'incoerenza della normativa fiscale vigente*, in *Notariato*, 2021, 6, 691; secondo il quale, infatti, i "diritti" riferibili alla c.d. previdenza volontaria sono collocati più all'esterno rispetto all'ambito più garantito dall'art. 38, che è quello della previdenza/assistenza obbligatoria.

Al fine di analizzare i modelli di tassazione dei Fondi pensione e degli Enti previdenziali privati, si riportano due tabelle riassuntive[40] capaci di spiegare intuitivamente le principali differenze tra i due sistemi.

1. Le fasi e le aliquote di tassazione dei Fondi pensione complementari in Italia

Fasi della tassazione	**Iscritto**	**Fondo pensione complementare**
Versamento contributi	Deducibili fino alla soglia di 5.164,57 euro[41]	Non tassati
Maturazione rendimenti		Tassazione al 20% (12,5% per i redditi su titoli del debito pubblico ed equiparati)
Erogazione Prestazioni	Tassate al 15% (ridotto dello 0,30% per ogni anno di iscrizione fino ad un'aliquota del 9%). La base imponibile è calcolata al netto dei rendimenti già tassati nella fase precedente	Non tassate

[40] Fonte: X Rapporto Adepp sulla Previdenza Privata, 15 dicembre 2020.

[41] Il *plafond* è unico ed è comprensivo sia dei contributi versati dal lavoratore, sia di quelli, quando previsti, versati dal datore di lavoro. Rimane quindi escluso l'eventuale Tfr conferito, visto che la sua formazione non è soggetta a tassazione (il regime del Tfr prevede la tassazione al momento della sua liquidazione/fruizione). Ai sensi dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 252 del 2005, i contributi (non anche quindi il Tfr) versati dal lavoratore e dal datore di lavoro o committente, sia volontari sia dovuti in base a contratti o accordi collettivi, anche aziendali, alle forme di previdenza complementare (nazionali o estere UE e SEE), sono deducibili, ai sensi dell'art. 10 del T.U.I.R., dal reddito complessivo per un importo non superiore ad euro 5.164,57. Per la parte dei contributi versati che non hanno fruito della deduzione, compresi quelli eccedenti il suddetto ammontare, il contribuente comunica alla forma pensionistica complementare, entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello in cui è stato effettuato il versamento, ovvero, se antecedente, alla data in cui sorge il diritto alla prestazione, l'importo non dedotto o che non sarà dedotto nella dichiarazione dei redditi. Tali contributi eccedenti il limite suddetto non concorreranno alla tassazione delle prestazioni che verranno erogate all'atto del pensionamento. Si segnala inoltre che è prevista un'ulteriore deduzione (non superiore ad euro 2.582,29 annui) per i lavoratori che al 1° gennaio 2007 non erano titolari di alcuna posizione contributiva aperta presso un qualsiasi ente di previdenza obbligatoria, ma solo relativamente ad un periodo limitato

2. Le fasi e le aliquote di tassazione degli Enti previdenziali privati in Italia

Fasi della tassazione	**Iscritto**	**Cassa previdenziale privata**
Versamento contributi	Sono deducibili senza limite dalla base imponibile Irpef	Non tassati
Maturazione rendimenti		Tassazione al 26%[42] (12,5% per i redditi su titoli del debito pubblico ed equiparati)
Erogazione Prestazioni	Assoggettate ad Irpef. Base imponibile al lordo dei rendimenti	Tassate

Esistono rilevanti differenze tra il sistema d'imposizione degli Enti previdenziali privati e quello dei fondi di previdenza complementare.
La prima differenza riguarda l'aliquota applicabile ai rendimenti conseguiti. Ai fondi di previdenza complementare è applicata un'imposta sostitutiva sul risultato maturato netto annuale di gestione pari al 20 per cento, mentre ai rendimenti maturati dagli Enti previdenziali privati si applica l'imposta sostitutiva nella misura del 26 per cento.
La seconda e forse più importante differenza riguarda le modalità di imposizione fiscale delle prestazioni pensionistiche.
Nel caso dei fondi di previdenza complementare, la base imponibile della prestazione pensionistica (fase di erogazione) è calcolata al netto dei rendimenti conseguiti, con la conseguenza che nella fase dell'erogazione è assoggettata ad imposizione soltanto la parte della prestazione pensionistica relativa ai contributi versati (la prestazione pensionistica è formata dai contributi versati e dai rendimenti conseguiti). Tale meccanismo, invece, non trova applicazione con riguardo ai rendimenti conseguiti dagli Enti previdenziali privati, ove invece la base imponibile delle prestazioni pensionistiche viene calcolata al lordo dei rendimenti conseguiti.

di anni, ovvero nei venti anni successivi al quinto anno di partecipazione: dal 6° al 25° anno di permanenza si possono quindi dedurre le somme non dedotte nei primi 5 anni di iscrizione, con un importo annuo di deduzione comunque non superiore a € 7.746,86 (cfr. art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 252 del 2005).

[42] Con il d.l., 26 aprile 2014, n. 66, è stato stabilito l'aumento dell'aliquota (dal 20% al 26%) per le rendite finanziarie.

In questo modo è assoggettata a imposizione sia la parte dei contributi dedotti nella fase del versamento sia la parte dei rendimenti già assoggettati all'imposta sostitutiva dell'imposta sui redditi nella fase di maturazione, con la conseguenza che gli Enti previdenziali privati e i propri iscritti subiscono una doppia imposizione sostanziale dei rendimenti: una prima volta nella fase della maturazione e una seconda nella fase dell'erogazione delle prestazioni.
Per evitare fenomeni di doppia imposizione fiscale dei rendimenti sarebbe pertanto necessario assoggettare a tassazione la prestazione pensionistica al netto del rendimento conseguito, così come avviene per i fondi di previdenza complementare.
Per le Casse di previdenza invece, come visto, ciò non avviene in quanto la prestazione viene interamente assoggettata a imposizione fiscale a carico degli iscritti alle Casse di previdenza con l'assoggettamento delle somme percepite alle aliquote Irpef.
La base imponibile sulla quale viene applicata l'Irpef, infatti, è data dal valore della prestazione pensionistica al lordo dei rendimenti conseguiti dalla Cassa e già precedentemente tassati, così come già specificato.

5. I modelli di tassazione

I modelli di tassazione adottati dai diversi sistemi previdenziali a livello europeo si differenziano a seconda del momento in cui viene imposto l'onere tributario. In uno schema previdenziale tipo, l'iscritto versa i contributi all'Ente/Fondo (fase di contribuzione), questi vengono investiti in attività mobiliari e/o immobiliari, e maturano un rendimento (fase di maturazione del rendimento). I contributi e i rendimenti vanno poi a formare, secondo predefinite regole di calcolo, la prestazione pensionistica che l'ente erogherà all'iscritto al momento del pensionamento (fase dell'erogazione delle prestazioni).
In particolare, i Modelli presentano le caratteristiche che seguono:
Modello EET (esenzione, esenzione, tassazione): individua il momento della tassazione solo nella fase dell'erogazione della prestazione. I contributi e i rendimenti sono esenti da tassazione nella prima e nella seconda fase e vengono tassati al momento dell'erogazione della prestazione dato che essa è formata dai contributi versati dagli iscritti e dai rendimenti conseguiti dal fondo. La maggior parte degli Stati membri europei si sta orientando verso il modello EET[43]. Come detto, tale modello sembrerebbe più in linea con l'art. 38 Cost.,

[43] Fonte: *Scope of coordination system in the pension field – Final Report* – OSE 2019.

e sarebbe più adatto per specificare le esigenze proprie di ciascuna categoria.
Modello ETT (esenzione, tassazione, tassazione): è il modello attualmente adottato in Italia sia per i Fondi pensione che per gli Enti di previdenza privata, e individua due diversi momenti in cui avviene la tassazione. Vengono assoggettati ad imposizione fiscale sia i rendimenti nel momento in cui vengono realizzati sia le prestazioni nel momento della erogazione. I contributi sono esenti nella fase del versamento ma vengono tassati al momento dell'erogazione della prestazione pensionistica. Questo modello è adottato anche dalla Danimarca e dalla Svezia.
Modello TTE (tassazione, tassazione, esenzione): individua i momenti di imposizione fiscale nella fase del versamento dei contributi e nella fase del conseguimento dei rendimenti. Le prestazioni risultano perciò esenti da tassazione. Il modello TTE è adottato da Ungheria, Lussemburgo e in parte dalla Germania.
Per quanto visto, è possibile affermare che le Casse di previdenza siano assoggettate ad un "regime di doppia tassazione" rispetto al sistema pubblico EET (tassazione esclusivamente delle prestazioni erogate), e ciò indebolisce la sostenibilità delle Casse previdenziali private che scontano la tassazione dei proventi generati dalle gestioni patrimoniali ed immobiliari.
La soluzione potrebbe essere pertanto proprio quella di passare, come quasi tutti gli altri paesi comunitari, ad un sistema EET (esenzione – esenzione – tassazione)[44].

[44] Questa soluzione non è nuova; infatti, come specificato nella relazione al disegno di legge "Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale", presentato in Parlamento il 28 dicembre 2001, la delega intendeva allineare la disciplina fiscale della previdenza al modello proprio degli altri Paesi europei, in cui è prevalente il paradigma Esenzione – Esenzione – Tassazione (nell'acronimo, EET). Conseguentemente, le fasi di accantonamento dei contributi e di accumulazione dei redditi derivanti dall'investimento sarebbero stati esenti, mentre sarebbero state tassate le successive prestazioni previdenziali, distinguendo la parte derivante dai proventi finanziari (da sottoporre a tassazione con aliquota agevolata) da quella proveniente dai contributi accantonati (da sottoporre ad aliquota progressiva). Tale impostazione si differenzia dall'attuale sistema di tipo ETT, introdotto nel 2000 con la riforma fiscale della previdenza (d.lgs. n. 47 del 2000). Il *tax deferral* trae una giustificazione "sociale" dalla natura vincolata e dalla non sostituibilità che caratterizzano il risparmio previdenziale rispetto alle altre forme di investimento. Nelle esperienze dei Paesi che già adottano sistemi di tassazione particolarmente generosi (tra i quali Australia, Austria, Irlanda, Portogallo, Regno Unito) è riscontrabile una correlazione positiva tra vantaggi fiscali e sviluppo della previdenza complementare. Cfr. M.C. PANZERI, *La riforma della tassazione del risparmio: criteri di delega ed effetti sul sistema della finanza*, in *Dir. prat. trib.*, 2002, 5, I, 675. Anche nella Relazione su iniziative per l'utilizzo del risparmio previdenziale complementare a sostegno dello sviluppo dell'economia reale del paese, della Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie

Modello, che, in una prima fase, potrebbe essere applicato anche in una misura non "pura", con:
– limiti alla deducibilità dei contributi;
– fase di accumulazione del tutto esente;
– ulteriori agevolazioni fiscali, soprattutto per la parte delle prestazioni che viene erogata sotto forma di capitale.
Posticipare la tassazione potrebbe allentare i vincoli di liquidità e sollecitare al risparmio pensionistico anche i soggetti più giovani e con un reddito più basso (anche se questo effetto non va enfatizzato: l'esenzione nella fase della contribuzione non può eliminare infatti il problema dei soggetti il cui reddito è così basso che potrebbero avere in generale poche o nessuna possibilità per alimentare un fondo).
Il sistema EET aumenta inoltre i vantaggi per il risparmiatore, poiché i rendimenti annualmente realizzati sul "patrimonio previdenziale" sono totalmente reinvestiti, e non ridotti dalla tassazione.
Anche la Commissione europea sollecita del resto la convergenza dei modelli di tassazione dei diversi stati membri verso il modello EET, sulla base dell'assunto che tale modello sia già di gran lunga prevalente in seno alla Comunità[45].
Secondo la Commissione le differenze tra Stati membri a livello di trattamento fiscale dei regimi pensionistici aziendali e professionali potrebbero causare taluni problemi[46].

di previdenza e assistenza sociale – Relazione sulle iniziative per l'utilizzo del risparmio previdenziale complementare a sostegno dello sviluppo dell'economia reale del paese, approvata nella seduta della Camera dei deputati del 9 luglio 2014, si ribadiva che «Il modello EET è il modello prevalente utilizzato in Europa. In dottrina (prof. Onofri) se ne auspica l'adozione anche in Italia o quantomeno di passare da una aliquota applicata sul maturato a una sul realizzato, come ormai per tutti gli strumenti di investimento a disposizione degli italiani». Ed ancora «È stato osservato (prof. Onofri) che per la previdenza privata in Europa prevale lo schema EET e che se questo schema fosse adottato anche in Italia potrebbe determinarsi l'effetto di destinare il patrimonio a investimenti a capitalizzazione almeno fino a quando il saldo attuariale consenta di pagare le prestazioni con le contribuzioni, non pagando di conseguenza imposte ovvero prevedere che l'imposta su cedole/dividendi e *capital gain* sia calcolata ma non versata bensì inserita in apposito fondo a bilancio e investita obbligatoriamente in titoli di Stato a zero coupon appositamente emessi dal Tesoro, con l'effetto di incrementare gli attivi destinati alle prestazioni e migliorare nel tempo i ridotti *funding ratio* che caratterizzano questi Enti. Si sottolinea poi l'esigenza di valutare di consentire a questi Enti di recuperare l'Iva pagata».

[45] Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale, sul tema "L'eliminazione degli ostacoli fiscali all'erogazione transfrontaliera di pensioni aziendali e professionali" pubblicata sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee dell'8 giugno 2001 C- 165/04.

[46] Ad esempio, un lavoratore dipendente potrebbe passare la propria vita lavorativa in uno Stato

Gli Stati membri applicano differenti sistemi di tassazione delle pensioni in termini di imponibilità dei contributi, dei redditi da investimento e dai guadagni in conto capitale degli enti pensionistici e delle prestazioni: per la Commissione, se un maggior numero di Stati membri applicasse lo stesso sistema, si ridurrebbe il fenomeno della duplice imposizione e della mancata imposizione, causato dalla divergenza nei rispettivi regimi.
La maggior parte dei Paesi applica un sistema EET, se ne può dedurre che, da un punto di vista pratico, dovrebbe essere più facile cercare di allineare i regimi pensionistici degli Stati membri sulla base del principio EET. Inoltre, grazie al rinvio del pagamento dell'imposta sui contributi versati, il sistema EET incoraggia la creazione di Fondi pensione. Il sistema EET contribuisce a far fronte all'invecchiamento demografico poiché riduce le entrate fiscali attuali in cambio di maggiori entrate fiscali in un secondo periodo, quando l'indice di dipendenza demografica sarà molto più sfavorevole[47].
In conclusione, la Commissione non prevede di proporre misure legislative per armonizzare i regimi pensionistici degli Stati membri. Tuttavia, poiché l'allineamento dei regimi dei vari Stati membri al principio EET contribuirebbe a ridurre le discordanze che determinano sia la duplice imposizione che la mancata imposizione, e tuttavia, ne auspica una più ampia diffusione.
I tempi per l'adeguamento al modello EET forse sono maturi anche per l'Italia. Le Commissioni finanze di Camera e Senato[48], hanno espressamente previsto che «Al momento i rendimenti degli investimenti finanziari relativi alle forme di previdenza complementare si uniformano al cosiddetto modello ETT:
– esenti (parzialmente) nella fase di accumulazione (i contributi sono infatti deducibili entro il limite massimo annuale di 5.164,7 euro);
– tassati nella fase di maturazione con una tassazione sostitutiva pari al 20%;
– tassati nella fase di prestazione con un meccanismo molto complesso.

TEE ma trasferirsi, una volta pensionato, in uno Stato EET, nel qual caso sarebbe soggetto ad una duplice imposizione. Al contrario, un lavoratore dipendente potrebbe passare la propria vita lavorativa in uno Stato EET e, da pensionato, trasferirsi in uno Stato TEE, nel qual caso godrebbe di una duplice esenzione.

[47] Occorre sottolineare, secondo la Commissione, che comunque l'accettazione del principio EET da parte di tutti gli Stati membri non risolverebbe tutti i problemi. Anche tra Stati EET vi sono significative differenze nell'ambito del secondo pilastro a livello di deducibilità dei contributi. Tali differenze riflettono non solo le peculiari preferenze degli Stati membri nella previsione delle loro norme fiscali, ma anche scelte più fondamentali nella struttura dei loro sistemi pensionistici, in particolare le dimensioni relative del primo e del secondo pilastro. Ciò generalmente avrà un impatto sul totale dei contributi deducibili nell'ambito del secondo pilastro.

[48] Documento conclusivo della "*Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*" del 30 giugno 2021.

Il modello adottato in Europa (tranne in Danimarca e Svezia) tuttavia è quello EET, in cui ad essere esente é anche la fase di maturazione. Questo modello permetterebbe di accrescere la redditività degli investimenti finalizzati alla costituzione di un trattamento previdenziale complementare, determinando in ultima analisi un suo aumento. Nel contempo ovviamente andrebbe uniformata la tassazione in fase di prestazione, considerando la tassazione secondo le aliquote Irpef ordinarie. Tale modello permetterebbe altresì di incentivare l'adesione alla previdenza complementare, con ovvi vantaggi in termini di sostenibilità del sistema pensionistico; infine, uniformarsi al modello prevalente in Europa faciliterebbe l'armonizzazione della trattazione della previdenza complementare a livello continentale evitando i rischi di doppie tassazioni e favorendo il decollo delle forme di risparmio previdenziale integrativo europeo».
La Commissione concorda che, nel rispetto delle compatibilità finanziarie, sia importante considerare un pacchetto organico che includa i seguenti interventi: «… l'applicazione alla previdenza complementare del modello che prevede l'esenzione dall'imposta sostitutiva sul risultato netto maturato, considerando al contempo la modifica del regime di tassazione per la fase di erogazione delle prestazioni».
Sebbene l'intervento sia rivolto alla forma di previdenza complementare, si auspica un'estensione alla previdenza delle Casse, data la connessione esistente tra le due forme di previdenza; sebbene, si ribadisce quanto già detto, ovvero che la previdenza delle Casse, essendo obbligatoria è nell'ambito più protetto, mentre la complementare è meno protetta in ambito costituzionale.

6. L'equivoco delle agevolazioni fiscali "per le Casse"

Le disponibilità finanziarie delle Casse previdenziali e delle forme pensionistiche complementari ammontano ad importi particolarmente ingenti[49].
In questo contesto (e, più precisamente, al fine di canalizzare una crescente quota delle risorse delle Casse e dei Fondi pensione su investimenti di natura domestica) si inseriscono alcune iniziative legislative, volte a promuovere gli investimenti nell'economia reale da parte dei predetti soggetti, nella convinzione che questi ultimi possono svolgere un contributo decisivo nel

[49] Significativo è il costante incremento dei patrimoni delle Casse di previdenza che è aumentato di circa il 46% nei sette anni dal 2013 al 2019, passando da 65,6 miliardi di Euro nel 2013 a 96 miliardi di Euro nel 2019. Fonte: Centro studi Adepp, *V rapporto sugli investimenti degli Enti di Previdenza Privati*, Roma, 17 novembre 2020, scheda 3.

rafforzamento degli investimenti nel "sistema Paese". Ciò a condizione che si determini un progressivo ampliamento dell'offerta di veicoli di investimento adeguati alle esigenze del risparmio previdenziale. Ampliamento che si è inteso, tra l'altro, favorire varando agevolazioni fiscali *ad hoc* per stimolare iniziative di investimento (eminentemente con un orizzonte temporale di medio-lungo termine, compatibile con il profilo di rischiosità del risparmio, di tipo previdenziale, investito dai predetti soggetti) mirate a sostenere progetti imprenditoriali radicati all'economia reale[50].

Come correttamente osservato[51], la natura di agevolazione fiscale in senso stretto è propriamente riscontrabile sul piano della *ratio*, perché essa presuppone l'esistenza di una capacità contributiva coerente con la struttura del tributo, ma, in deroga al *dictum de omni* di cui all'art. 53, primo comma, Cost., prevede, per motivi extrafiscali, forme di esenzione, di tassazione sostitutiva più favorevole o altre misure comunque dirette a rendere meno gravoso o non incidente il carico tributario in relazione a determinate fattispecie.

Queste forme di agevolazione rientrano, pertanto, proprio in tali fattispecie, in quanto non sono strutturali e coerenti con la capacità contributiva del tributo.

L'agevolazione introdotta per il tramite dei commi da 88 a 96 della legge di bilancio 2017 (l. 11 dicembre 2016, n. 232) opera sotto forma di un'esenzione completa da imposizione dei rendimenti di natura finanziaria scaturenti dagli investimenti effettuati dai predetti investitori istituzionali. Per entrambe le categorie di soggetti sono previste le seguenti condizioni applicative:

– l'investimento deve essere destinato ad una o più delle attività finanziarie qualificate elencate nel comma 89 della legge di bilancio[52].

[50] Cfr. G. SCIFONI, *Pienamente esentati da tassazione i rendimenti delle Casse previdenziali e dei Fondi pensione*, in *Corr. trib*., 2017, 6, 427.

[51] Cfr. S. FIORENTINO, *L'agevolazione fiscale*, in A. CARINCI – T. TASSANI, *I diritti dei contribuenti*, in corso di pubblicazione (Giuffré): «All'interno di questa categoria di agevolazioni è poi possibile distinguere tra quelle in cui la finalità extrafiscale perseguita dal legislatore appare specificamente riconducibile all'attuazione di altri principi costituzionali (quali, a titolo esemplificativo, la tutela della famiglia, del diritto alla salute o lo sviluppo della previdenza) e quelle per le quali, invece, questa prospettiva teleologica non è individuabile. Al riguardo è stato precisato che il difetto di tale prospettiva non rende queste ultime agevolazioni di per sé in contrasto con la Costituzione, salvo quando la finalità extrafiscale non sia in alcun modo riconducibile a motivi attinenti al bene comune e assuma piuttosto il tratto di un mero privilegio. Rimane fermo, in ogni caso, che il suddetto difetto, nell'ambito del sindacato sulla violazione del principio di eguaglianza tributaria, implica uno scrutinio particolarmente rigoroso sulla sussistenza di una *eadem ratio* che ne giustifichi l'estensione in riferimento alle fattispecie ritenute escluse» (cfr. Corte cost. n. 120 del 2020).

[52] Si tratta di: i) titoli azionari o quote (pertanto, capitale di rischio) emessi da imprese residenti

– l'investimento qualificato non può eccedere il limite rappresentato dal 5% dell'attivo patrimoniale della Cassa previdenziale o della forma pensionistica integrativa, quale «risultante dal rendiconto dell'esercizio precedente» (cfr. i commi 88 e 92 dell'art. 1 della legge di bilancio 2017);
– l'investimento qualificato (*rectius*, gli strumenti finanziari che ne formano oggetto) deve essere detenuto per un periodo non inferiore a cinque anni (cfr. i commi 91 e 93 della legge di bilancio 2017). In caso di mancato rispetto di tale *minimum holding period*, è prevista la *recapture* del beneficio fiscale sino a quel momento conseguito, limitatamente, però, alle imposte e agli interessi, senza applicazione di sanzioni[53].
Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di bilancio 2017 è stato opportunamente precisato che il limite massimo del 5% dell'attivo patrimoniale rileva esclusivamente al fine dell'applicabilità dell'agevolazione fiscale in commento, non essendo stato introdotto alcun limite quantitativo alle attività di investimento delle Casse previdenziali[54].
Il beneficio fiscale è, a ben vedere, particolarmente potente, dal momento che opera "in via immediata", esentando i rendimenti degli investimenti nelle attività finanziarie qualificate sin dal momento della relativa acquisizione. Il decorso del *minimum holding period* è, in altri termini, necessario al solo fine di consolidare definitivamente l'esenzione da tassazione. Va da sé che una volta trascorso il quinquennio, tutti i futuri redditi di capitale e *capital gains* afferenti le attività in questione (eccezion fatta, come detto, per quelli scaturenti dalla detenzione di partecipazioni qualificate) continueranno a non scontare imposizione.
La novità ha disposto la soppressione del credito d'imposta per le Casse previdenziali e i Fondi pensione per investimenti infrastrutturali[55], che era stato

in Italia o da imprese estere residenti nell'Unione europea o in uno Stato aderente all'accordo sullo Spazio economico europeo (See), purché operanti in Italia per il tramite di una stabile organizzazione; ii) quote o azioni di organismi di investimento collettivo del risparmio (Oicr) residenti in Italia o in Stati UE o See. Gli Oicr devono a propria volta investire prevalentemente negli strumenti finanziari di cui al punto precedente. Deve, pertanto, trattarsi di "Oicr dedicati", vale a dire con investimento in prevalenza costituito dalle predette attività agevolabili.

[53] Sul punto, vedi i commi 91, secondo periodo e 94, terzo periodo, della legge di bilancio 2017.

[54] Il 5 ottobre 2017, la Direzione centrale normativa dell'Agenzia delle entrate, ha espresso un parere in riposta ad un interpello; Agenzia delle entrate ha ribadito che il limite «del 5 per cento dell'attivo patrimoniale risultante dal rendiconto dell'esercizio precedente» ha valore solo ai fini dell'applicabilità delle disposizioni e non pone alcun vincolo quantitativo al volume degli investimenti da parte delle Casse, fermo restando il «valore massimo agevolabile del 5 per cento da calcolare annualmente tenendo conto solo degli incrementi patrimoniali».

[55] Cfr. G. MOLINARO, *Agevolati gli investimenti di Casse di previdenza e Fondi pensione e i piani di risparmio individuali*, in *Corr. trib.*, 2016, 46, 3547.

introdotto dalla legge di stabilità per il 2015[56]. Più in dettaglio, con tale norma, a decorrere dal 2015, erano stati introdotti due crediti d'imposta a favore degli enti di previdenza obbligatoria e dei Fondi pensione (rispettivamente nella misura del 6% e del 9%), a condizione che i proventi assoggettati alle ritenute e alle imposte sostitutive venissero investiti in attività di carattere finanziario a medio o lungo termine individuate con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze[57].

Tali crediti d'imposta erano stati introdotti quale agevolazione volta a compensare l'incremento dell'aliquota impositiva sui redditi di natura finanziaria, dall'11,5 al 20% per gli investimenti dei Fondi pensione e dal 20 al 26% per le Casse di previdenza private.

In merito alla agevolazione, con la "legge di bilancio 2018" (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 73) sono stati inclusi – tra gli investimenti qualificati – anche le quote di prestiti o di fondi di credito cartolarizzati erogati o originati per il tramite di piattaforme di prestiti per soggetti non professionali (c.d. *peer to peer lending*), gestite da intermediari finanziari, da istituti di pagamento ovvero da soggetti vigilati operanti sul territorio italiano in quanto autorizzati in altri Stati dell'UE.

È stato altresì previsto che, i redditi generati da tali investimenti sono esenti da imposizione (comma 90, l. n. 232 del 2016), purché gli strumenti finanziari oggetto di investimento qualificato siano detenuti per almeno cinque anni (comma 91, l. n. 232 del 2016).

Ove ceduti prima dei cinque anni, i redditi realizzati attraverso la cessione e quelli

[56] Cfr. commi da 91 a 94 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

[57] Il d.m. 19 giugno 2015 ha regolamentato le condizioni, i termini e le modalità di applicazione della medesima, individuando in particolare le tipologie di «attività di carattere finanziario a medio o lungo termine» per le quali è possibile beneficiare dell'agevolazione: a) azioni o quote di società ed enti, residenti fiscalmente, in Italia o in uno degli Stati membri UE o in Stati aderenti all'accordo sullo Spazio economico europeo, operanti prevalentemente nella elaborazione o realizzazione di progetti relativi a settori infrastrutturali turistici, culturali, ambientali, idrici, stradali, ferroviari, portuali, aeroportuali, sanitari, immobiliari pubblici non residenziali, delle telecomunicazioni, compresi quelle digitali, e della produzione e trasporto di energia; b) azioni o quote di Oicr di durata non inferiore ai cinque anni che investono prevalentemente in strumenti finanziari emessi da società non quotate nei mercati regolamentati che svolgono attività diverse da quella bancaria, finanziaria o assicurativa e in crediti a medio e lungo termine a favore di tali società, residenti, fiscalmente, in Italia o in uno degli Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'accordo sullo Spazio economico europeo. Con risoluzione n. 92/E/2016, l'Agenzia delle entrate ha fornito alcuni chiarimenti in merito ai criteri per l'individuazione degli investimenti che danno diritto ai crediti d'imposta previsti a favore degli enti di previdenza obbligatoria e delle forme di previdenza complementare.

percepiti durante il periodo minimo di investimento sono soggetti all'imposta sostitutiva ordinaria (26%), unitamente agli interessi, senza applicazione di sanzioni, ed il relativo versamento va effettuato entro il giorno 16 del secondo mese successivo alla cessione.
In caso di rimborso o scadenza dei titoli oggetto di investimento prima dei cinque anni, le somme conseguite vanno reinvestite negli strumenti finanziari citati entro 90 giorni.
Infine, la "legge di bilancio 2019", l. 30 dicembre 2018, n. 145, intervenendo sui sopracitati commi 88 ed 89, ha previsto al comma 210, l'innalzamento della percentuale (dal 5 al 10%) dell'attivo patrimoniale da destinare agli investimenti qualificati.
Infine, la "legge di bilancio 2017" (legge n. 232 dell'11 dicembre 2016, articolo 1, commi 88-114) ha introdotto agevolazioni fiscali volte a incoraggiare investimenti a lungo termine (per almeno cinque anni) nelle imprese e in particolar modo nelle PMI, nonché per le persone fisiche attraverso i piani individuali di risparmio (PIR)[58].
A seguito delle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 50 del 2017, anche le Casse di previdenza possono accedere a tali strumenti ed alla relativa detassazione.

L'investimento nei PIR è dunque consentito anche alle Casse di previdenza, con l'applicazione del regime fiscale agevolato che ne prevede la detassazione; per i predetti Enti, gli investimenti nei PIR non sono sottoposti ai limiti quantitativi previsti dalla legge (destinazione agli investimenti qualificati in strumenti finanziari delle imprese di somme o valori per un importo non superiore, in ciascun anno solare, a 30.000 euro ed entro un limite complessivo non superiore a 150.000 euro).
In sostanza, si consente agli Enti di previdenza obbligatoria di effettuare investimenti, fino al 10% (5% fino al 31 dicembre 2018) del loro attivo patrimoniale risultante dal rendiconto dell'esercizio precedente in investimenti qualificati nonché in piani di risparmio a lungo termine.

---

[58] La disciplina dei Pir – Piani individuali di risparmio a lungo termine (commi 100-114 della legge n. 232 del 2016) prevede un regime di esenzione fiscale per i redditi di capitale e i redditi diversi percepiti da persone fisiche residenti in Italia, al di fuori dello svolgimento di attività di impresa commerciale, derivanti da investimenti detenuti per almeno 5 anni nel capitale di imprese italiane e europee, con una riserva per le PMI, nei limiti di 30mila euro all'anno e, comunque di complessivi 150mila euro. I piani di risparmio devono essere gestiti dagli intermediari finanziari e dalle imprese di assicurazione i quali devono investire le somme assicurando la diversificazione del portafoglio.

Per effetto delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 210 della legge di bilancio 2019, i redditi di capitale e diversi di natura finanziaria derivanti dagli investimenti effettuati dalle Casse di previdenza nel limite del 10% del loro attivo patrimoniale, come risultante dal rendiconto dell'esercizio precedente, non scontano l'applicazione di imposte[59] se relativi:
i) ad azioni o quote (quindi, diversamente dal regime Pir, solo in *equity*) di imprese residenti fiscalmente in Italia, o in Paesi UE o in Stati SEE con stabile organizzazione in Italia, purché si tratti di partecipazioni non qualificate;
ii) ad azioni o quote di Oicr (Organismi di investimento collettivo del risparmio) residenti fiscalmente in Italia, in Paesi UE o in Stati SEE che investono prevalentemente in tali azioni o quote (deve pertanto trattarsi di c.d. fondi dedicati, vale a dire con investimento in prevalenza costituito dalle predette attività);
iii) a quote di prestiti, di fondi di credito cartolarizzati erogati od originati per il tramite di piattaforme di prestiti per soggetti finanziatori non professionali (c.d. *peer to peer lending*), gestite da società iscritte nell'albo degli intermediari finanziari tenuto dalla Banca d'Italia di cui all'art. 106 del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 ("Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia"), da istituti di pagamento rientranti nel campo di applicazione dell'art. 114 del medesimo testo unico o da soggetti vigilati operanti nel territorio italiano in quanto autorizzati in altri Paesi UE;
iv) a investimenti in Pir o Oicr Pir-*compliant* (ovvero, nel rispetto dei limiti e vincoli precedentemente commentati);
v) a quote o azioni di Fondi per il *venture capital* residenti in Italia o in Paesi UE o in Stati SEE.
I redditi derivanti dagli investimenti qualificati nonché dai piani di risparmio a lungo termine (Pir) sono esenti ai fini dell'imposta sul reddito e pertanto non concorrono alla formazione della base imponibile della predetta imposta sostitutiva del 20% gravante sul fondo pensione e incrementano la parte corrispondente ai redditi già assoggettati ad imposta ai fini della formazione delle prestazioni pensionistiche erogate agli iscritti.

[59] Cfr. F. DI CESARE – A. VANNINI, *Nuovi Pir e altre agevolazioni fiscali per investimenti a lungo termine in attesa di una ragionevole attuazione*, in *Il fisco*, 2019, 12, 1133; Alla luce di quanto sopra, pertanto, anche questa agevolazione è riconosciuta, sia nel caso di investimento diretto, sia nel caso in cui, invece, l'investimento qualificato avvenga per il tramite di fondi d'investimento (in tal caso, però, con il solo vincolo che questi ultimi investano "prevalentemente" in azioni o quote delle imprese qualificanti). A tale riguardo, è ragionevole ritenere che, per quanto riguarda gli investimenti effettuati tramite Oicr, il requisito della "prevalenza" debba essere verificato avendo riguardo al regolamento di gestione dell'Oicr.

Nelle ipotesi in cui il reddito di capitale non concorra a determinare il risultato netto del periodo, sono operate delle ritenute a titolo di imposta. Il valore del patrimonio netto del fondo all'inizio e alla fine di ciascun anno è desunto da un apposito prospetto di composizione del patrimonio. Qualora in un periodo di imposta si verifichi un risultato negativo, quest'ultimo, quale risultante alla relativa dichiarazione, può essere computato in diminuzione del risultato della gestione dei periodi di imposta successivi, per l'intero importo che trova in essi capienza, oppure essere utilizzato, in tutto o in parte, in diminuzione del risultato della gestione di altre linee di investimento del fondo, a partire dal periodo di imposta in cui detto risultato negativo è maturato, riconoscendo il relativo importo a favore della linea di investimento che ha maturato il risultato negativo.

7. Conclusioni

La trasformazione delle Casse di previdenza operata dal d.lgs. n. 509 del 1994, pur avendo inciso sulla forma giuridica dell'ente e sulle modalità organizzative delle sue funzioni, non ha modificato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza, che mantiene una funzione strettamente correlata all'interesse pubblico di assicurare dette prestazioni sociali a particolari categorie di lavoratori (Corte cost., 11 gennaio 2017, n. 7).

Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di affermare che "dal quadro così tracciato (a seguito della riforma) emerge che la suddetta trasformazione ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed 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 (Corte cost., sentenza 18 luglio 1997, n. 248).

Gli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 509 del 1994 evidenziano, d'altra parte, numerosi ed incisivi momenti di vigilanza e controllo nell'attività gestionale, organizzativa e contabile dell'Ente previdenziale privatizzato.

La nuova configurazione degli Enti in associazioni o in fondazione con personalità giuridica di diritto privato con autonomia gestionale, organizzativa e contabile, non ne ha intaccato, dunque, gli essenziali connotati pubblicistici.

Rileva l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 509 del 1994, ai cui sensi «Gli enti trasformati continuano a svolgere le attività previdenziali e assistenziali in atto riconosciute a favore delle categorie di lavoratori e professionisti per le

quali sono stati originariamente istituiti, ferma restando la obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione». Le risorse delle Casse sono assicurate *iure imperii* dall'ordinamento generale in base ad obblighi imposti da norme di diritto pubblico. L'esclusione di un intervento a carico della solidarietà generale consegue alla stessa scelta di trasformare l'Ente, in quanto implicita nella premessa che nega finanziamenti pubblici diretti o indiretti; ma l'obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione, espressione della solidarietà interna ai professionisti, a vantaggio dei quali l'Ente è stato istituito, consente di convogliare risorse economiche in favore della Fondazione in adempimento di obbligazioni *ex lege* cui i soggetti interessati non possono liberamente sottrarsi.
In Italia persiste, come modello di tassazione degli Enti previdenziali, l'ETT, ovvero esenzione, tassazione, tassazione; siamo uno dei pochi paesi dell'Unione europea che ancora adotta questo modello, sia per i Fondi pensione che per gli Enti di previdenza privata, che individua due diversi momenti in cui avviene la tassazione. Vengono assoggettati ad imposizione fiscale sia i rendimenti nel momento in cui vengono realizzati che le prestazioni nel momento della erogazione. I contributi sono esenti nella fase del versamento ma vengono tassati al momento dell'erogazione della prestazione pensionistica. Per evitare fenomeni di doppia imposizione fiscale dei rendimenti sarebbe necessario assoggettare a tassazione la prestazione pensionistica al netto del rendimento conseguito, come avviene per i Fondi pensione complementari italiani. Per le Casse di previdenza invece ciò non avviene in quanto la prestazione viene interamente assoggettata a imposizione fiscale. La difficoltà di utilizzo di questo modello da parte delle Casse risiede nella assenza di relazione funzionale diretta tra prestazione pensionistica e rendimenti.
Con riguardo alla Cassa del Notariato, poi, si evidenzia come, a differenza delle altre Casse di previdenza, l'ammontare della pensione dei notai è prestabilito ed è rapportato alla sola anzianità contributiva maturata dal notaio, a prescindere dall'entità della contribuzione effettuata, con una particolare attenzione, quindi, al principio di solidarietà.
Gli interventi legislativi che si sono susseguiti hanno prodotto uno scollamento con la linea di sistema inizialmente tracciata, soprattutto dal punto di vista fiscale. Forse, è tempo di una riforma di sistema generale, in perfetta attuazione delle finalità sancite dall'art. 38 Cost.
Un'occasione per una rivisitazione del sistema di tassazione (e non solo) delle Casse, potrebbe individuarsi nella proposta della Commissione finanze affinché l'Italia si adegui al resto dell'Europa e adotti il modello EET ovvero esenzione, esenzione, tassazione; questo modello individua il momento della tassazione unicamente nella fase dell'erogazione della prestazione. I contributi e i

rendimenti sono esenti da tassazione nella prima e nella seconda fase e vengono tassati al momento dell'erogazione della prestazione dato che essa è formata dai contributi versati dagli iscritti e dai rendimenti conseguiti dal fondo.
Infine, quanto alle forme di agevolazione si chiarisce che, come visto, non siamo in presenza di agevolazioni per le Casse in senso stretto ma di agevolazioni la cui finalità è incentivare l'attività a cui sono destinate tali forme di investimento; sono i soggetti destinatari di quegli investimenti e le attività che conducono a loro, i reali soggetti agevolati, non le Casse.

CAPITOLO IV

Sistemi previdenziali e fiscalità: profili comparati e di riforma

Menita Giusy De Flora
Ricercatore di Diritto tributario, Università di Salerno

Il trattamento fiscale delle Casse previdenziali private è un tema di grande interesse ed attualità.
Nel capitolo, si evidenzieranno i modelli di tassazione adottati nei sistemi previdenziali dei diversi Stati, con un particolare *focus* sul regime di tassazione applicato agli Enti previdenziali privati in Germania e Spagna. Si realizzeranno altresì alcune brevi considerazioni sui mutamenti che dovrebbero interessare la previdenza complementare così come previsti nel disegno di legge delega per la riforma dell'Irpef.

The tax treatment of private pension funds is a topical and interesting issue.
In the chapter, the tax models adopted in the social security systems of the various States will be highlighted, with a particular focus on the tax system applied to private social security institutions in Germany and Spain. Some brief considerations will also be made on the changes that should interest supplementary pensions as provided for in the bill to reform the "Irpef".

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. – 2. I modelli di tassazione: uno sguardo di insieme. – 3. Profili comparati. – 3.1. Germania. – 3.2. Spagna. – 4. Profili di riforma e considerazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive

Nella giurisprudenza nazionale[1] è possibile cogliere l'esistenza dei legami tra i valori della sicurezza sociale, la cui espressione (in virtù di un'evoluzione costituzionalmente orientata) risulta comprensiva «di tutti i diritti, tanto di previdenza che di assistenza, collegati alla persona e alla sua dignità e, in quanto tali, inviolabili ...»[2], ed i principi dell'ordinamento tributario, tra cui quello di capacità contributiva[3].

Il tradizione orientamento della Corte costituzionale[4] statuisce che «… la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria … anche se ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere necessariamente supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione ...».

Pertanto, è possibile individuare delle precise coordinate costituzionali a supporto di una discriminazione qualitativa di favore per la tassazione delle risorse destinate alla sicurezza sociale ed, in particolare, per la previdenza obbligatoria rispetto a quella volontaria[5].

Tuttavia, nonostante il condivisibile consolidamento del collegamento costituzionale tra sicurezza sociale e capacità contributiva, non si rinviene una legislazione fiscale che possa garantire una coerente attuazione dei suddetti principi.

Ciò emerge anche considerando il vigente trattamento fiscale delle Casse previdenziali private.

---

[1] V. Cass. civ., sez. trib., 1 aprile 2016, n. 6344; Cass. civ., sez. trib., 03 febbraio 2012, n. 1550; Cass. civ., sez. trib., 12 novembre 2010 n. 23001.

[2] Cass. civ., sez. trib., 03 febbraio 2012, n. 1550.

[3] In dottrina, v., in generale, F. MARCHETTI – M. MARÈ, *Previdenza complementare e disciplina fiscale*, Bologna, 2009; F. MARCHETTI, *Il regime fiscale della previdenza complementare*, Roma, 2019.

[4] V., tra le tante, Corte cost., 9 febbraio 2015, n. 10.

[5] S. FIORENTINO, *Sicurezza sociale, capacità contributiva e regimi sostitutivi: dall'armonia dei principi all'incoerenza della normativa fiscale vigente*, in *Notariato*, 6, 2021, 691 ss.

Come è noto, infatti, a differenza di ciò che avviene nei principali Paesi[6] europei, in Italia le somme destinate al trattamento contributivo delle Casse previdenziali private sono tassate prima in capo alla Cassa al 26% come redditi di capitale assoggettati ad imposta sostitutiva dell'Ires e, successivamente, sono nuovamente tassati, ai fini Irpef, in capo ai destinatari del trattamento previdenziale, al lordo dei rendimenti già assoggettati a tassazione in capo alla Cassa. Ciò produce un'evidente doppia imposizione economica degli stessi flussi reddituali.

Pertanto, tale trattamento fiscale, che concerne la previdenza obbligatoria, non opera nessuna discriminazione qualitativa di favore, ma, al contrario, prevede una tassazione per i redditi derivanti dalle risorse investite dall'Ente previdenziale per garantire le proprie finalità istituzionali con un'imposizione sostitutiva pari al 26% che è più alta di quella ordinaria attualmente applicata ai fini Ires.

Inoltre, il regime impositivo previsto per le Casse previdenziali private risulta essere meno favorevole rispetto a quello riservato alla tassazione dei Fondi pensione, ai quali viene applicata un'aliquota pari al 20% dei rendimenti maturati in ciascun periodo di imposta, con successiva tassazione in capo al percipiente al netto dei rendimenti già tassati, proprio per attenuare i profili di doppia imposizione economica.

È, quindi, facilmente comprensibile come, nel tempo, sia divenuta sempre più avvertita l'esigenza di una riforma organica della legislazione fiscale correlata agli aspetti previdenziali, con particolare riguardo al regime di tassazione delle Casse private[7].

Nel presente lavoro, si evidenzieranno i modelli di tassazione adottati nei sistemi previdenziali dei diversi Stati, con un particolare focus sul regime di tassazione applicato agli Enti previdenziali privati in Germania e Spagna. Si realizzeranno altresì alcune brevi considerazioni sui mutamenti che dovrebbero interessare la previdenza complementare così come previsti nel disegno di legge delega per la riforma dell'Irpef.

---

[6] V. *infra*.

[7] S. FIORENTINO, *Sicurezza sociale, capacità contributiva e regimi sostitutivi: dall'armonia dei principi all'incoerenza della normativa fiscale vigente*, cit.

2. I modelli di tassazione: uno sguardo di insieme

Come è noto, la materia tributaria è generalmente caratterizzata dal principio dell'autonomia dei periodi di imposta, per cui i presupposti dell'obbligazione tributaria hanno rilevanza nei confini dello specifico periodo di imposta in cui si manifestano. In materia previdenziale, invece, l'arco temporale di riferimento risulta essere più ampio, per cui i legislatori nazionali possono decidere di concentrare la tassazione in una o più fasi in cui la vicenda previdenziale si articola, accordando, alle altre fasi, un regime di esenzione secondo uno dei differenti modelli teorici di tassazione che si sono sviluppati negli anni.

I modelli di tassazione adottati nei sistemi previdenziali dai vari Stati[8] si differenziano, infatti, a seconda del momento in cui viene imposto l'onere tributario[9].

In particolare, il processo di accumulazione del risparmio affluente a forme di previdenza si può scindere idealmente in tre momenti nei quali può essere prevista la tassazione: versamento dei contributi (fase di contribuzione); maturazione ed accumulo dei rendimenti (fase di accumulazione); erogazione delle prestazioni finali, in forma di rendita o capitale (fase di erogazione).

Il sistema degli incentivi fiscali si basa proprio sulla definizione dei momenti in cui viene accordata l'esenzione.

I modelli più diffusi risultano essere i seguenti:

– il Modello EET (esente-esente-tassato): i contributi ed i rendimenti sono esenti nel periodo di accumulazione, ma sono tassati nel momento dell'erogazione della prestazione;

– il Modello ETT (esente-tassato-tassato): la tassazione dei contributi avviene nel momento dell'erogazione della prestazione (analogamente al modello precedente), ma l'imposizione dei rendimenti si verifica anche nella fase di accumulo;

– Modello TTE (tassato – tassato – esente): i contributi ed i rendimenti sono tassati nel momento dell'accumulazione, concedendo l'esenzione delle prestazioni.

---

[8] Sul tema, v. A. TURSI, *Le fonti normative e negoziali della previdenza complementare in Europa*, Torino, 2013.

[9] V. OECD (2019), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 indicators*, Paris, OECD Publishing; OECD (2019), *Pension Funds in Figures*, Paris, OECD Publishing; OECD (2019), *Pension Markets in Focus*, Paris, OECD Publishing; OECD (2015), *The tax treatment of funded private pension plans: OECD and EU country profiles*, Paris, OECD Publishing.

In realtà, sono possibili diverse combinazioni, per cui, ampliando l'orizzonte di analisi oltre i confini europei, risulta quanto segue[10]:
– Modello EET:
Canada, Cile, Croazia, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Giappone, Lettonia, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Romania, Slovenia, Spagna, Svizzera, Regno Unito, USA;
– Modello ETT:
Danimarca, Italia, Svezia;
– Modello TET:
Austria, Belgio, Francia, Corea del Sud, Malta, Portogallo;
– Modello TEE:
Repubblica Ceca, Ungheria, Israele, Lituania, Lussemburgo;
– Modello TTE:
Australia, Nuova Zelanda, Turchia;
– Modello ETE:
Cipro;
– Modello EEE:
Bulgaria, Colombia, Messico, Slovacchia.
È evidente che il Modello EET risulta essere quello predominante tra i Paesi dell'Ocse.
L'armonizzazione di tale modello è molto incentivata in sede europea, dato che l'eterogeneità dei modelli può determinare problemi di doppia imposizione o di doppia non imposizione in caso di trasferimento in uno Stato che adotta un modello differente rispetto allo Stato di provenienza.
Inoltre, la diversità e le specificità dei sistemi fiscali nazionali possono causare un impedimento all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal diritto dell'Unione europea.
Tuttavia, l'armonizzazione risulta di difficile attuazione. Anche se l'art. 34 della Carta di Nizza potrebbe costituire un fondamento giuridico per la suddetta armonizzazione, è necessario (ovviamente) considerare quanto previsto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il quale prevede che le norme adottate non compromettano le facoltà di definire i principi fondamentali del sistema di sicurezza sociale degli Stati membri. Pertanto, le politiche sociali restano di competenza prevalentemente nazionale, anche se l'Unione europa può intraprendere iniziative per favorirne la convergenza.

[10] Fonte: OECD, *Pensions Outlook 2018* (2018).

3. Profili comparati

Nei paragrafi che seguono si realizzeranno alcune considerazioni sul regime di tassazione applicato in Germania e Spagna.

3.1. Germania

In generale, il sistema pensionistico tedesco (I Pilastro) è basato su una pluralità di fondi, gestiti o controllati dallo Stato, ed è obbligatorio per tutti i lavoratori. Gli schemi pensionistici di base variano a seconda della categoria di lavoratori e dei settori considerati.
La previdenza complementare tedesca (II Pilastro) è di tipo volontario ed occupazionale. La prima disciplina organica risale al 1974, con l'emanazione della legge sul miglioramento della previdenza complementare aziendale (cd. "*BertAVG*"), che fissa i requisiti minimi per originare un sistema pensionistico occupazionale di tipo integrativo. Gli schemi di previdenza complementare sono finanziati attraverso il metodo della capitalizzazione.
Infine, il III Pilastro è composto essenzialmente da polizze vita, i cui premi sono interamente deducibili.

In Germania, la previdenza per i liberi professionisti è supervisionata, ma non gestita, dall'ABV ("*Arbeitsgemeinschaft Berufsstandischer Versorgungseinrichtungen*").
L'Ente ha come finalità quella di salvaguardare, promuovere e difendere gli interessi comuni dei suoi membri tra cui rientrano, tra l'altro, i medici, gli architetti, i notai, gli avvocati, i commercialisti e gli ingegneri.
Le Casse pensionistiche tedesche sono enti di diritto pubblico con adesione obbligatoria da parte di tutti i professionisti e sono autogestite da parte degli Ordini professionali che configurano il sistema di contribuzione e di erogazione delle prestazioni. Inoltre, esse sono addette all'effettiva funzione previdenziale, in quanto offrono un livello più alto delle prestazioni base e si autofinanziano attraverso i contributi dei soci, risultando, pertanto, indipendenti dallo Stato.
Le Casse pensionistiche tedesche operano all'interno del I Pilastro della previdenza obbligatoria. In altri termini, la previdenza professionale rappresenta un sistema speciale di previdenza obbligatoria, poiché, in virtù del mandato della legge regionale, è dedicata esclusivamente agli appartenenti a determinati gruppi professionali che devono essere assistiti in ogni forma di esercizio della professione (sia in forma autonoma, sia dipendente). I professionisti sono, quindi,

esonerati dall'obbligo di adesione all'assicurazione pensionistica obbligatoria, in quanto soggetti all'obbligo di adesione alla Cassa previdenziale.
La peculiarità delle suddette Casse consiste nel fatto che non si finanziano attraverso i contributi dei lavoratori in servizio secondo il sistema di ripartizione (come avviene per l'assicurazione pensionistica obbligatoria), ma attraverso il "piano di copertura aperta" o la "copertura probabile modificata". Quest'ultima risulta essere molto simile al sistema applicato dalle assicurazioni private sulla vita e tiene conto del tempo nel quale i contributi restano nel fondo della Cassa di previdenza. Il "sistema di copertura aperta" si caratterizza per la possibilità di inserire anche un accesso successivo nel rapporto di equivalenza.
In Germania, si applica il Modello EET che è stato adottato a partire dal 2005, ad eccezione delle assicurazioni pensionistiche obbligatorie, tassate secondo il modello TET.
È evidente, quindi, la totale autonomia gestionale ed il livello regionale che caratterizza la previdenza delle professioni in Germania, oltre al fatto che tale Stato ha deciso di uniformarsi al Modello maggiormente adottato tra gli Stati come in precedenza evidenziato.

3.2. Spagna

Il sistema pensionistico spagnolo[11] pubblico di base (I Pilastro) è un sistema generalizzato ed obbligatorio, fondato sul metodo a ripartizione.
La previdenza complementare (II Pilastro) non è di tipo obbligatorio, ma volontario. Gli schemi di previdenza complementare sono finanziati con il metodo della capitalizzazione.
Infine, il III Pilastro è volontario e libero e prevede una limitata deducibilità dei premi pagati alla compagnia di assicurazioni.
Dal 2021, la deducibilità è prevista nel limite massimo annuo di 2.000 euro ovvero del 30% della somma dei redditi netti del lavoro personale e del reddito di impresa. Fino al 2020, tale limite era pari a 8.000 euro all'anno o al 30% della somma dei redditi netti del lavoro personale e del reddito di impresa.
Inoltre, il professionista può dedurre fino a 1.000 euro all'anno per i contributi versati al piano pensionistico del coniuge quando il reddito netto del coniuge

[11] Sul tema, v. J.M. BOSH, *Fiscalidad de los planes de pensiones y otros sistema de previsión social*, 2014; J. LASARTE ÁLVAREZ, *Planes de pensiones. Reflexiones críticas sobre su régimen fiscal*, 2021.

ed il reddito delle attività commerciali è inferiore a 8.000 euro. Fino al 2020, il limite era di 2.500 euro.
In generale, un soggetto che inizia a svolgere in Spagna un'attività da libero professionista deve iscriversi al RETA ("*Régimen Especial de Trabajadores Autónomos*"), ossia al regime della previdenza per i lavoratori autonomi all'interno del sistema generale di previdenza sociale nazionale.
Tuttavia, vi sono alcune categorie professionali (come gli architetti, gli avvocati, i medici e gli ingegneri) che, invece, hanno la possibilità di scegliere un canale differente, inscrivendosi a specifiche Casse previdenziali di categoria, denominate "*Mutualidades*".
Uno dei requisiti fondamentali delle suddette Casse previdenziali è quello di garantire almeno il 60% della copertura offerta dal RETA e che la quota contributiva sia di almeno l'80% rispetto a quella del RETA.
Inoltre, le "*Mutualidades*" sono società di persone (non possono essere società di capitali), caratterizzate dall'assenza di scopo di lucro, con una struttura democratica ed autogestite, che perseguono l'obiettivo base della previdenza sociale. Le informazioni contabili e finanziarie di categoria vengono fornite dalla "*Confederación Española de Mutualidades*", che è composta sia da Casse previdenziali di categoria che da Fondi pensione.

Il sistema previdenziale spagnolo per i liberi professionisti risulta essere abbastanza vincolante: il lavoratore, una volta scelto il regime della previdenza per i lavoratori autonomi all'interno del sistema generale di previdenza sociale nazionale, non può successivamente iscriversi alla Cassa previdenziale di categoria, che potrà solo svolgere funzioni di Cassa complementare.
Pertanto, il soggetto dovrà considerare una serie di variabili al momento di realizzare la sua scelta, tra cui la circostanza che le quote pagate alla "*Mutualidad*" sono in parte deducibili e sono generalmente inferiori rispetto a quelle previste per la previdenza sociale nazionale per i lavoratori autonomi.
In Spagna, il legislatore ha previsto il Modello EET, uniformandosi, pertanto, al modello prevalente adottato tra gli Stati europei.

4. Profili di riforma e considerazioni conclusive

Il disegno di legge delega per la riforma dell'Irpef prevede una serie di interventi per riordinare e razionalizzare il sistema fiscale e fornire un maggior stimolo alla crescita. Tra i suddetti interventi è prevista la revisione del regime del risparmio gestito tale da determinare la base imponibile sulla base del "realizzato"

(preferibile rispetto al "maturato") ed il passaggio, ai fini che maggiormente interessano in questa sede, del sistema fiscale della previdenza complementare dal modello ETT a quello EET. Inoltre, è prevista la modifica del regime di tassazione per la fase di erogazione delle prestazioni.
Come è noto, attualmente, in Italia, i rendimenti degli investimenti finanziari relativi alle forme di previdenza complementare prevedono: l'esenzione (parziale) nella fase di accumulazione, essendo i contributi deducibili entro il limite massimo annuale di 5.164,7 euro; la tassazione nella fase di maturazione con un'imposizione sostitutiva pari al 20%; la tassazione nella fase di prestazione.
Il modello EET prevede, invece, come in precedenza evidenziato, l'esenzione anche della fase di maturazione. La previsione di tale modello comporterebbe, quindi, un aumento della redditività degli investimenti finalizzati alla costituzione di un trattamento previdenziale complementare ed una armonizzazione della fiscalità della previdenza complementare a livello continentale evitando il rischio di doppie imposizioni.
Come in precedenza anticipato, la disciplina fiscale delle Casse previdenziali private prevede che le somme destinate al loro trattamento contributivo siano tassate prima in capo alla Cassa e, successivamente, siano nuovamente tassate, ai fini Irpef, in capo ai destinatari del trattamento previdenziale, al lordo dei rendimenti già assoggettati a tassazione in capo alla Cassa, producendo un'iniqua doppia imposizione economica. In altri termini, la ricchezza prodotta dal professionista, già soggetta all'ordinaria fiscalità che contribuisce al finanziamento della previdenza pubblica, risulta ulteriormente tassata al momento dell'investimento finanziario vincolato al fine previdenziale, scontando un'ulteriore tassazione al momento dell'erogazione della prestazione.
Inoltre, un altro aspetto che in precedenza è stato anticipato concerne il fatto che la disciplina fiscale delle Casse previdenziali private si caratterizza per un'ingiustificata discriminazione rispetto alla disciplina della previdenza volontaria privata. Infatti, il regime impositivo previsto per le Casse previdenziali private risulta essere meno favorevole rispetto a quello riservato ai Fondi pensione.
È evidente, quindi, come sarebbe, opportuno prevedere, nel rispetto anche dei principi costituzionali in precedenza evidenziati, un trattamento fiscale simmetrico tra i vari strumenti.
In conclusione, la regola che dovrebbe ispirare la disciplina fiscale della previdenza privata dovrebbe prevedere la tassazione del risparmio accumulato dagli Enti preposti solo al momento della sua erogazione ai destinatari del

trattamento pensionistico, detassando la fase della contribuzione, ma anche quella dell'accumulazione dei rendimenti finalizzati alla funzione previdenziale cui sono destinati. In altri termini, sarebbe auspicabile che le Casse di previdenza dei liberi professionisti possano avvalersi del Modello EET, superando le iniquità nella tassazione in precedenza evidenziate ed allineandosi alla maggior parte degli altri Stati.

CAPITOLO V

Deducibilità dei contributi previdenziali obbligatori versati dai notai: eccezione o regola generale?

Nicolò Zanotti
Ricercatore di Diritto tributario, Università di Foggia

L'Agenzia delle entrate, con la risoluzione n. 66/E/2020, si è uniformata al constante indirizzo giurisprudenziale secondo cui i contributi previdenziali ed assistenziali obbligatori versati per legge dai notai rientrano tra quelli deducibili dal reddito professionale, ai sensi dell'art. 54, comma 1, del T.U.I.R. Tale conclusione può essere estensa anche alle altre categorie professionali, in quanto, se la spesa è sostenuta dal professionista, essa si pone in un rapporto di immediata derivazione con l'attività esercitata e si configura come un effetto economico dell'attività medesima, destinato a scopi che possono essere considerati, in senso lato, di "solidarietà".

The Revenue Agency, with resolution no. 66/E/2020, has conformed to the constant jurisprudential guideline according to which compulsory social security and welfare contributions paid by notaries are deductible from professional income, pursuant to art. 54, paragraph 1, of the T.U.I.R. This conclusion can also be extended to other professional categories, since, if the expense is incurred by the professional, it arises in a relationship of immediate derivation with the activity exercised and is configured as an economic effect of the activity itself, aimed at pursue objectives, in a broad sense, of "solidarity".

Sommario: 1. Premessa. – 2. L'orientamento della prassi e della giurisprudenza sulla deducibilità dei contributi notarili. – 3. L'applicazione del principio di inerenza ai contributi versati alla Cassa Nazionale del Notariato. – 4. Deducibilità dei contributi previdenziali obbligatori versati alle altre Casse professionali. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

L'Agenzia delle entrate, dopo una *querelle* durata molti anni, con la risoluzione n. 66/E/2020[1], ha definitivamente gettato la spugna uniformandosi al constante indirizzo giurisprudenziale[2] secondo cui i contributi previdenziali ed assistenziali obbligatori versati per legge dai notai alla Cassa Nazionale del Notariato rientrano tra quelli deducibili in sede di determinazione del reddito professionale, ai sensi dell'art. 54, comma 1, del T.U.I.R., e non hanno, invece, natura di onere deducibile dal reddito complessivo, ai sensi del precedente art. 10, comma 1, lett. *e*).

Tale conclusione, se non ha particolari conseguenze sulla determinazione dell'Irpef, in quanto la differente deduzione di fatto non incide sulla quantificazione dell'imposta, ha invece rilievo avuto riguardo al calcolo

[1] Cfr. ris. 12 ottobre 2020, n. 66/E, in *Leggi d'Italia*, commentata da G. FERRANTI, *Deducibilità dei contributi previdenziali dei professionisti: problema risolto solo per i notai*, in *Il Fisco*, 2020, 1-4107.

[2] In giurisprudenza, si veda, *ex multis*, Cass., sez. trib., 26 febbraio 2001, n. 2781, in *Corr. trib*., 2001, 24, 1813 ss., con nota di L. LODI, *Inerenza all'attività professionale dei contributi obbligatori versati alla Cassa di appartenenza* e in *Boll. trib*., 2001, 10, 784, con nota di F. MENTI, *Le spese per contributi obbligatori afferenti all'esercizio di arte o professione dedotte dal reddito complessivo come oneri deducibili anziché dal reddito di lavoro autonomo*; in questa pronuncia, peraltro, era proprio l'Ufficio a sostenere la deducibilità dei contributi dal reddito professionale; cfr. altresì Cass., sez. trib., 12 marzo 2001, n. 3595 e n. 3596, entrambe in *Rep. Foro it*., 2001; Cass., sez. trib., 27 gennaio 2009, n. 1939, in *Corr. trib*., 2009, 16, 1305 ss., con nota di A. BODRITO, *Inerenza e deducibilità dal reddito professionale dei contributi previdenziali*; in *Dir. prat. trib*., 2009, II, 1015, con commento di M. PASTORINO, *Contributi previdenziali ed assistenziali: oneri o costi?* e in *Boll. trib*., 9, 2009, 735, con nota di L. LOVECCHIO, *I contributi previdenziali dei professionisti tra oneri deducibili e spese inerenti al reddito di lavoro autonomo*; Cass. civ., sez. VI, 10 gennaio 2018, n. 321, in *Il Fisco*, 2018, 4, 382, con nota di A. BORGOGLIO, *I contributi repertoriali dei notai sono deducibili dal reddito di lavoro autonomo*; Cass., sez. trib., 4 settembre 2020, n. 18395, in *Notariato*, 2020, 6, 638, con commento di P. PURI, *Deducibilità dei contributi previdenziali dei professionisti: problema risolto solo per i notai* e in *Il Fisco*, 2020, 36, 3486, con nota di A. BORGOGLIO, *I contributi repertoriali versati dai notai al Consiglio Nazionale sono deducibili ai fini Irap*; Cass., sez. VI, 16 marzo 2021, n. 7340, in *Leggi d'Italia*.

dell'Irap[3], poiché la base imponibile in questo caso è data dalla differenza tra l'ammontare dei compensi percepiti e quello dei costi sostenuti nell'esercizio dell'arte o professione e, dunque, soltanto se i relativi contributi sono qualificabili come costi inerenti all'attività professionale essi possono concorrere in diminuzione alla determinazione del valore della produzione netta.
L'Ufficio ha giustificato il proprio cambio di rotta in forza della necessità di adeguarsi al citato consolidato orientamento giurisprudenziale, che terrebbe conto della peculiarità dei contributi dovuti dai notai alla Cassa Nazionale del Notariato, in quanto questi sono liquidati sul totale complessivo degli onorari repertoriali di ciascun mese e versati contemporaneamente alla presentazione degli estratti mensili dei repertori, indipendentemente dai compensi effettivamente percepiti[4].
In altre parole, l'Agenzia delle entrate, onde evitare un'apertura di questa forma di deduzione anche ad altri tipi di contributi dovuti alle Casse private, ha inteso circoscrivere l'orientamento in maniera specifica.
Tanto premesso, occorre chiedersi se tale motivazione sia effettivamente esaustiva o se la possibilità di dedurre i contributi obbligatori[5] dei lavoratori

[3] L'imposta regionale sulle attività produttive trova la sua disciplina nel d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 e si applica sul «valore della produzione netta derivante dall'attività esercitata nel territorio della regione» (art. 4, comma 1). Ai fini della determinazione del valore della base imponibile sopra descritta, l'art. 8 del medesimo testo di legge dispone che per i soggetti esercenti arti e professioni «la base imponibile è determinata dalla differenza tra l'ammontare dei compensi percepiti e l'ammontare dei costi sostenuti inerenti alla attività esercitata, compreso l'ammortamento dei beni materiali e immateriali, esclusi gli interessi passivi e le spese per il personale dipendente. I compensi, i costi e gli altri componenti si assumono così come rilevanti ai fini della dichiarazione dei redditi». Appare evidente, quindi, come la qualificazione dei contributi previdenziali incida sulla determinazione di questa imposta. Cfr. circ. 15 maggio 2001, n. 5 della Fondazione L. PACIOLI, *Il trattamento fiscale dei contributi previdenziali versati dai professionisti*, in *www.fondazionenazionalecommercialisti.it*.
[4] L'art. 4 del decreto del Ministero della giustizia 27 novembre 2012, n. 265 – che, in attuazione dell'art. 9, comma 2, del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, fissa i parametri ai fini dei versamenti dei contributi dovuti dai notai alla Cassa professionale – stabilisce che «Il notaio è tenuto a versare alla Cassa Nazionale del Notariato e al Consiglio Nazionale del Notariato le percentuali degli importi di cui agli articoli 5 e 6 del presente decreto, determinate ai sensi degli articoli 12 e 20 della legge 27 giugno 1991, n. 220». In specie, il richiamato art. 12 della l. n. 220 del 1991 prevede, al comma 1, che «il notaio è tenuto al versamento in favore della Cassa Nazionale del Notariato, per gli atti soggetti ad annotamento nei repertori, di una quota degli onorari ... degli stessi» e, al successivo comma 3, che «La quota di onorario di cui al comma 1 è liquidata dal notaio sul totale complessivo degli onorari repertoriali di ciascun mese ... e versata all'archivio notarile del distretto, contemporaneamente alla presentazione degli estratti mensili dei repertori» (cfr. anche l'art. 9 dello Statuto della Cassa Nazionale del Notariato).
[5] Cfr. F. MARCHETTI, *La previdenza privata nel sistema delle imposte sui redditi*, Padova, 1989,

autonomi nella determinazione del relativo reddito possa anche essere giustificata in forza di rilievi ulteriori, che consentano di estendere tale interpretazione oltre i ristretti limiti entro cui si è mossa l'Agenzia delle entrate.

2. L'orientamento della prassi e della giurisprudenza sulla deducibilità dei contributi notarili

Allo scopo di meglio definire i termini della questione, è opportuno premettere che il notaio è tenuto al versamento in favore della Cassa Nazionale del Notariato, per gli atti soggetti ad annotamento nei repertori, di una quota liquidata sul totale complessivo degli onorari repertoriali di ciascun mese, contemporaneamente alla presentazione degli estratti mensili dei repertori stessi[6].
Tale contributo assume, quindi, una natura peculiare rispetto a quelli versati dalle altre categorie professionali, poiché, oltre ad essere obbligatorio, è posto dalla legge direttamente a carico del professionista e, perciò, va corrisposto comunque e solo dal notaio, indipendentemente dall'effettiva riscossione del corrispettivo della prestazione nei confronti del cliente, ovvero dalla sua gratuità[7]. L'adempimento relativo al versamento del contributo repertoriale sorge al completamento della prestazione ed alla iscrizione a repertorio dell'atto rogato, a prescindere dalla percezione dell'onorario.
È evidente, dunque, il nesso tra esercizio della professione e obbligo di sostenimento di tale spesa.

34 ss., secondo cui la previdenza obbligatoria è quella particolare forma assicurativa predisposta dallo Stato in attuazione di precetti costituzionali, avente carattere cogente nei confronti dei destinatari, diretta a tutelare il lavoratore da eventi futuri inerenti alla sua capacità di lavoro.

[6] Più nel dettaglio, l'art. 9 dello Statuto regolante il funzionamento della Cassa Nazionale del Notariato, richiamando le disposizioni di settore, prevede che «per assicurare lo svolgimento dei compiti istituzionali della Cassa Nazionale del Notariato, il notaio è tenuto al versamento in favore della Cassa, per gli atti soggetti ad annotamento nei repertori, di una quota degli onorari. ... La quota di onorario di cui al comma 1 è liquidata dal notaio sul totale complessivo degli onorari repertoriali di ciascun mese, in un prospetto riepilogativo redatto in sostituzione dell'indicazione prevista dall'art. 19, R.d.l. 14 luglio 1937, n. 1666, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 dicembre 1937, n. 2358, e versata all'Archivio notarile del distretto, contemporaneamente alla presentazione degli estratti mensili dei repertori».

[7] Come detto, in questo caso i contributi vengono versati mensilmente, contemporaneamente alla presentazione degli estratti e sulla base degli atti iscritti nel repertorio del singolo professionista. In dottrina, cfr. L. BELLINI, *La deducibilità dei contributi obbligatori dei professionisti*, in *Corr. trib.*, 2001, 3155 ss.; M. TORTORELLI, *Il contributo previdenziale obbligatorio e l'adempimento dichiarativo del professionista*, in *Il Fisco*, 2012, 1-2421 ss.

Ciononostante, l'Agenzia delle entrate, fino al recente *revirement*, ha in più occasioni[8] affermato che i contributi pagati dai professionisti alle proprie Casse di previdenza non sarebbero altro che contributi obbligatori per legge versati per finalità previdenziali e assistenziali e, per tale motivo, non potrebbero, a rigore, rientrare nell'ambito delle spese sostenute nell'esercizio dell'attività.
Secondo l'Ufficio, infatti, le spese afferenti all'attività professionale sarebbero solo quelle sopportate per lo svolgimento di attività o per l'acquisizione di beni da cui derivano compensi che concorrono alla formazione del reddito professionale. Mancherebbe, quindi, una connessione funzionale, anche indiretta, tra i compensi che concorrono a formare il reddito di lavoro autonomo ed i contributi, poiché questi sarebbero versati al fine di garantire al lavoratore una posizione pensionistica ed un'assistenza personale al verificarsi di determinati eventi, come la malattia o l'infortunio, e atterrebbero esclusivamente alla sfera personale.
La peculiarità del fine di tutela del singolo assicurato escluderebbe, in questo caso, che possa trattarsi di un costo sostenuto in funzione della produzione del reddito di lavoro, in quanto sarebbero tali le sole spese che hanno un collegamento immediato con esso.
Diversamente, la giurisprudenza[9] si è costantemente espressa nel senso che i contributi versati dai notai alla Cassa Nazionale del Notariato sugli onorari loro spettanti sono "inerenti" e, cioè, connessi all'attività professionale da essi svolta.
Non si può, infatti, limitare il concetto di "inerenza" alle sole spese necessarie per la produzione del reddito ed escluderlo per tutte quelle altre che sono una conseguenza del reddito prodotto. Tale distinzione non si rinviene nella legge e non è neppure ricavabile dall'aggettivo "inerente" usato dal legislatore, in quanto esso, per la sua genericità, postula un rapporto di intima relazione tra due cose che si può verificare sia quando l'una sia lo strumento per realizzare

[8] Cfr. risoluzione 8 marzo 2002, n. 79/E, in *Leggi d'Italia*, secondo cui per il lavoro dipendente il legislatore ha stabilito, in via d'eccezione, che non concorrono alla formazione della relativa categoria di reddito i contributi previdenziali e assistenziali, per cui in tal caso i contributi sono dedotti direttamente dal reddito di lavoro dipendente. Diversamente, per l'Ufficio, il T.U.I.R. nel disciplinare la determinazione del reddito di lavoro autonomo non ha previsto tra le spese deducibili i contributi previdenziali e assistenziali obbligatori per legge. In proposito, cfr. L. BELLINI, *La deducibilità dei contributi obbligatori versati dai notai*, in *Il Fisco*, 2002, 5, 2262 ss. Precedentemente, cfr. r.m. n. 826/E/1984 e n. 109/E/1996, entrambe in *Leggi d'Italia*, che hanno inquadrato i contributi previdenziali obbligatori versati dal professionista o dall'imprenditore nell'alveo degli oneri deducibili dal reddito complessivo.
[9] Cfr. Cass., sez. trib., 26 febbraio 2001, n. 2781, cit.; richiamata anche da G. GAVELLI, *Costituiscono oneri deducibili i contributi obbligatori versati alle Casse professionali*, in *Corr. trib*., 2002, 16, 1452 ss., che offre un'esaustiva ricostruzione della posizione del Fisco sul punto.

l'altra, sia quando, più in generale, ne sia l'immediata derivazione. Come, del resto, emerge dalla lettera della legge, non è pertinente il confronto con ciò che accade per il reddito di lavoro dipendente, in quanto in tal caso l'art. 51, comma 2, T.U.I.R., prevede un'ipotesi di esclusione[10]. Allo stesso modo, non rileva il fatto che nella determinazione del reddito di lavoro autonomo i contributi previdenziali ed assistenziali non siano espressamente contemplati tra le spese deducibili, poiché non esiste una predeterminazione normativa mediante elencazione e non opera alcun principio di tassatività dei componenti negativi, così come accade, invece, per gli oneri deducibili dal reddito complessivo[11].
Occorre, quindi, verificare se i contributi notarili possono essere ricompresi nell'ambito di applicazione del principio d'inerenza all'attività esercitata, considerato che appare pacifico che tale criterio sia funzionale ad ammettere la deducibilità di un componente negativo del reddito di lavoro autonomo e, perciò, a determinare se tali spese possano essere dedotte dal reddito professionale.

3. L'applicazione del principio di inerenza ai contributi versati alla Cassa Nazionale del Notariato

Al fine di inquadrare la corretta deducibilità dei contributi, è utile determinare i criteri di quantificazione del reddito di lavoro autonomo, che si basano sulla «differenza tra l'ammontare dei compensi in denaro o in natura percepiti nel periodo di imposta …, e quello delle spese sostenute nel periodo stesso nell'esercizio dell'arte o della professione» (art. 54 T.U.I.R.) e che, pertanto, richiedono una connessione funzionale dei costi sopportati rispetto alla produzione dei compensi che concorrono a formare il singolo reddito di riferimento.
Ancorché in materia di redditi da lavoro autonomo non si riscontri una disposizione analoga a quella contenuta nell'art. 109, comma 5, T.U.I.R.[12], in

---

[10] Cfr. M. BUSICO, *Il contributo dovuto alla Cassa del Notariato è deducibile dal reddito del notaio*, in *GT – Riv. giur. trib.*, 2016, 338.
[11] In proposito, si segnalano in ordine cronologico i seguenti studi del CNN: *La gestione fiscale dello Studio notarile: ulteriori spunti di riflessione*, Studio n. 151-2012/T di N. Forte approvato dalla Commissione Studi tributari del 24 ottobre 2012; *Deducibilità dei contributi previdenziali corrisposti dai Notai alla Cassa Nazionale del Notariato*, Ufficio Studi Quesito n. 154-2009/T di N. Forte ed, infine, I*l trattamento fiscale dei contributi previdenziali versati alla Cassa Nazionale del Notariato*, Studio n. 33/01/T approvato dalla Commissione Studi Tributari il 22 marzo 2002 e approvato dal Consiglio Nazionale del Notariato in data 19 aprile 2002.
[12] A differenza di ciò che accadeva nel vigore della previgente normativa, laddove l'art. 50 del

tema di deducibilità ai fini della determinazione del reddito di impresa, è infatti fuor di dubbio che l'art. 54, comma 1, T.U.I.R., anche in considerazione di quanto emergente dalla lettura dei commi successivi o di quanto più esplicitamente affermato dall'art. 8 del d.lgs. n. 446 del 1997, in tema di Irap, consenta la deducibilità dal reddito imponibile delle sole spese dotate del requisito dell'inerenza rispetto all'attività esercitata[13]; con tale attributo si intende definire il rapporto di correlazione che deve instaurarsi ai fini della determinazione della base imponibile tra la spesa sostenuta e l'arte o la professione esercitata, a prescindere dall'economicità della singola operazione.

Per tale motivo, l'applicazione del principio di inerenza al reddito di lavoro autonomo non deve essere eccessivamente rigorosa, così da ammettere che la spesa sia deducibile anche quando si dimostri la presenza di un rapporto indiretto con l'attività professionale, intesa nel suo complesso. Ne consegue che l'inerenza dovrà essere valutata considerando l'oggetto tipico dell'attività svolta, senza bisogno di individuare un collegamento immediato con la singola voce di compenso, a pena, altrimenti, di fornire una lettura oltremodo restrittiva della norma, contraria al più recente orientamento giurisprudenziale in materia[14].

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, prevedeva espressamente che «il reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni è costituito dalla differenza tra i compensi percepiti nel periodo d'imposta e le spese inerenti all'esercizio dell'arte o professione effettivamente sostenute nel periodo stesso». Secondo M. LEO – F. MONACCHI – S. SCHIAVO, *Le imposte sul reddito nel testo unico*, V ed., Milano, 1997, 867, tale soppressione «non fa venir meno il principio che la deducibilità delle spese è subordinata al fatto che le stesse siano sostenute per la produzione dei compensi».

[13] Sul tema dell'inerenza, quanto ai lavori monografici, cfr. O. NOCERINO, *Il principio di inerenza nel reddito d'impresa*, Padova, 2020; A. VICINI RONCHETTI, *La clausola dell'inerenza nel reddito d'impresa*, Padova, 2016; A. VIGNOLI, *La determinazione differenziale della ricchezza ai fini tributari*, Roma, 2013; M. PROCOPIO, *L'inerenza nel sistema delle imposte dirette*, Milano, 2009; G. TINELLI, *Il reddito d'impresa nel diritto tributario*, Milano, 1991. Sul fatto che il criterio dell'inerenza abbia la valenza di principio generale per ammettere la deducibilità di una spesa quale componente negativo anche del reddito di lavoro autonomo, per tutti, si veda F. D'AYALA VALVA, *I redditi di lavoro autonomo nel T.U.I.R. n. 917 del 22 dicembre 1986*, in *Rass. trib.*, 1989, I, 321 e P. BORIA, *Il concetto di inerenza e le spese promozionali*, in *Riv. dir. trib.*, 1992, I, 428 e, più in generale, tutta la dottrina richiamata da G. BOLETTO, *Commento all'art. 54 del T.U.I.R.*, in A. FANTOZZI (a cura di), *Commentario breve alle leggi tributarie. T.U.I.R. e leggi complementari*, tomo III, Padova, 2010, 286 ss.

[14] Circa l'interpretazione del principio di inerenza con riferimento alla determinazione del reddito di lavoro autonomo, cfr. G. GIRELLI, *Commento all'art. 54 del T.U.I.R.*, in G. TINELLI (a cura di), *Commentario al Testo unico delle imposte sui redditi*, Padova, 2009, 486 ss. Per la sua evoluzione giurisprudenziale, cfr. A. VICINI RONCHETTI, *Inerenza nel reddito d'impresa: riflessioni sull'evoluzione della giurisprudenza di legittimità*, in *Riv. dir. trib.*, 2019, I, 551 ss. e L. PENNESI, *Riflessioni sul principio di inerenza applicato alle spese di sponsorizzazione: il contributo della più recente giurisprudenza di legittimità*, in *Dir. prat. trib.*, 2021, 5, 2171.

Tanto premesso, non mi pare ci siano dubbi sul fatto che i contributi in considerazione, oltre a rappresentare elementi economici, possano anche essere qualificati come costi alla luce dei principi giuridici che caratterizzano il nostro ordinamento[15], in quanto essi vengono sostenuti per il perseguimento di interessi protetti e risultano strumentali rispetto ad un'attività economica lecita.
Considerato, quindi, che tali componenti sono conformi al sistema ed elevati a fattispecie giuridica, occorre interpretare i relativi profili causali rispetto al programma professionale e verificare se essi appartengono alla sfera lavorativa, in quanto sostenuti nell'intento di fornire a quest'ultima una qualche utilità, anche indiretta, oppure ineriscono alla sfera personale del professionista.
La giurisprudenza[16], del resto, ha ribadito che, nella determinazione del reddito d'impresa, il principio di inerenza esprime una correlazione tra costi ed attività in concreto esercitata e si traduce in un giudizio di carattere qualitativo, che prescinde, in sé, da valutazioni di tipo prettamente utilitaristico, essendo configurabile quale costo anche ciò che nel singolo caso non reca utilità[17], ma costituisce comunque una derivazione rispetto al momento produttivo di reddito, ponendosi in una relazione di continuità con esso[18].

[15] In dottrina, per tutti, cfr. A. GIOVANNINI, *"Costo" e "inerenza" in diritto tributario*, in *Rass. trib.*, 2017, 929 ss., secondo il quale «il costo è la spesa, ossia la manifestazione di valore di un bene o servizio misurata finanziariamente, sostenuta per il perseguimento di interessi o in attuazione di rapporti protetti dall'ordinamento funzionali ad un'attività economica lecita nell'oggetto e nel fine».

[16] Cfr. Cass. civ., sez. trib., 9 febbraio 2018, n. 3170; Cass. civ., sez. trib., 10 luglio 2018, n. 18904, entrambe in *Leggi d'Italia*, per cui «il principio di inerenza esprime una correlazione tra costi ed attività d'impresa in concreto esercitata e si traduce in un giudizio di carattere qualitativo che prescinde, in sé, da valutazioni di tipo utilitaristico o quantitativo». Tali pronunce sono state oggetto di una attenta analisi da parte di autorevole dottrina. Si veda a tal proposito i contributi di P. BORIA, *L'inerenza dei costi nella determinazione del reddito d'impresa*, in *GT – Riv. giur. trib.*, 2018, 767 ss.; A. VICINI RONCHETTI, *Inerenza del reddito d'impresa: riflessioni sull'evoluzione della giurisprudenza di legittimità*, cit., 551 ss.

[17] Cfr. G. FRANSONI, *La Finanziaria 2008 e i concetti di inerenza e congruità*, in G. FRANSONI (a cura di), *Finanziaria 2008. Saggi e commenti*, in *Quaderni della Riv. dir. trib.*, Milano, 2008, 164, secondo cui «si deve, infatti, partire dalla premessa che l'attività (nel nostro caso d'impresa) è per definizione un insieme di atti coordinati rispetto da un fine, nel senso che la coerenza con il fine consente di concepire unitariamente il complesso altrimenti eterogeneo degli atti e di ricondurli alla nozione di attività». Secondo G. ZIZZO, in G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, XIII ed., Padova, 2021, 478 ss., «costituisce una spesa afferente alla produzione del reddito di ogni genere sostenuto nell'interesse dell'attività d'impresa, nella prospettiva di fornirle una qualche utilità, anche se soltanto in via mediata ed indiretta, come ogni altro onere sostenuto in dipendenza dell'attività d'impresa».

[18] Cfr. G. ZIZZO, *Inerenza ai ricavi o all'attività? Nuovi spunti su una vecchia questione*, in *Rass. trib.*, 2007, 1796 ss., secondo il quale importa che il costo «sia riconducibile all'attività, non

Tali considerazioni possono essere estese alla determinazione del reddito di lavoro autonomo, in quanto, come già accennato, sono inerenti anche le spese che rappresentano una conseguenza del reddito prodotto e, cioè, che dipendono dal complesso dell'attività professionale che genera il reddito tassabile e che, perciò, vengono considerate dal privato per stimarne l'ammontare[19].
Una volta acclarato, quindi, che devono ritenersi deducibili tutte le spese inerenti all'attività svolta, occorre verificare se possono qualificarsi come tali i contributi dovuti dai notai e se il fatto che, come precedentemente detto, essi sono liquidati non in base al reddito, ma agli atti iscritti a repertorio, possa avere una qualche rilevanza in proposito o se tale aspetto sia stato, piuttosto, utilizzato come argomentazione "strumentale" da parte dell'Agenzia delle entrate per tentare di restringere gli effetti dell'interpretazione offerta con la risoluzione.
Vero è che anche la giurisprudenza[20] sopra citata ha fatto leva sulla circostanza che tali contributi sono posti dalla legge non a carico del cliente, ma direttamente del notaio, quale conseguenza dell'iscrizione dell'atto a repertorio, e ciò varrebbe ad evidenziare, nel caso di specie, la stretta relazione intercorrente tra l'esercizio della professione e l'obbligo nascente in capo al lavoratore, che dovrebbe anche annottare l'uscita nelle scritture contabili.
Tale argomentazione, tuttavia, non mi pare risolutiva alla luce delle precedenti considerazioni, che ritengo dimostrino come l'aspetto caratterizzante sia da rintracciare, piuttosto, nell'esistenza di un vincolo tra il sostenimento della spesa per onorare i contributi ed i compensi percepiti dal professionista; perciò, a tutto

che abbia natura ordinaria o meno, oppure che abbia natura vincolata o meno, oppure che abbia natura lecita o meno, oppure, ancora, che si manifesti prima, durante o dopo la fase produttiva». Per F. TESAURO, *Compendio di diritto tributario*, Torino, 2020, 364, «l'inerenza è un nesso funzionale, che lega il costo alla vita dell'impresa; se un costo non è sostenuto in funzione della vita dell'impresa, esso non è deducibile: in altri termini, non è un *prius* del reddito, ma ne è una forma di impiego, un *posterius*».

[19] Cfr. A. BODRITO, *Inerenza e deducibilità dal reddito professionale dei contributi previdenziali*, cit., 1302, che considera la deduzione dei contributi come pienamente conforme al principio di capacità contributiva, poiché senza la consapevolezza del *quantum* da versare alla Cassa un professionista non può calcolare con esattezza la base imponibile delle imposte reddituali.

[20] In proposito, si veda anche Comm. trib. reg. Basilicata Potenza, sez. I, 13 gennaio 2016, n. 6, in *Notariato*, 2016, 4, 417 ss., con nota di F. CIMMINO, *I contributi repertoriali alla Cassa Nazionale sono componenti negativi del reddito* e in *GT – Riv. giur. trib*., 2016, 338, con nota di M. BUSICO, *Il contributo dovuto alla Cassa del Notariato è deducibile dal reddito del notaio*; secondo la citata pronuncia «Il contributo repertoriale dovuto alla Cassa Nazionale del Notariato è un componente negativo deducibile dal reddito professionale. Tale onere, infatti, è posto dalla legge direttamente a carico del professionista, e non del cliente, per cui esso va corrisposto comunque e solo dal notaio, indipendentemente dall'effettiva riscossione del corrispettivo della prestazione nei confronti del cliente, ovvero della gratuità di essa».

voler concedere, sembra semmai che tale vincolo sia meno forte proprio con riferimento a quei contributi previdenziali che sono dovuti indipendentemente dalla effettiva percezione dell'onorario notarile[21].
Se è vero, infatti, che è possibile sostenere la connessione del contributo repertoriale con l'attività professionale, a prescindere da un rapporto con il reddito prodotto, con il volume di affari conseguito e con la riscossione dei relativi onorari, sembra che, a maggior ragione, nel rigoroso rispetto del principio di capacità contributiva[22], tale connessione possa esistere con gli altri contributi posti dal legislatore a carico del reddito di lavoro autonomo per garantire l'adempimento di doveri ritenuti costituzionalmente meritevoli di tutela.

4. Deducibilità dei contributi previdenziali obbligatori versati alle altre Casse professionali

Alla luce delle considerazioni svolte, è ora possibile valutare la concreta portata applicativa dell'orientamento giurisprudenziale, recentemente condiviso dalla prassi, anche con riferimento ai contributi previdenziali obbligatori versati dalle altre categorie professionali, acclarato che, invece, quelli integrativi, non concorrendo a formare il reddito professionale e gravando per rivalsa sui clienti, sono pacificamente riconosciuti come indeducibili[23].
A tal proposito, occorre premettere che non è risolutiva la disposizione di cui all'art. 10 del T.U.I.R., posto che l'espressa previsione di deducibilità dal

[21] Nello stesso senso, cfr. P. PURI, *Deducibilità dei contributi previdenziali dei professionisti: problema risolto solo per i notai*, cit., 638 ss., secondo il quale la circostanza che i contributi notarili «siano dovuti indipendentemente dalla percezione dell'onorario notarile potrebbe semmai dimostrare un più debole vincolo in termini di inerenza con i compensi che vengono tassati se ed in quanto incassati».
[22] In proposito, cfr. la dottrina richiamata da M. PROCOPIO, *Il principio dell'inerenza ed il suo stretto collegamento con quello della capacità contributiva*, in *Dir. prat. trib.*, 2018, I, 1667 ss. e le considerazioni espresse da O. NOCERINO, *Il principio di inerenza nel reddito d'impresa*, cit., 19 ss.
[23] Cfr. Cass. sez. trib., 13 giugno 2014, n. 13465, in *Corr. trib.*, 2014, 2379 ss., con nota di A. BODRITO, *Quando il contributo previdenziale integrativo è un onere deducibile?* e in *Il Fisco*, 2014, 2714 ss., con nota di A. BORGOGLIO, *Contributi integrativi non deducibili dal reddito dei professionisti*. Secondo la Suprema corte «il contributo integrativo di cui all'art. 11 della l. 29 gennaio 1986, n. 21, da versare alla Cassa Nazionale di previdenza ed assistenza per gli iscritti all'albo dei dottori commercialisti, non costituisce "costo" deducibile, trattandosi di onere che non grava sul contribuente professionista ma è posto dalla legge a carico del cliente dello stesso».

reddito complessivo dei «contributi previdenziali ed assistenziali versati in ottemperanza a disposizioni di legge», contemplata alla lettera *e*) del comma 1, è applicabile solo in via residuale[24], ovvero in mancanza di «deducibilità nella determinazione dei singoli redditi che concorrono a formarlo»; perciò, l'obiettivo della norma è quello di impedire una duplice deduzione e non quello di indirizzarla verso la determinazione del reddito complessivo.

Mi pare quindi che, a prescindere dalla specifica disciplina caratterizzante i contributi repertoriali, sia difficile poter sostenere che manchi una connessione anche degli altri contributi obbligatori con l'attività del singolo professionista e, perciò, che sia impedita la loro deducibilità ai fini della determinazione del reddito professionale, sul presupposto che la loro finalità previdenziale ed assistenziale potrebbe attenere solo alla sfera personale del lavoratore.

Occorre, infatti, considerare anche il fatto che la spesa è commisurata ai compensi ottenuti e, dunque, collegata in forza di legge all'attività professionale, indipendentemente dalla volontà del privato di trarne una qualche utilità[25]. Esiste, cioè, un rapporto inscindibile tra contributo obbligatorio versato e attività posta in essere dal lavoratore, poiché, in mancanza di quest'ultima, la spesa non sarebbe ragionevolmente stata sostenuta.

Per definizione, del resto, i contributi "obbligatori" sono posti a carico del contribuente *ex lege* e non sono da questi volontariamente versati; perciò, volendo ricondurre la spesa alla sfera professionale, è evidente che non può avere alcun riflesso inverso il fatto che ne ritragga comunque godimento anche la sfera personale, dovendo fare i conti con la sua obbligatorietà e con la sua connessione all'attività svolta; e ciò vale, a maggior ragione, proprio per la previdenza notarile che, come noto, poggia le sue radici sui due pilastri

[24] In argomento, cfr. L. BELLINI, *La deducibilità dei contributi obbligatori dei professionisti*, cit., 3156, secondo il quale «la decisione della Cassazione ha il merito di avere dimostrato che i contributi versati dai notai costituiscono spese professionali con due argomentazioni: la prima, mediante una corretta lettura dell'art. 10, comma 1 ... la seconda, con un'accezione non restrittiva del concetto di spesa». *Contra*, invece, V. DE LUCA, *Deducibili dal reddito professionale i contributi previdenziali versati alla Cassa dei notai*, in *Il Fisco*, 2001, 6645, secondo il quale il richiamo fatto dai Giudici di legittimità al principio di inerenza è fuori luogo in quanto nella fattispecie esisterebbe una norma che prevede espressamente la deducibilità dal reddito complessivo dei contributi previdenziali ed assistenziali versati in ottemperanza a disposizioni di legge.

[25] In proposito, si veda A. BODRITO, *Inerenza e deducibilità dal reddito professionale dei contributi previdenziali*, cit., 1299 ss., secondo cui «quando la spesa è geneticamente inerente, legata all'attività per disposizione di legge, l'indagine sull'utilità non è utile per negare la riferibilità della spesa all'attività professionale. Infatti, l'utilità è predeterminata dal legislatore che ha addossato l'obbligo di quella certa spesa all'economia dell'attività che ne è gravata».

rappresentati dal principio della "ripartizione" e da quello della mutualità pura[26]. Si tratta, quindi, di spese il cui versamento è strettamente correlato al fine di partecipare al funzionamento della Cassa Nazionale del Notariato e che sono, per molti versi, assimilabili a quelle sostenute da altre categorie professionali, come gli avvocati ed i commercialisti, in favore delle rispettive Casse previdenziali. Difatti, anche per queste categorie, se la produzione di reddito genera l'obbligo della contribuzione *ex lege*, la relativa spesa si pone, per ciò stesso, in relazione di continuità necessaria con la connessa attività professionale e non giova esclusivamente alla sfera personale del lavoratore, ma, nel rispetto del principio costituzionale della "sicurezza sociale"[27], anche a tutti i soggetti che possono godere delle prestazioni offerte dalla relativa Cassa.
Appare pacifico, allora, che i contributi previdenziali obbligatori per legge rappresentano uscite che possiedono un nesso di strumentalità necessaria con il reddito prodotto e sono deducibili a condizione che il relativo esborso gravi sullo stesso reddito del soggetto dichiarante. In caso contrario, il contribuente non avrebbe utilizzato quota parte di quel reddito per adempiere alla contribuzione previdenziale e la somma corrispondente non potrebbe essere dedotta.

5. Considerazioni conclusive

Dalle considerazioni svolte mi pare si possa trarre la conclusione che se la spesa per i contributi soggettivi obbligatori è sostenuta da parte del professionista,

---

[26] In proposito, cfr. M. MISTRETTA, *Previdenza notarile tra presente e futuro*, in *Notariato*, 2019, 1, 99 ss. Brevemente, ciò significa che i contributi versati non sono preposti a finanziare l'eventuale futura pensione del singolo, ma vengono impiegati per una serie di attività che possono andare anche a beneficio di soggetti diversi, non necessariamente iscritti alla Cassa.
[27] In proposito, v. L. VIOLINI, *Art. 38 della Costituzione*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, 775, secondo cui «L'art. 38 Cost. incarna – unitamente agli artt. 4, 32, 36 e 37 – il nucleo forte dello Stato sociale di cui agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost., sancendo nell'affermazione delle due fattispecie fondamentali che lo compongono, la previdenza e l'assistenza, e nella fattispecie recessiva ma non meno importante, la tutela della salute, quel diritto complessivo alla "sicurezza sociale", espressione dello spirito innovatore dei padri costituenti nei riguardi della concezione liberale del rapporto tra Stato e cittadino». Sul principio di sicurezza sociale, per tutti, si veda M. CINELLI, voce *Sicurezza sociale*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, 499 ss.; G.G. BALANDI, voce *Sicurezza sociale*, in *Dig. comm.*, XIII, Torino, 1996, 419 ss.; G. BIANCO, voce *Sicurezza sociale nel diritto pubblico*, in *Dig. pubbl.*, XIV, Torino, 1999, 142 ss.; A. TALIA, *La sicurezza sociale tra mito e realtà*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1999, 341 ss.; G.G. BALANDI – S. BUOSO, voce *Sicurezza sociale*, in *Digesto online*, agg., 2017.

indipendentemente dalla categoria di appartenenza, e quindi grava su di lui, allora è deducibile dal suo reddito professionale, in quanto, come precedentemente detto, si pone in un rapporto di immediata derivazione con l'attività esercitata e si configura come un effetto economico dell'attività medesima, destinato a scopi che possono essere considerati, in senso lato, di "solidarietà".
Per tale motivo, ritengo che le argomentazioni spese dalla Suprema corte e condivise dal Fisco, ove correttamente interpretate, possano essere estense anche alle altre categorie professionali, in quanto esse si fondano sulla corretta interpretazione del principio di inerenza, così come applicato alla categoria del reddito di lavoro autonomo, e prescindono, nonostante i tentativi di segno opposto da parte dell'Ufficio, da un legame inscindibile con i contributi notarili.

CAPITOLO VI

Sulla sostenibilità finanziaria del sistema delle Casse professionali a distanza di un decennio dalla riforma Monti-Fornero. Cosa possiamo imparare dal sistema previdenziale dei notai

Salvatore Villani
Ricercatore di Scienza delle finanze, Università di Napoli "Federico II"

Il presente capitolo analizza il tema della sostenibilità finanziaria di lungo periodo delle Casse previdenziali dei professionisti e delle tematiche fiscali ad esso connesse. Con l'avvento della crisi economica determinata dalla pandemia di Coronavirus il tema della sostenibilità è tornato infatti, molto rapidamente, ad essere oggetto di un intenso dibattito, non soltanto con riferimento al sistema delle Casse, ma anche in relazione al sistema di previdenza universale assicurato dallo Stato attraverso l'Inps.

Un particolare approfondimento, all'interno del capitolo, è stato dedicato alla Cassa Nazionale del Notariato, ai principi che ne regolano il funzionamento e alle peculiari regole di gestione, che la rendono un *unicum* nel panorama pur vario delle forme di assistenza e di tutela previdenziale dei liberi professionisti. Dall'analisi effettuata è emerso, in particolare, come tale Ente sia riuscito brillantemente a far fronte alla violenta contrazione dei redditi e delle entrate contributive causata dalla recente crisi economica, senza mai mettere in discussione le sue peculiarità e, in particolare, la sua impostazione solidaristica. I risultati dello studio hanno inoltre evidenziato come il meccanismo della ripartizione potrebbe ancora rappresentare una risposta adeguata alle aspettative delle nuove generazioni di professionisti a condizione, tuttavia, che attraverso di esso si continuino a perseguire i principi della mutualità e della solidarietà reciproca e che si elimini l'incoerenza dell'attuale regime di tassazione dei rendimenti delle Casse, che ne ostacola l'importante azione istituzionale ed i piani d'investimento.

This chapter analyzes the issue of long-term financial sustainability of the professional pension funds and the related tax issues. With the advent of the economic crisis determined by the Coronavirus pandemic, the issue of sustainability has in fact returned, very quickly, to be the subject of intense debate, not only with reference to the system of professional pension funds, but also in relation to the universal pension system insured by the Italian State through the NSSI (National Social Security Institute).

Within the chapter, a particular in-depth study was dedicated to the National Notary Fund, to the principles that regulate its functioning and to the specific management rules, which make it unique in the panorama, albeit varied, of forms of assistance and social security protection of professionals. The analysis carried out in the chapter showed, in particular, that this body has brilliantly managed to cope with the violent contraction of income and contributions caused by the recent economic crisis, without ever questioning its peculiarities and, in particular, its solidaristic approach. The results of the study also highlighted how the pay-as-you-go pension system could still represent an adequate response to the expectations of the new generations of professionals provided, however, that through it the principles of mutuality and mutual solidarity are preserved and that it is eliminated the inconsistency of the current taxation regime on the private funds' yields, which hinders their important institutional action and their investment plans.

Sommario: 1. Il dibattito sulla sostenibilità del sistema delle Casse professionali. – 2. Gli strumenti previsti dalla legge per valutare la sostenibilità finanziaria delle Casse. – 3. Analisi dello "stato di salute" e dei rischi di insostenibilità delle Casse. – 3.1. Le tendenze demografiche ed economiche in atto. – 3.2. Analisi della sostenibilità finanziaria delle Casse in un'ottica retrospettiva (*backward looking*). – 3.3. Analisi della sostenibilità finanziaria delle Casse in un'ottica prospettica (*forward looking*). – 4. L'attuale regime fiscale delle Casse e la sua incoerenza rispetto ai principi costituzionali che tutelano la "sicurezza sociale" – 5. La Cassa Nazionale del Notariato tra normativa vigente, rischi di insostenibilità finanziaria e questioni di equità – 5.1. Caratteristiche e principi del sistema di tutela previdenziale dei notai. – 5.2. Sui particolari rischi di insostenibilità finanziaria della Cassa del Notariato. – 5.3. La Cassa del Notariato e la questione della tutela delle generazioni future. – 6. Considerazioni conclusive e proposte di *policy*.

1. Il dibattito sulla sostenibilità del sistema delle Casse professionali

La sostenibilità delle Casse previdenziali dei professionisti ha assunto gradualmente una chiara rilevanza nel dibattito scientifico italiano. Numerosi studi e contributi di ricerca hanno infatti più volte messo in discussione e cercato di testare l'idoneità del sistema previdenziale dei professionisti a garantire la sostenibilità di lungo periodo dell'attuale regime delle prestazioni ai livelli contributivi vigenti[1], nonché i limiti del sistema informativo (bilanci civilistici, o d'esercizio, e bilanci tecnici) predisposto dal legislatore per valutare la situazione economico-finanziaria e patrimoniale delle Casse[2].

[1] Cfr., fra gli altri, O. CASTELLINO, *Le Casse di previdenza per i liberi professionisti: un ottimo da rivedere*, in *Moneta e credito*, 1998, 51(204), 459-472; CENSIS – ADEPP, *Un moderno sistema di previdenza privata*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 2000; CERP, *Sulla sostenibilità finanziaria di lungo periodo e sull'equità del sistema pensionistico della Cassa Forense*, Torino, 2002; ID., *La previdenza dei medici ospedalieri*, Torino, 2002; ID., *Un'analisi della sostenibilità finanziaria di lungo periodo e dell'equità del regime previdenziale dell'Enpav*, Torino, 2003; M. SCARPELLINI, *Finanza previdenziale. Equilibrio e finanza negli Enti previdenziali dei professionisti*, Roma, 2002; L. INGLESE, *Autonomia a quale prezzo? Il sistema previdenziale dei liberi professionisti*, Milano, 2005; E. FORNERO, *Casse senza soldi*, in *Lavoce.info*, 24 novembre 2006; S.M. COPPINI, *La teoria dell'equilibrio debole, ovvero la gestione previdenziale dei professionisti*, Università di Roma Tor Vergata, Facoltà di Economia, Dipartimento Studi Economico-Finanziari e Metodi Quantitativi, ottobre 2011; A. TRUDDA, *Sostenibilità ed adeguatezza. Il* trade-off *del sistema previdenziale italiano. Un modello di analisi dei rischi per le casse dei liberi professionisti*, Torino, 2012; P. FERSINI – G. OLIVIERI – L. BRUSCO – G. MELISI, *Il debito previdenziale pregresso delle Casse privatizzate*, in *Newscasse*, 2015, 3, 15-18; P. ROSA, *La sostenibilità del sistema previdenziale forense e la crisi Covid*, in *Domani*, 15 gennaio 2021.

[2] Su questo tema, v. in particolare C. MORRONE – M. ANGRISANI, *Qual è la capacità informativa del bilancio d'esercizio delle casse di previdenza* ex *d.lgs. n. 509 del 1994?*, in *Economia & Lavoro*, 2020, 54(1), 127-134; P. ROSA, *Il debito previdenziale: nozione,*

In verità, l'interesse per questo tema – e per quello ad esso collegato dell'adeguatezza delle prestazioni fornite dagli enti di previdenza ed assistenza dei liberi professionisti – è stato sempre vivo nel corso degli ultimi trent'anni, anche dopo l'introduzione dell'obbligo (previsto dall'art. 24, comma 24, l. n. 214 del 2011, sia per gli enti privatizzati di cui al d.lgs. n. 509 del 1994, sia per gli enti di natura privata istituiti con d.lgs. n. 103 del 1996) di adottare misure finalizzate al raggiungimento dell'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni pensionistiche sulla base di bilanci tecnici attuariali riferiti ad un arco temporale di 50 anni[3] e dopo le riforme previdenziali approvate da molte Casse, a seguito della promulgazione della legge Monti-Fornero (la l. n. 214 del 2011), finalizzate al ripristino della sostenibilità di lungo periodo mediante l'applicazione *pro-quota* del metodo di calcolo contributivo.

Proprio l'introduzione di quest'ultimo metodo nell'ordinamento previdenziale di molti Enti ha ravvivato anzi il dibattito relativo alla sostenibilità dell'attuale regime delle prestazioni e all'onere che conseguentemente verrebbe a gravare sulle generazioni a venire. È stato mostrato, infatti, come il passaggio al metodo contributivo, seppure nella sua versione *pro-quota*, non garantisce automaticamente il ripristino della sostenibilità di lungo periodo delle gestioni. Ove ci siano da pagare delle pensioni retributive, come nel caso delle Casse che originariamente adottavano il metodo retributivo (tipicamente quelle privatizzate normate dal d.lgs. n. 509 del 1994), sorge piuttosto il problema di quantificare il cd. "debito latente", ovvero l'ammontare delle riserve patrimoniali che l'ente di previdenza deve possedere per fronteggiare tutti gli impegni maturati fino al momento del passaggio al metodo contributivo[4]. È molto probabile, pertanto, che in futuro, per estinguere tale debito, alcuni enti saranno costretti a ricorrere

misurazione e conseguenze de iure condendo, in *Dir. e giust*., 1 febbraio 2012; ID., *L'illusione dei saldi attivi*, in *Dir. e giust*., 27 giugno 2014; ID., *"La previdenza sta in una scommessa che si chiama informazione" … perché le Casse di previdenza dei professionisti non rendono pubblico il debito implicito?*, in *Dir. e giust*., 27 gennaio 2017.

[3] Un arco di tempo così ampio evoca, pur senza nominarla, la dimensione giuridica della solidarietà intergenerazionale, che costituisce «elemento di struttura del regime giuridico delle casse privatizzate», a prescindere dal fatto che si tratti di gestioni a ripartizione oppure a capitalizzazione (cfr. sul punto G. CANAVESI, *La dimensione giuridica della solidarietà intergenerazionale nella prospettiva delle casse di previdenza privatizzate*, in *Dir. rel. ind*., 2019, XXIX, 1, 73.

[4] Proprio le preoccupazioni legate al debito previdenziale latente delle Casse hanno spinto il legislatore ad emanare una serie di provvedimenti normativi, culminati nel d.l. n. 201 del 2011 (cd. decreto "Salva Italia"), e specificamente orientati a garantire la sostenibilità degli impegni previdenziali delle Casse lungo un orizzonte temporale sempre più ampio. Per una sintetica illustrazione di questi provvedimenti e dei loro contenuti, v. D. PORENA, *Il*

ai contributi integrativi versati dagli attivi e dai nuovi iscritti, distraendoli dalla finalità solidaristica che invece dovrebbero avere[5].

Per questa ragione l'attenzione del legislatore si è soffermata, sin dalla prima metà degli anni Novanta, sulla sostenibilità di lungo periodo delle gestioni previdenziali ed assistenziali dei predetti Enti previdenziali.

Già con l'art. 1, comma 4, del d.lgs n. 509 del 1994 venne introdotta la previsione di una riserva legale a carico delle Casse professionali, finalizzata ad assicurare la continuità nell'erogazione delle prestazioni in misura non inferiore alle cinque annualità dell'importo delle pensioni in essere. La stessa normativa ha stabilito, inoltre, che la gestione economico-finanziaria dovrebbe assicurare l'equilibrio di bilancio mediante l'adozione di provvedimenti coerenti alle indicazioni risultanti dal bilancio tecnico da redigersi con periodicità almeno triennale (art. 2, comma 2, d.lgs. n. 509 del 1994).

Con la riforma Dini (legge n. 335 del 1995), invece, al fine di assicurare l'equilibrio di bilancio in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, del predetto d.lgs. n. 509 del 1994, si impose il mantenimento di un regime di stabilità delle gestioni per un arco temporale non inferiore a 15 anni. Orizzonte temporale che undici anni dopo è stato esteso ulteriormente (trenta anni).

Infine, il percorso seguito dal legislatore verso la progressiva definizione di condizioni prudenziali, volte a garantire la sostenibilità di lungo periodo delle gestioni previdenziali dei professionisti, ha trovato ulteriore sviluppo nell'art. 24, comma 24, del cd. "Decreto Salva Italia" (il d.l. n. 201 del 2011, convertito in l. n. 214 del 2011). Tale norma ha stabilito, in particolare, che gli enti e le forme gestorie delle Casse professionali, nell'esercizio della loro autonomia

principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale, Torino, 2017, 227-231.

[5] Sulla necessità di individuare il cd. "debito latente" delle Casse previdenziali dei professionisti, cfr. C. MORRONE – M.T. BIANCHI – A. ATTIAS, *A New Approach for Proper Reporting of Pension Benefit Obligations in the Financial Statements of "Old Funds" for Professionals*,, in *International Business Research*, 2020, 13(8), 117-123; P. FERSINI – G. OLIVIERI – L. BRUSCO – G. MELISI, *Il debito previdenziale pregresso delle Casse privatizzate*, in *Newscasse*, 2015, 3, 15-18; P. ROSA, *"La previdenza sta in una scommessa che si chiama informazione" … perché le Casse di previdenza dei professionisti non rendono pubblico il debito implicito?*, cit.; ID., *Siamo in una spirale di impoverimento progressivo, in Dir. giust., 22 novembre 2019. Sulla nozione di "debito implicito", o "latente", in ambito pensionistico e sulla sua importanza sul piano dell'equità intergenerazionale*, v. invece E. SOMAINI, *Debito pensionistico potenziale ed equità nei rapporti intergenerazionali*, in *Politica economica*, 1997, 13(1), 27-66; L. SPATARO, *Economia del risparmio e della previdenza*, Torino, 2020, 237-238; T. BOERI, *Perché è utile esplicitare il "debito implicito"*, in *Lavoce.info*, 3 febbraio 2017; ID., *Audizione presso la Presidenza del Senato del 4 febbraio 2019*.

gestionale, sono tenute ad adottare misure volte ad assicurare l'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni pensionistiche secondo bilanci tecnici riferiti ad un arco temporale di cinquant'anni. Il legislatore ha così esteso l'orizzonte temporale di riferimento della sostenibilità delle Casse, dotando credibilmente la "promessa previdenziale" di un'adeguata prestazione da parte di queste ultime di maggiori ed ulteriori garanzie rispetto al passato. A quanto pare, tuttavia, in seguito ai descritti interventi normativi il problema della sostenibilità finanziaria di lungo periodo delle Casse non è stato definitivamente risolto. Al limite si può sostenere, dopo il fallito tentativo di abrogazione del citato art. 24 del d.l. n. 201 del 2011[6], che esso sia passato temporaneamente in secondo piano. Con l'avvento della crisi economica determinata dalla pandemia di Coronavirus il tema della sostenibilità è tornato infatti, molto rapidamente, ad essere oggetto di un intenso dibattito, non soltanto con riferimento al sistema delle Casse, ma anche in relazione al sistema di previdenza universale assicurato dallo Stato attraverso l'Inps[7].

Le Casse professionali, durante il periodo di emergenza sanitaria[8], a causa del blocco forzato delle attività produttive sono state costrette ad incrementare gli interventi assistenziali e ad attivare azioni immediate a sostegno dei propri iscritti[9]. Ne sono derivati effetti significativi sui bilanci di questi Enti, interessati

[6] Il referendum di abrogazione della legge Fornero, proposta dalla Lega Nord, fu ritenuto inammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 6 del 20 gennaio 2015. L'inammissibilità si fondava sul presupposto secondo cui la norma di cui si chiedeva l'abrogazione, introducendo nuovi principi in materia di trattamenti previdenziali, costituiva una disposizione della manovra finanziaria del 2011, produttiva di effetti collegati in via diretta ed immediata alla legge di bilancio e, quindi, non sottoponibile, di per sé, a referendum ai sensi dell'art. 75 della Costituzione. A questa conclusione la Corte era pervenuta anche sulla base dell'assunto secondo cui la normativa di cui alla richiesta referendaria, anticipando la progressione in avanti del requisito anagrafico, è suscettibile di incidere su un aggregato importante della manovra di bilancio, con evidenti prospettive di ampliamento della sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale. Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 6/2015, pubblicata in G.U. del 28 gennaio 2015, n. 4.

[7] A tale proposito si vedano, fra gli altri, A. BRAMBILLA, *Il bilancio del sistema previdenziale italiano tra sostenibilità e criticità, in Bollettino della Cassa del Notariato*, 2, 2020, 10-18 e I. VISCO, *Covid* shock*, debito pensionistico e debito pubblico*, intervento al webinar "Gli Stati generali delle pensioni", organizzato dall'Università Bocconi di Milano il 4 novembre 2020.

[8] Sulla "condizione" specifica della Cassa Nazionale del Notariato, F.G. NARDONE, *La Cassa Nazionale tra emergenza Covid e prospettive future*, in *Notariato*, 2020, 3, 228 ss.

[9] Cfr., su questo argomento, R. PALLOTTA, *Professionisti: nuove tutele (non solo) economiche dalle Casse di previdenza*, in *Quotidiano Ipsoa*, 7 aprile 2020; G. ROCCO, Welfare *per i liberi professionisti: cosa hanno fatto (e faranno) le Casse di previdenza*, in *Quotidiano Ipsoa*, 13 ottobre 2020; R. PALLOTTA, *Casse professionali e Covid-19: le misure di* welfare *a sostegno degli iscritti*, in *Quotidiano Ipsoa*, 10 dicembre 2020.

da un sistematico aumento delle uscite, senza tuttavia che vi sia stato un corrispondente incremento sul piano delle entrate.
Se ne deduce che il tema della sostenibilità di lungo periodo è oggi un tema sempre più urgente ed attuale, e lo diventerà probabilmente anche in futuro[10], per lo meno finché non si comprenderà che è necessaria una riconfigurazione del sistema previdenziale ed assistenziale su nuove basi[11], volta ad individuare un nuovo difficile equilibrio tra gli obiettivi economici perseguiti (di sostenibilità economica e finanziaria) ed i vincoli giuridici (di adeguatezza delle prestazioni) imposti dai precetti costituzionali[12], e che è necessario un radicale cambiamento di visione circa il ruolo da riservare alle Casse professionali nell'ambito di questo sistema e, più in generale, delle politiche pubbliche di previdenza. Nell'attesa che ciò si verifichi, il presente lavoro intende riaprire con forza il dibattito su questo tema e su quello delle tematiche fiscali ad esso connesse, partendo da una sintetica analisi del quadro normativo di riferimento e da una valutazione analitica dei dati economico-finanziari e demografici degli Enti di previdenza dei professionisti riportati nei loro bilanci, nelle relazioni redatte dagli organi di controllo, nonché in alcuni studi e ricerche sulla gestione dei sistemi di previdenza. Nel secondo paragrafo sono descritti, in particolare, gli strumenti previsti per valutare la sostenibilità finanziaria delle Casse e le norme che ne stabiliscono la struttura ed il contenuto. Nel terzo, che rappresenta il *core*

[10] A ben vedere, si tratta di una facile previsione: il tema della sostenibilità è stato sempre legato alla disciplina dei sistemi previdenziali ed assistenziali, al punto da assumerne una valenza addirittura caratterizzante. A tale proposito, anche di recente, la Corte costituzionale ha sottolineato come il perseguimento di un tendenziale ampliamento dell'orizzonte della sostenibilità finanziaria dei sistemi previdenziali rappresenti un elemento costituzionalmente qualificante degli interventi normativi in materia. Così si è espressa, ad esempio, la Corte cost. nella citata sent. n. 6 del 2015 sull'inammissibilità della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 24 del decreto "Salva Italia". Cfr., tuttavia, su questo tema, anche D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., 219-227 e V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, 2013, 180-265.

[11] Sul tema, v. anche S. GRONCHI, *Contributivo, la riforma della riforma non può più attendere*, in *Lavoce.info*, 1° giugno 2021 e R. PESSI, *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 1° marzo 2019, 37-55.

[12] Sui difficili equilibri che il legislatore è obbligato a realizzare nel momento in cui si accinge a riformare il sistema pubblico previdenziale, v. S. GIUBBONI, *Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, XXI, 3, 441-458; R. PESSI, *Previdenza e assistenza tra universalità e sostenibilità*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, fascicolo unico pubblicato on-line, dicembre 2018, 133-148; ID., *Profili evolutivi dell'ordinamento della previdenza pubblica*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, XXI, 3, 496-506.

del lavoro, è contenuta una breve descrizione della natura e delle caratteristiche degli indicatori utilizzati ed una valutazione critica dei risultati dell'analisi. Nel quarto paragrafo sono discusse alcune problematiche relative al trattamento tributario dei risparmi previdenziali dei professionisti, la cui correzione si ritiene assolutamente urgente e necessaria per agevolare la sostenibilità finanziaria delle Casse e per garantire quella solidarietà intergenerazionale che dovrebbe costituire elemento qualificante non soltanto dei sistemi di gestione privata della previdenza, ma di tutti i sistemi previdenziali in generale. Nel quinto paragrafo è proposto, poi, un particolare approfondimento sulla Cassa di previdenza dei notai (la Cassa Nazionale del Notariato), sui principi che ne regolano il funzionamento e sulle peculiari regole di gestione, che la rendono un *unicum* nel panorama pur vario delle forme di assistenza e di tutela previdenziale dei liberi professionisti. Nel sesto paragrafo sono infine riportate alcune osservazioni conclusive sui risultati dell'analisi compiuta, assieme ad alcune proposte di riforma del sistema previdenziale e del regime di tassazione del risparmio previdenziale dei liberi professionisti.

2. Gli strumenti previsti dalla legge per valutare la sostenibilità finanziaria delle Casse

Attualmente, per legge, la sostenibilità finanziaria di lungo periodo delle Casse, ovvero la loro capacità di far fronte finanziariamente agli impegni assunti, nonché di garantire un livello delle prestazioni che sia adeguato alle attese degli iscritti e dei loro aventi causa, è misurata mediante un particolare documento contabile, che è denominato "bilancio tecnico" ed è sviluppato su un orizzonte temporale di 50 anni. Si tratta, in buona sostanza, di uno strumento di previsione pluriennale, che le Casse di previdenza dei professionisti hanno l'obbligo di redigere, in accordo con le disposizioni di legge e con le linee guida emanate dagli organi vigilanti, per valutare la stabilità o meno della loro gestione previdenziale. La previsione è basata su dati reali relativi alla popolazione ed al patrimonio dell'ente ("basi reali"), e si sviluppa proiettando su un determinato arco temporale, le voci attive e passive della gestione previdenziale sulla scorta di una serie di ipotesi aleatorie ("basi tecniche") di natura demografica, economica e finanziaria. La stabilità della gestione previdenziale è dunque valutata, sulla base di valutazioni prospettiche relative all'andamento, nel periodo considerato, delle principali voci in entrata e in uscita, unitamente alla valutazione del patrimonio iniziale dell'ente.

La struttura di questo documento e le principali linee guida per la sua redazione sono attualmente contenute nel decreto interministeriale del 29 novembre 2007, emanato in attuazione dell'art. 1, comma 763, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007). In particolare, le disposizioni contenute nel decreto individuano i criteri per la redazione del documento, la periodicità di aggiornamento dell'analisi, i criteri per la verifica della stabilità della gestione, le ipotesi (demografiche, macroeconomiche e finanziarie) e gli indicatori (di adeguatezza delle prestazioni e di sostenibilità della gestione) da utilizzare nella realizzazione delle proiezioni e, infine, le modalità *standard* di rappresentazione dei risultati. Qualora poi l'ente presenti elementi di specificità che rendono l'adozione di talune delle ipotesi non appropriata o poco prudenziale, è prevista la possibilità di sviluppare (nella cd. "versione specifica" del bilancio tecnico) proiezioni basate su indicazioni differenti. In ogni caso, la valutazione effettuata sulla base delle ipotesi *standard* indicate nel decreto dovrà essere prodotta in via aggiuntiva e fornendo, in un'apposita relazione, adeguate motivazioni in ordine all'adozione di ipotesi specifiche.
In merito alla rappresentazione dei risultati, è infine disposto che nel bilancio tecnico, per ogni gestione amministrata, devono essere riportati un prospetto analitico ed un prospetto della riserva legale, mentre per gli enti istituiti con d.lgs. n. 103 del 1996 è prevista la redazione di un prospetto sintetico contenente le attività e le passività riportate all'anno di elaborazione, utilizzando quale tasso tecnico il tasso di redditività del patrimonio. Tutti i prospetti dovranno essere redatti assumendo quale base contabile i risultati dell'ultimo bilancio consuntivo disponibile.

3. Analisi dello "stato di salute" e dei rischi di insostenibilità delle Casse

Com'è stato spiegato in precedenza (cfr. § 1), la riforma Monti-Fornero ha imposto agli Enti di previdenza dei professionisti, come condizione per conservare la loro autonomia, di assicurare la sostenibilità finanziaria delle loro gestioni per un arco temporale di almeno cinquant'anni. Sulla base dei dati estrapolabili dai documenti contabili (bilancio civilistico) ed attuariali (bilancio tecnico) relativi alla situazione economico-patrimoniale delle Casse è oggi possibile effettuare, a distanza di 10 anni da quella riforma, una prima approssimativa valutazione dello "stato di salute" di questi Enti, nonché valutarne la capacità di onorare gli impegni presi nei confronti degli iscritti e, in generale, dei futuri beneficiari delle prestazioni pensionistiche.

Per realizzare una corretta seppur sintetica analisi del livello di sostenibilità delle Casse sono stati scelti alcuni indicatori macroeconomici "classici", tradizionalmente utilizzati per valutare il livello di "copertura" contributiva del sistema, ed altri indicatori di varia natura, che non incidono strettamente sulla sostenibilità di medio-lungo periodo dell'Ente e servono, più che altro, a misurarne il grado di "stabilità" e di "adeguatezza" (si potrebbe anche dire di "generosità" – o, se del caso, di "avarizia" – nell'erogazione delle prestazioni).
Nell'ambito della prima categoria, sono stati scelti i seguenti indicatori:
1) il rapporto tra pensionati ed attivi, un indicatore di natura demografica che misura il carico dei pensionati sopportato da quanti partecipano attivamente al mercato del lavoro e dipende, generalmente dal grado di "maturazione" delle gestioni[13]; tale indicatore è particolarmente significativo nel caso dei sistemi previdenziali a ripartizione[14];
2) il rapporto tra pensione media e contributo medio, un indicatore di natura contabile che, come quello precedente, assume valori bassi (o addirittura nulli) nella fase iniziale delle gestioni e che, col passare del tempo, è destinato inevitabilmente a peggiorare; tale indicatore indica, sia pure in termini medi, il numero di contribuenti attualmente necessari a pagare una pensione ed è particolarmente significativo quando si ragiona in un'ottica di gestione a ripartizione pura, ovvero quando è previsto che le pensioni correnti siano pagate con i contributi correnti;
3) il cd. saldo pensionistico o previdenziale, che è considerato come il principale indicatore di sostenibilità nel medio-lungo periodo di un sistema previdenziale ed è dato dal rapporto tra l'ammontare totale dei contributi (soggettivi ed integrativi) versati nell'anno e l'ammontare delle sole prestazioni pensionistiche erogate nell'anno stesso[15];

[13] Nei primi tempi successivi alla istituzione di un sistema a ripartizione, il numero dei pensionati è basso e può essere addirittura nullo, se si richiede un periodo minimo di contribuzione prima di acquisire il diritto alla pensione. Tuttavia, col passare degli anni, tale felice situazione viene a modificarsi. Prima o poi quel rapporto è destinato ad aumentare e, con esso, il rapporto tra la spesa pensionistica ed il flusso contributivo.

[14] I sistemi a ripartizione risultano essere estremamente sensibili all'andamento del rapporto tra il numero degli iscritti ed il numero dei pensionati, nonché alle variazioni del rapporto tra i rispettivi redditi medi. In questo tipo di sistemi, infatti, l'onere pensionistico ricade totalmente sui lavoratori correnti, in quanto i contributi degli attivi sono immediatamente utilizzati per il finanziamento delle pensioni.

[15] Tale indicatore non tiene conto delle entrate relative alle altre contribuzioni, dei rendimenti prodotti dalla gestione del patrimonio, delle uscite per prestazioni non pensionistiche e delle spese di funzionamento. Si tratta di una misura sintetica, tradizionalmente utilizzata negli studi

4) il saldo contabile o gestionale, e cioè il saldo generale tra tutte le entrate contributive e finanziarie e tutte le uscite per prestazioni (non solo le prestazioni pensionistiche tradizionali, ma anche quelle assistenziali a sostegno dei propri iscritti che vanno dall'assistenza sanitaria, alle indennità di maternità[16] e per invalidità, dai sussidi per figli disabili ai contributi per calamità naturali, mutui, sostegno alla professione, ammortizzatori sociali e così via) e per spese di funzionamento, che permette di avere un quadro il più completo possibile della situazione economica delle singole Casse e, pertanto, costituisce il secondo indicatore più significativo della sostenibilità delle stesse nel medio e lungo termine.

Nell'ambito della seconda categoria, gli indicatori prescelti sono i seguenti:

1) il coefficiente di copertura della riserva legale, cioè il rapporto tra il patrimonio dell'Ente e cinque annualità di pensioni correnti, che gli enti gestiti con il sistema a ripartizione sono tenuti a calcolare e a rappresentare nel prospetto della riserva legale *ex* art. 5, comma 1, del decreto del Ministero e della previdenza sociale del 29 novembre 2007; se tale rapporto è uguale ad uno, la gestione presa in esame è considerata in equilibrio; tale indicatore è, tuttavia, notoriamente meno significativo rispetto alla questione presa in esame nella nostra indagine, in quanto una buona gestione delle riserve e, più in generale, un'ottima *performance* patrimoniale è certamente necessaria, ma non sufficiente a garantire la sostenibilità finanziaria di medio-lungo termine delle gestioni;

2) l'indice di congruità dell'aliquota contributiva, che è rappresentato dal rapporto tra il saldo previdenziale (la differenza tra pensioni e contributi) ed il monte reddituale; detto indice rappresenta in sostanza l'aliquota di equilibrio aggiuntiva dell'Ente, ovvero il livello di contribuzione aggiuntiva necessario per garantirne l'equilibrio tecnico, ed è tanto più vicino allo zero quanto più la contribuzione degli iscritti è in equilibrio con le prestazioni erogate agli stessi dall'Ente;

3) il tasso di sostituzione (o di rimpiazzo), vale a dire il rapporto tra l'importo della prima pensione e quello dell'ultimo reddito annuo completo immediatamente

di economia del risparmio e della previdenza, la cui interpretazione è puntuale ed intuitiva: una misura inferiore all'unità richiede l'afflusso di risorse esterne, quali quelle che potrebbero derivare dall'imposizione di maggiori contributi sul reddito, dal reddito e dallo smobilizzo delle riserve o da trasferimenti pubblici; se invece la misura fosse inferiore all'unità, ciò significherebbe che il sistema preso in esame è in grado di accumulare riserve.

[16] Sulla tematica, V. PAPPA MONTEFORTE – O. SPINOSO, *L'indennità di "maternità" genitoriale dei liberi professionisti*, in *Notariato*, 2021, 2, 238 ss.

precedente il pensionamento, che può essere considerato una misura spuria del grado di convenienza, o di generosità, di un sistema previdenziale[17].

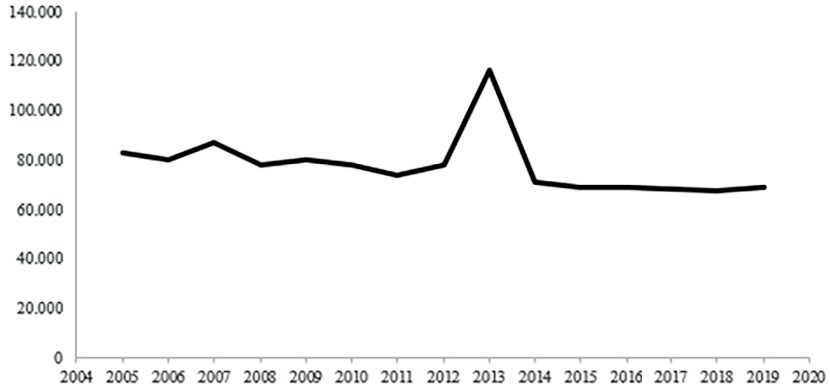
3.1. Le tendenze demografiche ed economiche in atto

Le Casse professionali non sono più nella fase iniziale, corrispondente al momento della loro trasformazione in enti di diritto privato (avvenuta con d.lgs. n. 509 del 1994) o alla loro istituzione (disposta con d.lgs. n. 103 del 1996)[18]. A distanza di quasi trent'anni dalla riforma della previdenza per le libere professioni, si può affermare che siamo ormai di fronte ad una situazione di regime (intesa come *balanced growth*) o quasi. Il numero degli iscritti non è più in forte crescita, come un tempo, ed anzi, nel periodo compreso tra il 2005 ed il 2019, come si può notare osservando il grafico riportato in fig. 1, tende gradualmente a ridursi. Il picco di iscrizioni registrato nel biennio 2013-2014 è dovuto, infatti, ad un evento straordinario e difficilmente ripetibile, e cioè alla riforma di Cassa Forense, che ha portato all'iscrizione d'ufficio di tutti gli avvocati iscritti in precedenza alla Gestione separata dell'Inps. Per contro, si assiste attualmente ad una crescita impressionante del numero dei pensionati che continuano ad esercitare l'attività professionale (pensionati attivi). Osservando il grafico riportato in fig. 2 si può notare, infatti, come il loro numero sia più che raddoppiato, mentre quello degli iscritti attivi va sostanzialmente registrando, a partire dal 2014, un andamento costante e, negli ultimi due anni (2018-2019), persino lievemente decrescente.

[17] Come suggerito dagli studiosi di economia dei sistemi previdenziali, tale indicatore deve essere interpretato come una misura inversa della riduzione del reddito che il pensionamento comporta rispetto a quanto percepito dal lavoratore durante l'ultimo anno di vita attiva.

[18] Per una ricostruzione degli interventi normativi e del processo politico che hanno condotto alla riforma del sistema previdenziale delle Casse professionali, si vedano L. CARBONE, *La tutela previdenziale dei liberi professionisti*, Torino, 1998; L. INGLESE, *Autonomia a quale prezzo? Il sistema previdenziale dei liberi professionisti*, cit.; G. CANAVESI, *L'incerto destino della privatizzazione della previdenza dei liberi professionisti tra "paure" del legislatore e autofinanziamento*, in G. CANAVESI (a cura di), *La previdenza dei liberi professionisti dalla privatizzazione alla Riforma Fornero*, Torino, 2017, 3-56.

Fig. 1. Numero di nuovi iscritti alle Casse professionali nel periodo 2005-2019 (valori assoluti)



Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati Adepp.

Fig. 2. Numero degli iscritti attivi e degli attivi già pensionati nel periodo 2005-2019 (2005 = 100)

Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati Adepp.

Ricordiamo che, fino agli inizi degli anni Duemila, le Casse professionali potevano contare su un basso numero di pensionati e, come si è detto, su un forte e costante aumento dei professionisti iscritti, i cui contributi servivano

a pagare le generose pensioni liquidate col sistema retributivo[19]. Col passare del tempo, tuttavia, la situazione è cambiata. Il progressivo invecchiamento della popolazione ed il sopravvento di situazioni contingenti, come i pensionamenti del Servizio sanitario nazionale per i medici di base (non adeguatamente sostituiti, come purtroppo evidenziato dalle misure straordinarie di rafforzamento del personale sanitario previste durante l'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia di Covid-19[20]), hanno determinato per molte Casse (v. fig. 3) un peggioramento del rapporto pensionati/attivi, che a lungo andare potrebbe compromettere la sostenibilità finanziaria del sistema. Questo rischio esiste, ad esempio, per l'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (Inpgi), che ha registrato negli ultimi 13 anni (dal 2006 al 2019) un incremento del rapporto pensionati/attivi del 103,5% (cfr. fig. 3b e tab. 1) e, in generale, per le Casse dell'area tecnico-professionale (cfr. fig. 3a e tab. 1) e di quella socio-economica (cfr. fig. 3b e tab. 1). Dati migliori caratterizzano, invece, l'andamento di questo indicatore per la Cassa Forense (Cf) e per la Cassa dei Dottori Commercialisti (Cnpadc), nell'area giuridica (cfr. fig. 3c e tab. 1), e per l'Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei Farmacisti (Enpaf), nell'area sanitaria (cfr. fig. 3d e tab. 1).

Fra gli Enti previdenziali dei professionisti di area giuridica, va considerata con attenzione la situazione della Cassa Nazionale del Notariato. Essa presenta attualmente (2019) un rapporto pensionati/attivi molto elevato, il terzo più elevato dopo quello dei giornalisti e dei medici (cfr. tab. 1 e fig. 4). Ciò si spiega facilmente, perché si tratta di una delle Casse di più antica istituzione[21] e giunta pertanto da tempo ad una situazione di regime. Il rapporto pensionati/attivi della Cassa del Notariato ha fatto registrare, infatti, negli ultimi 13 anni (dal 2006 al 2019) un incremento molto contenuto (+15,9%: cfr. tab. 1 e fig. 3c) e, a partire dal 2011, addirittura una consistente diminuzione (-5,48%). In generale, possiamo dire che, nel periodo osservato (2006-2019), tutte le Casse di area giuridica hanno fatto segnare una buona *performance* (+ 20,6%, i commercialisti e –33,5% gli avvocati: cfr. ancora Tab. 1 e Fig. 3c).

---

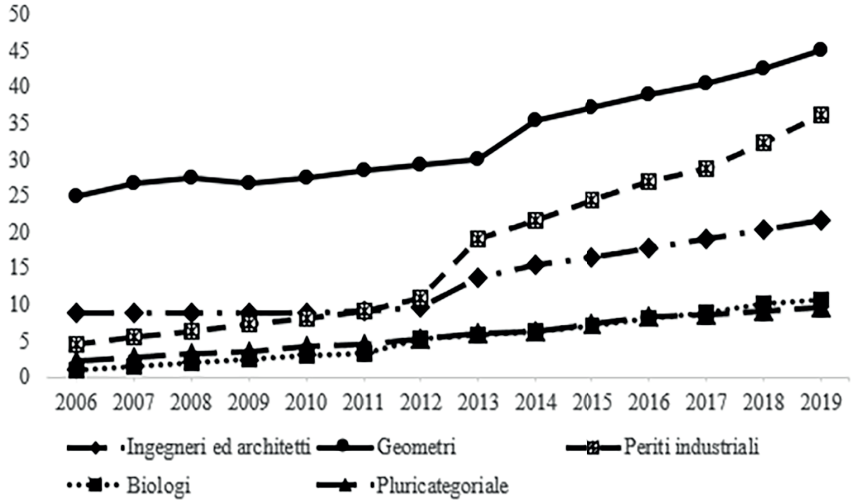
[19] L'esperienza pubblica insegna come il metodo contributivo non possa garantire la stessa stabilità finanziaria che assicura il metodo contributivo e determini redistribuzioni assai poco eque, creando cospicui vantaggi per le dinamiche reddituali più sostenute. Cfr. L. INGLESE, *Autonomia a quale prezzo? Il sistema previdenziale dei professionisti*, cit., 14.

[20] Cfr. SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Misure per il rafforzamento del personale sanitario nell'emergenza Coronavirus*, Roma, 24 settembre 2021.

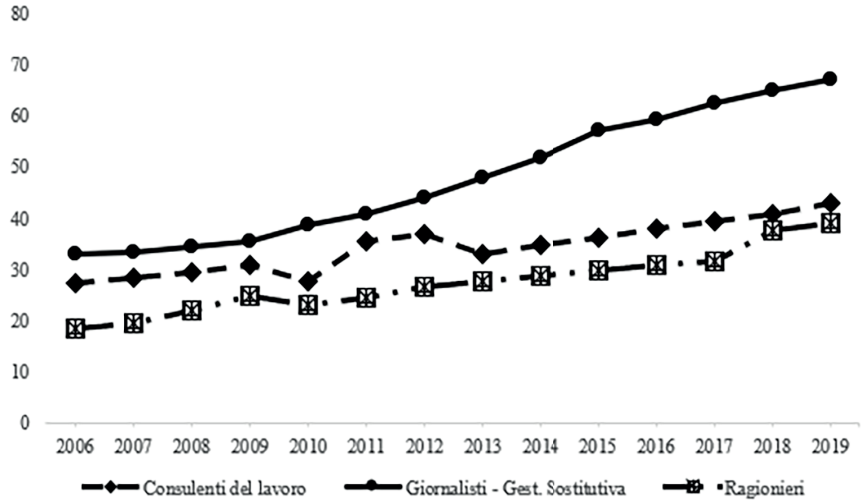
[21] La Cassa Nazionale del Notariato vide infatti la sua istituzione all'inizio del secolo scorso, col R.d.l. n. 2239 del 9 novembre 1919.

Fig. 3. Casse di previdenza dei professionisti: andamento del rapporto tra pensionati e attivi nel periodo 2006/2019 (valori percentuali)

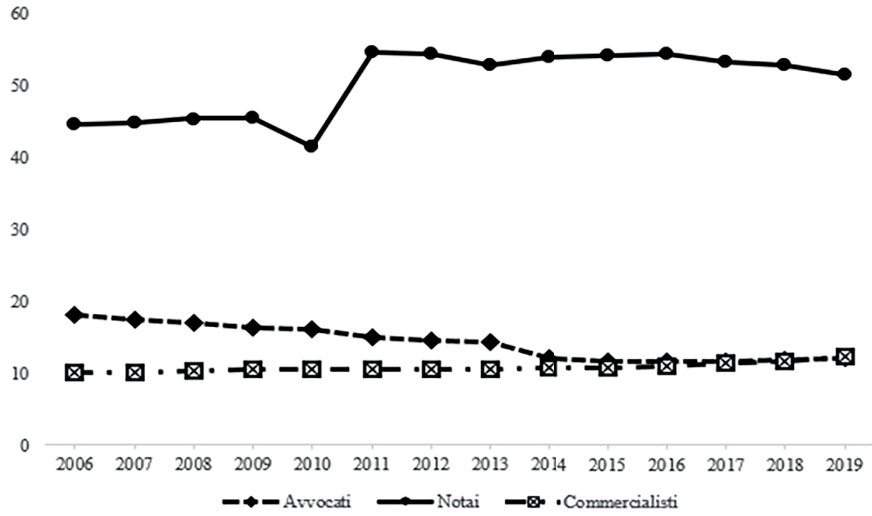
3a. Area tecnico-professionale



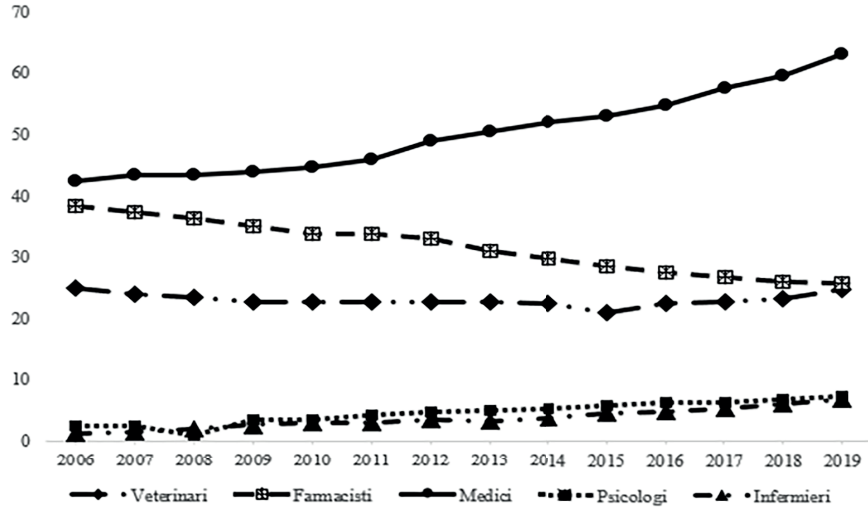
3b. Area socio-economica



3c. Area giuridica



3d. Area sanitaria



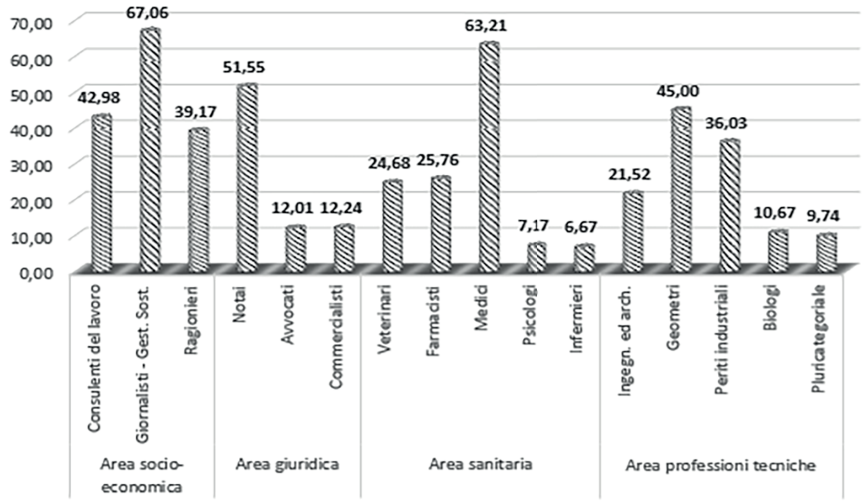
Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati dei bilanci consuntivi degli Enti di previdenza.

Tab. 1. Casse di previdenza dei professionisti: valori e variazioni del rapporto pensionati/attivi nel periodo 2006/2019 (valori percentuali)

	2006	**2010**	**2015**	**2018**	**2019**	**Var. % relative al periodo**		
						2018-2019	**2015-2019**	**2006-2019**
Cons. del lav.	27,44	27,57	36,25	40,66	42,98	5,71	8,57	56,63
Giornalisti	32,96	38,80	57,29	64,95	67,06	3,25	17,05	103,46
Ragionieri	18,29	22,90	29,65	37,69	39,17	3,93	32,11	114,16
Notai	44,47	41,44	54,17	52,82	51,55	-2,40	-4,84	15,92
Avvocati	18,07	16,09	11,65	11,89	12,01	1,01	3,09	-33,54
Commercialisti	10,15	10,50	10,76	11,63	12,24	5,25	13,75	20,59
Veterinari	24,86	22,80	21,03	23,12	24,68	6,75	17,36	-0,72
Farmacisti	38,24	33,81	28,60	26,06	25,76	-1,15	-9,93	-32,64
Medici	42,48	44,73	53,08	59,66	63,21	5,95	19,08	48,80
Psicologi	2,58	3,60	5,81	6,75	7,17	6,22	23,41	177,91
Infermieri	1,16	2,97	4,43	6,07	6,67	9,88	50,56	475,00
Ing. ed arch.	8,97	8,89	16,41	20,25	21,52	6,27	31,14	139,91
Geometri	25,00	27,54	37,17	42,54	45,00	5,78	21,07	80,00
Periti industr.	4,49	8,13	24,39	32,35	36,03	11,38	47,72	702,45
Biologi	1,03	3,01	7,06	10,21	10,67	4,51	51,13	935,92
Pluricateg	2,32	4,16	7,27	9,13	9,74	6,68	33,98	319,83

Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati dei bilanci consuntivi degli Enti di previdenza.

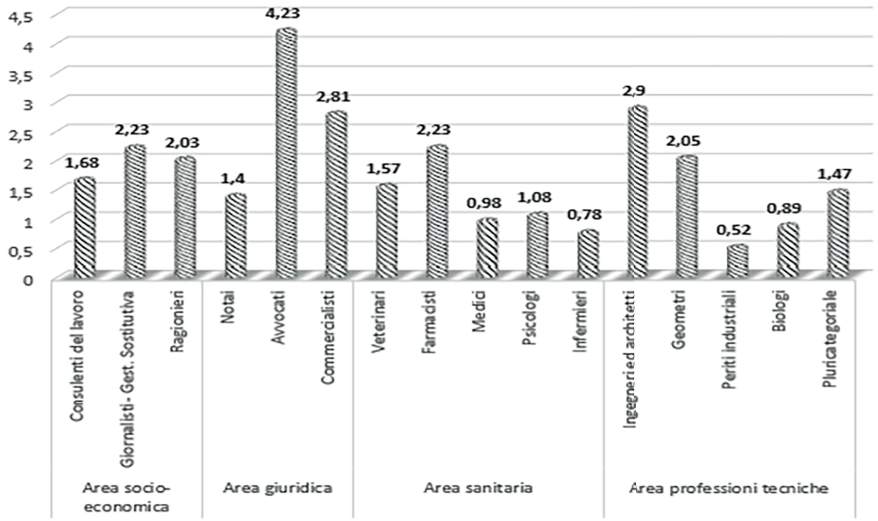
Fig. 4. Casse di previdenza dei professionisti: rapporto numero pensionati/attivi nel 2019 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati dei bilanci consuntivi degli Enti di previdenza.

La Cassa del Notariato, tuttavia, rispetto alle altre Casse di area giuridica, può oggi vantare il miglior rapporto tra pensione media e contributo medio (1,4: cfr. Fig. 5). Avvocati e commercialisti percepiscono, invece, dalle loro Casse una pensione media che è nettamente più elevata rispetto alla loro contribuzione media (nel 2019, il rapporto pensione media/contributo medio della Cassa Forense e di quella dei commercialisti è pari, rispettivamente, a 4,23 e 2,81: cfr. fig. 5).

Fig. 5. Casse di previdenza dei professionisti: rapporto pensione media/ contributo medio nel 2019



Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati dei bilanci consuntivi degli Enti di previdenza.

Tale fenomeno dipende, molto probabilmente, da diversi fattori, quali:
– il consistente incremento del volume repertoriale (+14,64%) e, conseguentemente, dei contributi previdenziali dei notai (+16,71%) verificatosi negli ultimi anni (cfr. Tab. 2);
– il forte ridimensionamento del reddito medio (-15,5%: cfr. Fig. 6) e l'elevata evasione contributiva degli avvocati;
– il continuo incremento, a partire dal 2015, del reddito medio dei commercialisti (cfr. fig. 7) e la conseguente crescita dei contributi previdenziali degli stessi, dovuta anche alla recente attivazione da parte della Cnpadc di un sistema di regolarizzazione delle inadempienze contributive e d'iscrizione, che consente di regolarizzare le posizioni irregolari connesse agli obblighi scaduti dal 15 novembre 2015 ad oggi.
L'andamento del rapporto tra pensione media e contributo medio (cfr. fig. 8) evidenzia comunque una situazione alquanto variegata, che dipende non soltanto dai fattori sopra indicati, ma anche dalle tendenze demografiche in atto:

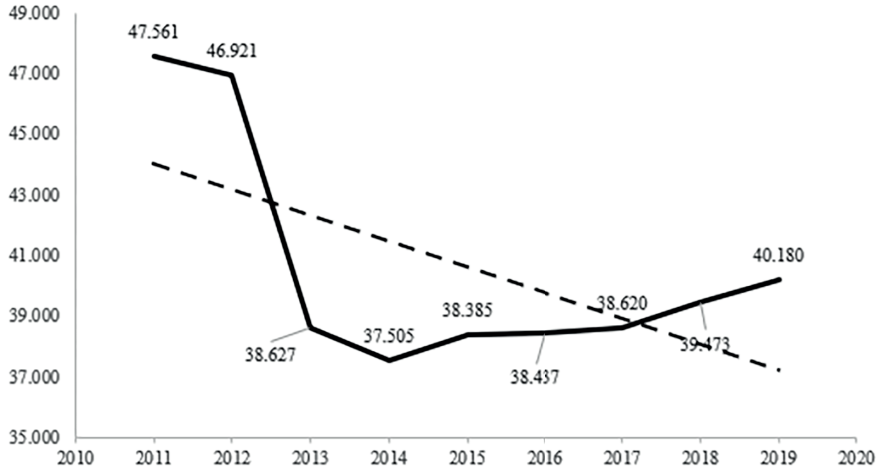
1) le Casse contano un numero sempre maggiore di pensionati, che continuano nella maggior parte dei casi ad esercitare l'attività professionale, a fronte di un sempre minor numero di nuovi professionisti iscritti (cfr. fig. 2, riportata in precedenza, che illustra i dati relativi al numero degli iscritti attivi e degli attivi già pensionati nel periodo 2005-2019);
2) la composizione per età degli iscritti alle Casse è molto eterogenea, ma denota in ogni caso un significativo invecchiamento della platea di riferimento (cfr. fig. 9, che mostra la distribuzione per fasce d'età degli iscritti alle Casse nel 2019), che si ripercuote sulle prospettive future di sostenibilità delle gestioni;
3) particolarmente preoccupante è la situazione dei "giovani" professionisti, che risultano essere sempre più "vecchi" (cfr. fig. 10, che riporta il confronto tra l'andamento percentuale dei professionisti iscritti under 40 e di quelli over 60 nel periodo 2005-2019) e, fra l'altro, sempre più "poveri" (cfr. fig. 11, che mostra la distribuzione dei redditi medi dei professionisti per classe di età nel 2019).

Tab. 2. Cassa Nazionale del Notariato: ammontare dei repertori e dei contributi, numero degli atti stipulati e dei professionisti attivi nel periodo 2014-2019.

	Repertori (milioni di euro)	**Variazioni (%)**	**Contributi (milioni di euro)**	**Variazioni (%)**	**Numero atti**	**Numero attivi**
2014	665,468	–	251,818	–	3.482.197	4.756
2015	689,856	3,66	263,411	4,60	3.605.033	4.749
2016	755,824	9,56	290,825	10,41	3.860.907	4.849
2017	750,435	-0,71	288,85	-0,68	3.830.803	4.938
2018	759,293	1,18	292,773	1,36	3.851.438	4.881
2019	762,917	0,48	293,904	0,39	3.783.213	5.148
2014-2019	4.383,79	14,64	1.681,58	16,71	22.413.591	29.321

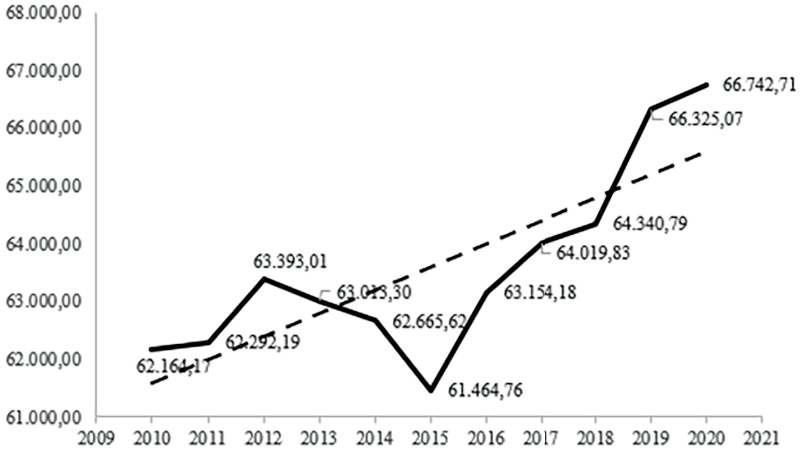
Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati estrapolati dai bilanci di previsione 2019 e 2021 della Cassa Nazionale del Notariato.

Fig. 6. Reddito medio dichiarato ai fini Irpef dagli avvocati iscritti alla Cassa Forense per gli anni 2011-2019 e linea di tendenza nel periodo



Fonte: CENSIS, *L'impatto della pandemia sulla professione: le risposte all'esplosione dell'incertezza*. *Rapporto 2021 sull'avvocatura*, Roma, febbraio 2021.

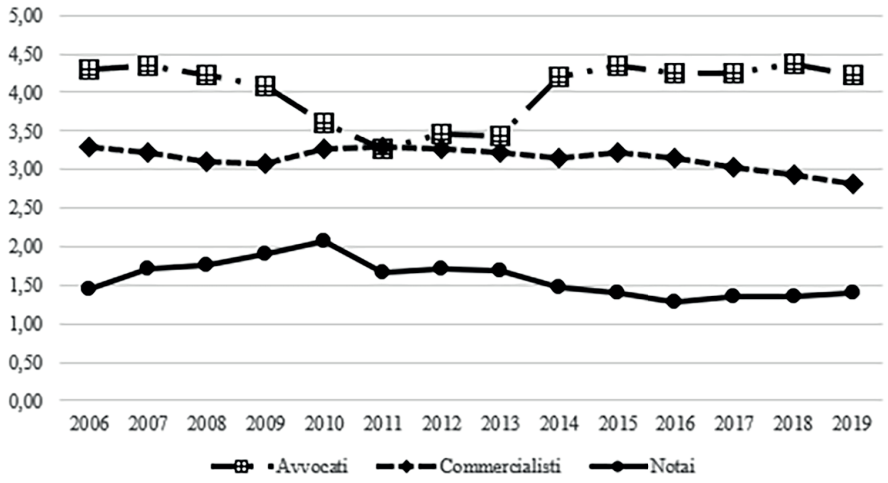
Fig. 7. Reddito medio dichiarato ai fini Irpef dagli iscritti alla Cassa dei Dottori Commercialisti (Cnpadc) per gli anni 2010-2020 e linea di tendenza nel periodo



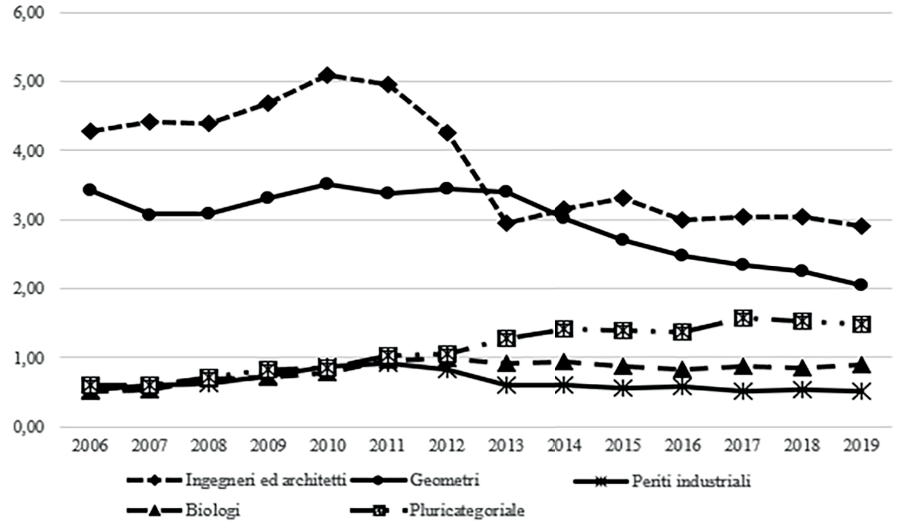
Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati della Cnpadc.

Fig. 8. Casse di previdenza dei professionisti: andamento del rapporto tra pensione media e contributo medio nel periodo 2006/2019

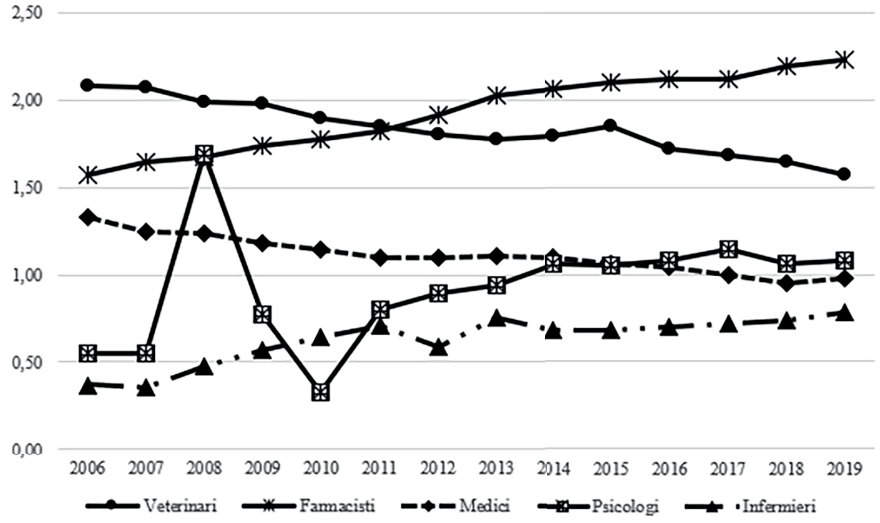
8a. Area giuridica



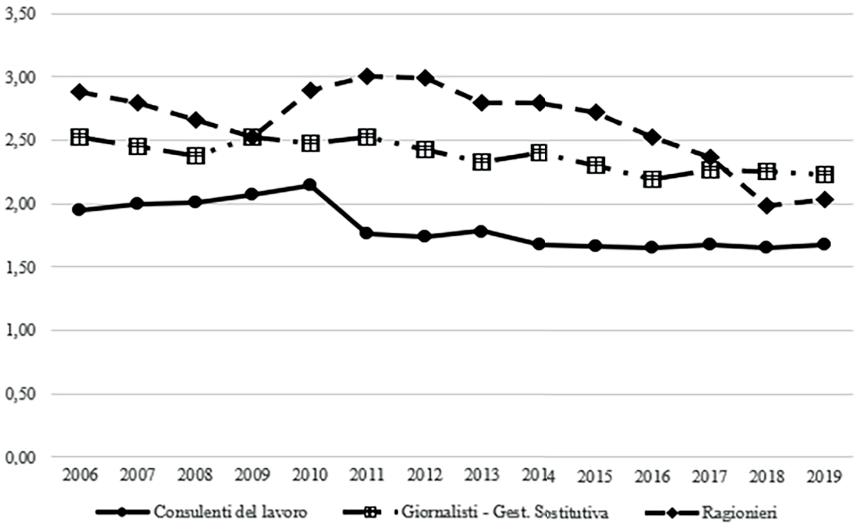
8b. Area tecnico-professionale



8c. Area sanitaria

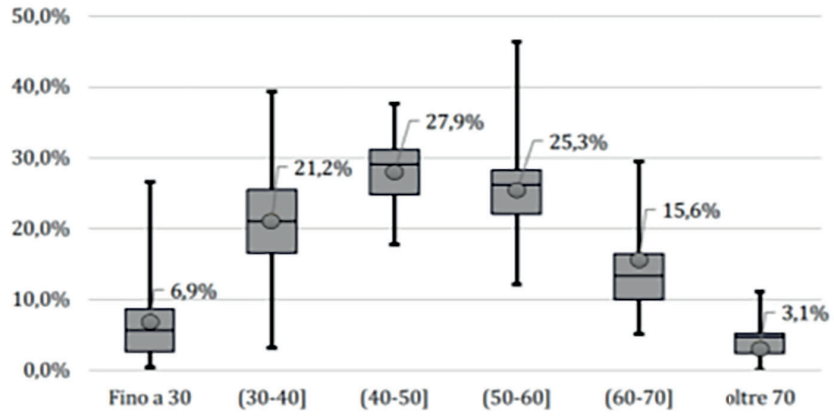


8d. Area socio-economica



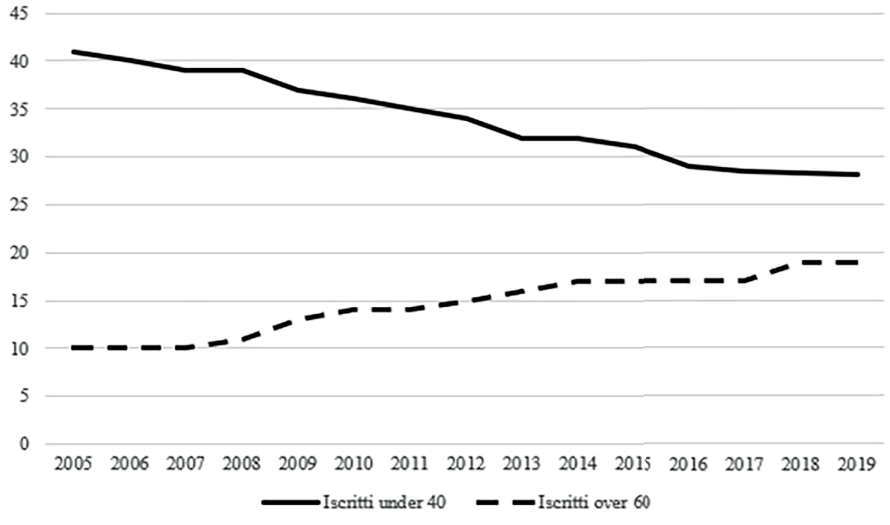
Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati dei bilanci consuntivi degli Enti di previdenza.

Fig. 9. Distribuzione per fasce d'età dei professionisti iscritti alle Casse nel 2019



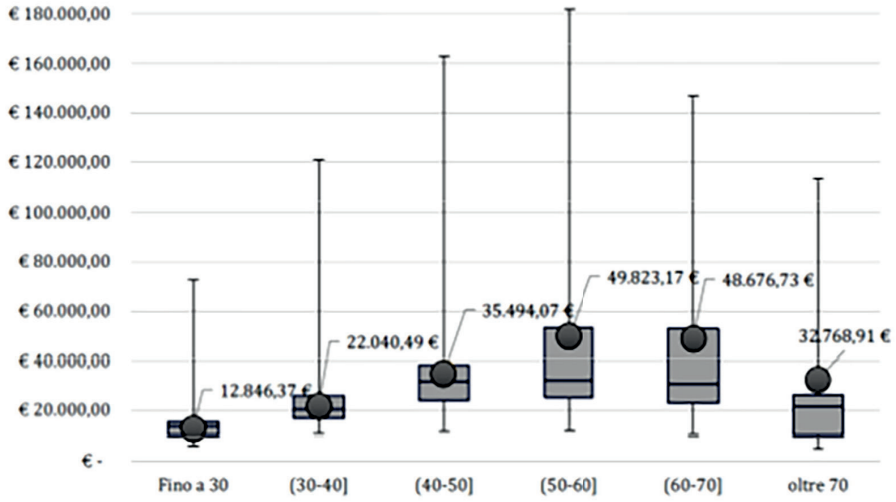
Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati Adepp.

Fig. 10. Percentuale degli iscritti *under* 40 ed *over* 60 nel periodo 2005-2019



Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati Adepp.

Fig. 11. Distribuzione dei redditi medi dei professionisti per classe di età nel 2019



Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati Adepp.

3.2. Analisi della sostenibilità finanziaria delle Casse in un'ottica retrospettiva (*backward looking*)

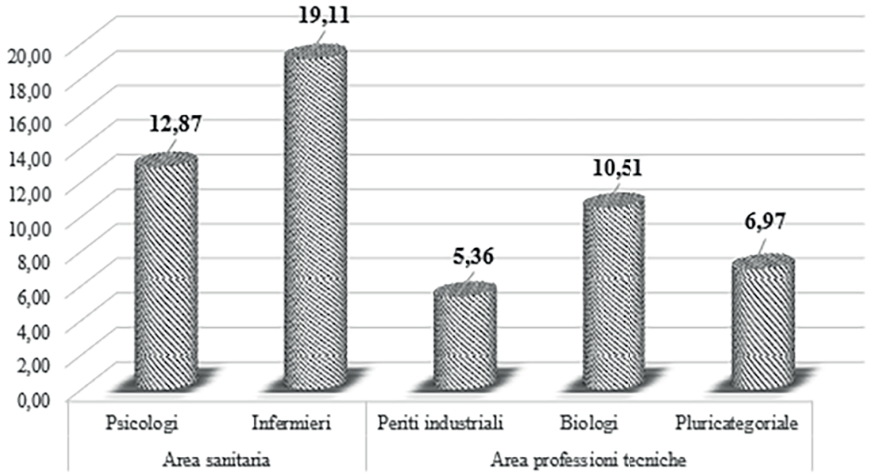
Le descritte tendenze demografiche ed economiche condizionano inevitabilmente, come si è detto, la capacità delle Casse di far fronte finanziariamente agli impegni assunti, nonché di garantire un livello delle prestazioni che sia adeguato alle attese degli iscritti e dei loro aventi causa. Un'evidente conferma di ciò è fornita dall'analisi del saldo pensionistico, che rappresenta – come anticipato – il principale indicatore di sostenibilità finanziaria delle gestioni previdenziali. I valori assunti da questo indicatore in relazione al 2019, l'ultimo dato disponibile, evidenziano una fondamentale differenza tra la situazione finanziaria delle Casse "di prima" (quelle privatizzate col d.lgs. n. 509 del 1994) e "di seconda generazione" (quelle istituite con d.lgs. n. 103 del 1996). In quest'ultimo caso, infatti, trattandosi di Enti "più giovani" (di "recente istituzione"), le prestazioni pensionistiche erogate sono ovviamente di importo limitato, per cui il rapporto tra le entrate contributive e la spesa per pensioni è generalmente molto elevato, anche se fisiologicamente in diminuzione a causa dell'invecchiamento degli iscritti e della maturazione dei requisiti pensionistici per la componente più

anziana. In particolare, come si può notare osservando il grafico riportato nella fig. 12, il rapporto entrate contributive/spesa per pensioni varia da 5,36 (oltre 5 volte le prestazioni) per i periti industriali (Eppi) a 19,11 per gli infermieri (Enpapi), da 6,97 per l'Epap, l'Ente di previdenza ed assistenza pluricategoriale degli attuari, dei chimici, dei fisici, dei dottori agronomi, dei forestali e dei geologi, a 12,89 per gli psicologi (Enpap) e a 10,51 per i biologi (Enpab).

Per quanto concerne gli Enti privatizzati di cui al d.lgs. n. 503 del 1994, la situazione è ovviamente diversa. Il rapporto entrate contributive/spesa per pensioni evidenzia il permanere di una situazione di difficoltà finanziaria della Cassa dei giornalisti (Inpgi). Il valore di questo indicatore nel 2019 è pari, infatti, a 0,67 (cfr. fig. 13). Ciò significa che l'Ente in questione, con i contributi versati dagli iscritti, non riesce a coprire le spese erogate per le prestazioni. Il suddetto parametro, sia pur lievemente, peggiora ancora (nel 2018 era 0,69: cfr. tab. 3), nonostante il rallentamento della spesa per pensioni, cresciuta dell'1,55% contro il +3,14% dell'anno precedente, mentre la crisi di settore riduce le entrate contributive dello 0,71%, contro il +0,57% dell'anno precedente. All'inizio del periodo osservato (2006), la situazione non era così negativa: il rapporto tra entrate contributive e spesa per pensioni della Cassa dei giornalisti era ancora superiore all'unità (1,20), ma poi ha iniziato rapidamente a diminuire fino a toccare, nel 2010, il valore di 1,04. L'avanzo di gestione – di solito intorno a 100 milioni di euro all'anno – aveva iniziato a dare vistosi segnali di cedimento, sino ad arrivare ad 80 milioni nel 2006 e a 67,8 milioni nel 2010. Poi, a partire dal 2011, un primo disavanzo, anche se di soli 1,3 milioni, con un peggioramento di 69 milioni sull'anno precedente, che avrebbe dovuto indurre gli amministratori dell'Inpgi a prevedere con urgenza interventi di riequilibrio. Già da allora si intuiva che la vecchia previdenza dei giornalisti non era più sostenibile. Causa: la diminuzione dei contribuenti attivi (i giornalisti assunti) e l'incremento del numero di iscritti che va in pensione, grazie anche – se non soprattutto – ai prepensionamenti consentiti dalle politiche di sostegno all'editoria. Risultato: con effetto dal 1° luglio 2022, la Cassa previdenziale dei giornalisti dipendenti chiuderà i battenti e sarà trasferita, limitatamente alla gestione sostitutiva, all'Inps (cfr. art. 29 del disegno di legge S. 2448). Un fallimento annunciato, ma che si poteva evitare con l'approvazione di riforme più coraggiose ed incisive.

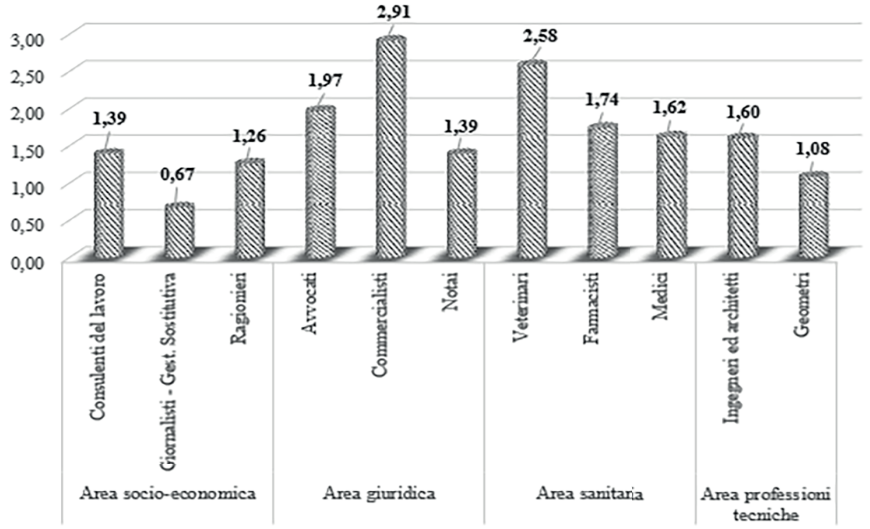
La Cassa dei dottori commercialisti (Cnpadc), quella dei veterinari (Enpav) e quella degli avvocati (Cf) presentano, invece, a differenza dell'Inpgi, un buon rapporto entrate/uscite, con valori vicini o superiori a 2 (cfr. Fig. 13), cioè entrate contributive più che doppie (2,9 volte per Cnpadc) rispetto alle prestazioni pensionistiche. Ciò sembrerebbe, almeno nel breve termine, garantire a questi Enti una situazione di relativa sostenibilità finanziaria.

Fig. 12. Il saldo pensionistico del 2019 delle Casse di previdenza istituite con d.lgs. n. 103 del 1996



Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati dei bilanci consuntivi degli Enti di previdenza.

Fig. 13. Il saldo pensionistico del 2019 delle Casse di previdenza privatizzate con d.lgs. n. 503 del 1994



Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati dei bilanci consuntivi degli Enti di previdenza.

Tutte le altre Casse presentano un saldo superiore all'unità (cfr. tab. 3), anche se in progressiva diminuzione. Si segnala, in particolare, la situazione della Cnpr (ragionieri), dell'Enpacl (consulenti del lavoro) e della Cassa Nazionale del Notariato (notai). A partire dal 2006, infatti, il livello di sostenibilità finanziaria di questi Enti si è ridotto in misura significativa (rispettivamente, del 34, del 26 e dell'11%). L'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici (Enpam) ha fatto registrare, invece, una riduzione più contenuta del suo livello di sostenibilità finanziaria (di circa il 9% rispetto al 2006 (cfr. ancora tab. 3), ascrivibile ad una crescita abnorme della spesa pensionistica (+99,8%), non compensata da un corrispondente incremento delle entrate contributive (+81,7%). Gli effetti economici della crisi pandemica da Covid-19 hanno poi determinato, nel corso del 2020, un pesante calo dei redditi ed un consistente incremento delle uscite (per le misure straordinarie varate dalle diverse Casse a sostegno dei propri iscritti e pensionati) che hanno messo in seria difficoltà anche gli Enti più solidi. Tra le Casse con saldo pensionistico negativo, si sono infatti aggiunte nel 2020 l'Enpacl (consulenti del lavoro) e, in misura molto più marginale, la Cassa Nazionale del Notariato ed Enpaia (addetti ed impiegati in agricoltura)[22].

[22] Cfr. COVIP, *Enti previdenziali* ex *d.lgs. 509 del 1994 e d.lgs. 103 del 1996. Le politiche di investimento. Anno 2020*, Roma, 2021.

Tab. 3. Casse di previdenza dei professionisti: valori e variazioni del rapporto tra entrate contributive e spesa per pensioni nel periodo 2006/2019 (valori percentuali)

	2006	2010	2015	2018	2019	Var. % relative al periodo		
						2018-2019	2015-2019	2006-2019
Cons. del lav.	1,88	1,70	1,66	1,49	1,39	-6,67	-16,55	-26,07
Giornalisti	1,20	1,04	0,76	0,69	0,67	-2,22	-11,53	-44,30
Ragionieri	1,90	1,51	1,24	1,34	1,26	-6,13	1,43	-33,89
Notai	1,56	1,17	1,31	1,41	1,39	-1,39	6,17	-10,70
Avvocati	1,29	1,73	1,98	1,92	1,97	2,44	-0,56	53,06
Commercialisti	3,00	12,91	2,88	2,93	2,91	-0,70	0,80	-3,04
Veterinari	1,93	2,32	2,57	2,64	2,58	-2,42	0,33	33,53
Farmacisti	1,66	1,67	1,67	1,75	1,74	-0,42	4,57	4,82
Medici	1,78	1,97	1,77	1,77	1,62	-8,69	-8,82	-9,02
Psicologi	70,37	83,07	16,41	13,99	12,87	-8,00	-21,55	-81,71
Infermieri	233,68	52,44	32,95	22,42	19,11	-14,74	-42,01	-91,82
Ing. ed arch.	2,61	2,21	1,84	1,62	1,60	-1,24	-12,96	-38,64
Geometri	1,17	1,04	0,99	1,04	1,08	3,93	8,98	-7,12
Periti industr.	40,99	14,24	7,35	5,85	5,36	-8,34	-27,02	-86,91
Biologi	188,21	42,45	16,45	11,56	10,51	-9,09	-36,12	-94,42
Pluricateg.	73,08	28,26	9,93	7,17	6,97	-2,81	-29,81	-90,47

Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati dei bilanci consuntivi degli Enti di previdenza.

3.3. Analisi della sostenibilità finanziaria delle Casse in un'ottica prospettica (*forward looking*)

L'analisi dell'attuale livello del saldo pensionistico e del suo andamento passato non consente, come si è detto, di verificare in modo compiuto il grado di sostenibilità finanziaria di un sistema pensionistico, né tanto meno il suo complessivo stato di salute. A tal uopo è necessario adottare un approccio *forward looking*, vale a dire rivolto al suo andamento futuro (e non al passato,

come nell'approccio *backward looking*) e con proiezioni che interessano un orizzonte temporale ampio, molto ampio, o comunque non inferiore alla durata del cd. "ciclo previdenziale". Non meno importante, dunque, ai fini della nostra indagine, è l'analisi contenuta nei bilanci tecnici delle Casse e nelle proiezioni attuariali in essi riportate. Dall'esame dei suddetti documenti emergono alcune evidenze che non è consigliabile ignorare o sottovalutare. Non si può non notare, ad esempio, che la maggior parte delle Casse presenta un saldo previdenziale (ovvero la differenza tra contributi e prestazioni) positivo, che tende tuttavia, nel tempo, a ridursi fino a far segnare, per periodi prolungati, valori negativi molto preoccupanti (cfr. tab. 4 e figg. da 14 a 17):

– in certi casi (Inarcassa, Eppi ed Inpgi) devono trascorrere almeno 5 o 6 lustri prima che il bilancio torni in attivo (cfr. tab. 4);

– alcuni Enti, come la Cassa dei giornalisti (cfr. fig. 14a), registrano profondi squilibri nella gestione previdenziale, che richiedono fin da oggi severi interventi di riforma volti a fronteggiare una situazione che risulta essere chiaramente in rapido deterioramento;

– altre Casse (Enpacl, Inarcassa, Eppi, Enpab ed Enpap) presentano, invece, una curva del saldo previdenziale in costante discesa (cfr., rispettivamente, figg. 14b, 15a, 15c, 15d e 16c);

– altre ancora (come Cnpr, Enpam e Cassa Forense) presentano periodi di saldi negativi limitati (cfr., rispettivamente, tab. 4 e figg. 14c, 16a e 17a), evidenziando una fase di difficoltà solo passeggera, che tuttavia in alcuni casi (come nel caso di Cassa Forense), per effetto anche della recente situazione di emergenza sanitaria ed economica causata dal Covid-19, potrebbe dar luogo ineluttabilmente ad una insanabile crisi di insolvenza.

Tab. 4. Enti di previdenza dei professionisti: i valori del saldo previdenziale e del saldo gestionale riportati nei bilanci tecnici attuaria

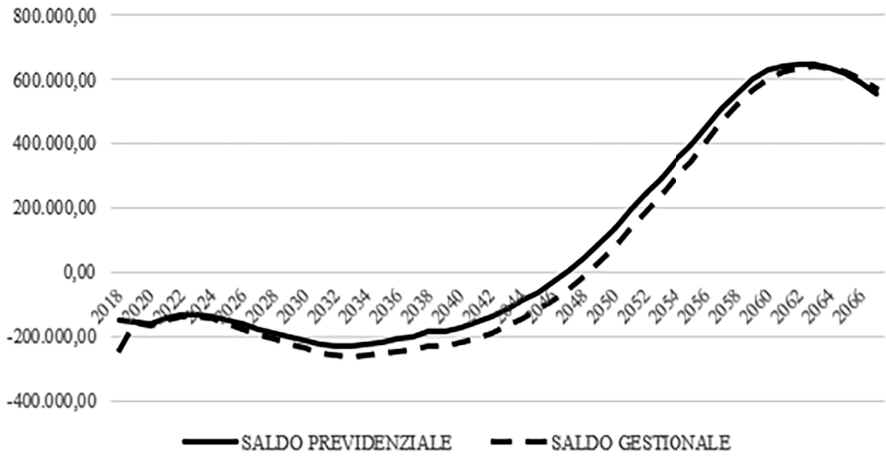
Casse	**Anno bilancio tecnico**	**Saldo previdenziale**			**Saldo previdenziale**		
		Primo anno negativo	Ultimo anno negativo	Anni negativi	Primo anno negativo	Ultimo anno negativo	Anni negativi
Ingegneri e architetti	2019	2035	2068	33	Sempre positivo*		
Geometri	2017	2045	2049	4	Sempre positivo*		
Periti industriali	2017	2037	2067	30	Sempre positivo*		
Biologi	2017	2052	2065	13	Sempre positivo*		
Pluricategoriale	2017	Sempre positivo*			Sempre positivo*		
Consulenti del lavoro	2017	2044	2056	12	Sempre positivo*		
Giornalisti Gest. Sost.	2017	2018	2046	28	2018	2048	30
Ragionieri	2018	2031	2054	23	2031	2053	22
Notai	2017	Sempre positivo*			Sempre positivo*		
Avvocati	2017	2041	2058	17	Sempre positivo*		
Commercialisti	2018	Sempre positivo*			Sempre positivo*		
Veterinari	Non reperibile						
Farmacisti	Non reperibile						
Medici	2017	2027	2040	13	Sempre positivo*		
Psicologi	2017	2050	2065	15	Sempre positivo*		
Infermieri	2017	Sempre positivo*			Sempre positivo*		

* Positivo per tutto il periodo di valutazione.

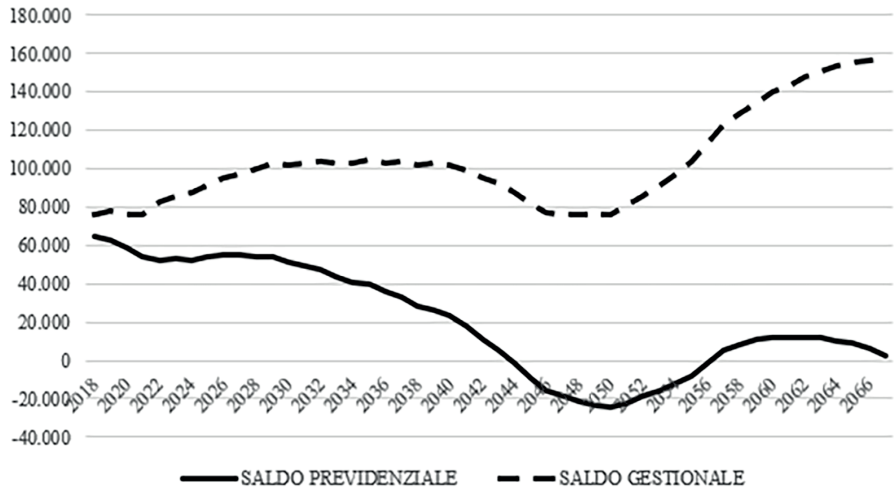
Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati estrapolati dai bilanci tecnici delle Casse prese in esame.

Fig. 14. Enti di previdenza dei professionisti: previsioni circa l'andamento dei saldi della gestione economica e previdenziale – Area socio-economica

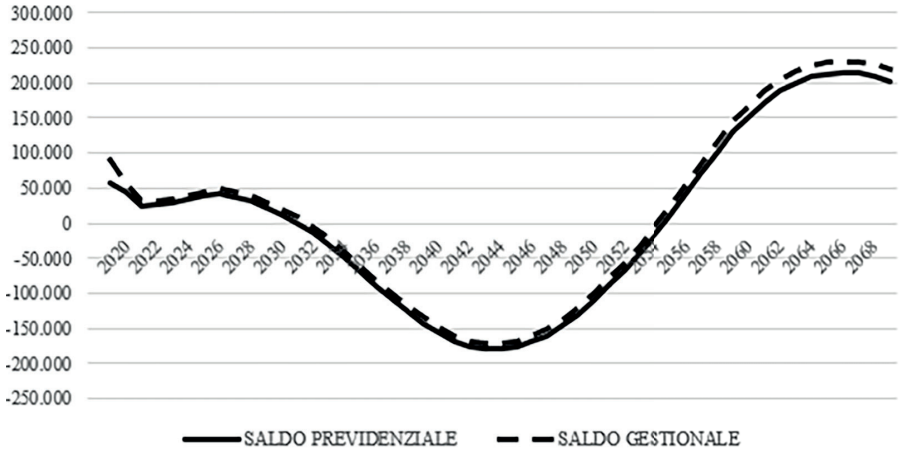
14a. Giornalisti e pubblicisti – Cassa autonoma di assistenza integrativa dei giornalisti italiani (Inpgi)



14b. Consulenti del lavoro – Ente nazionale di previdenza e assistenza per i consulenti del lavoro (Enpacl)



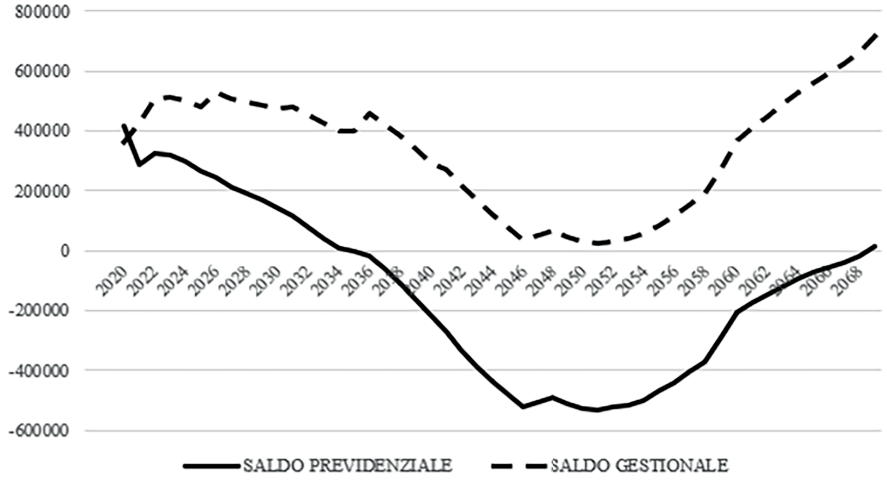
14c. Ragionieri – Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali (Cnpr)



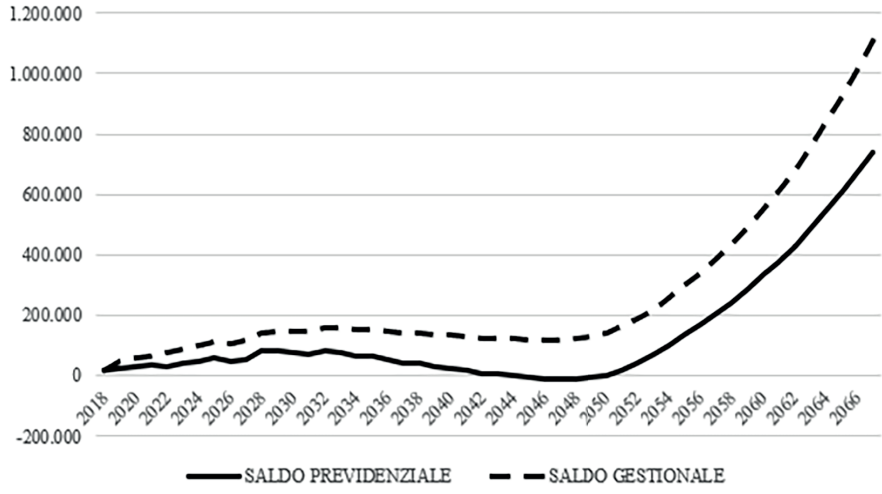
Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati estrapolati dai bilanci tecnici delle Casse prese in esame.

Fig. 15. Enti di previdenza dei professionisti: previsioni circa l'andamento dei saldi della gestione economica e previdenziale – Area tecnico – professionale

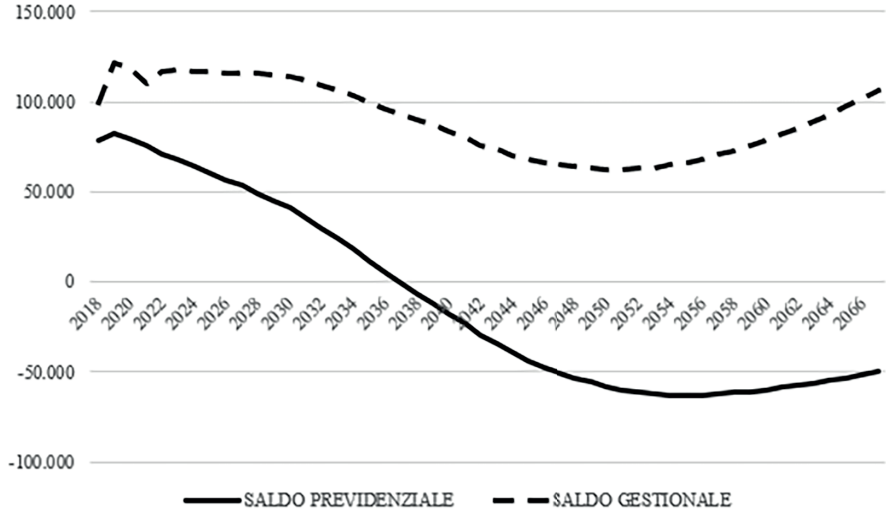
15a. Ingegneri ed architetti – Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti (Inarcassa)



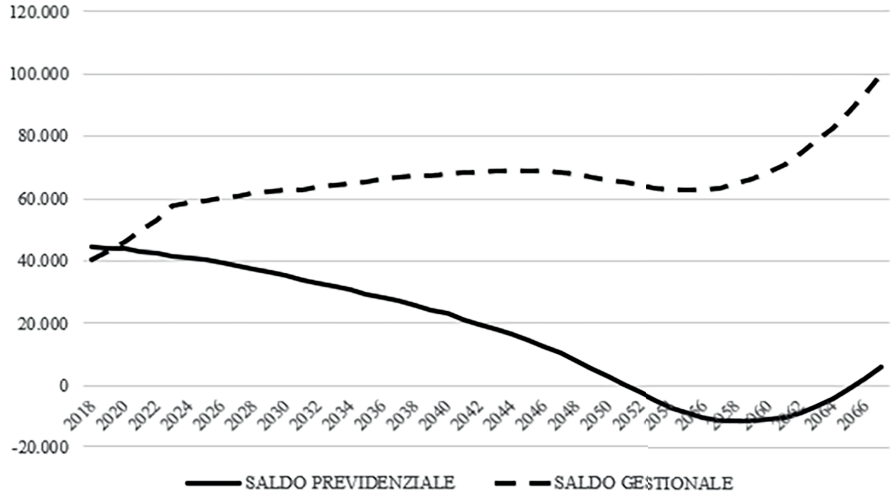
15b. Geometri – Cassa italiana di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti (Cipag)



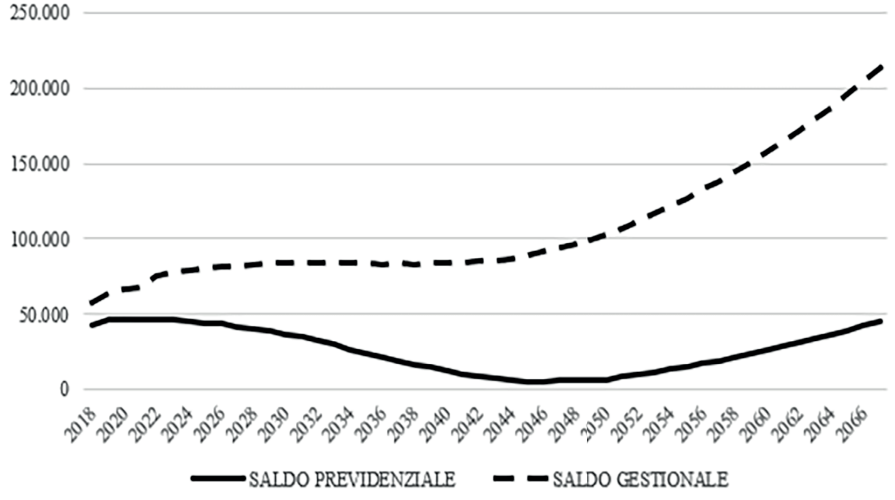
15c. Periti industriali – Ente di previdenza dei periti industriali e dei periti industriali laureati (Eppi)



15d. Biologi – Ente nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei biologi (Enpab)



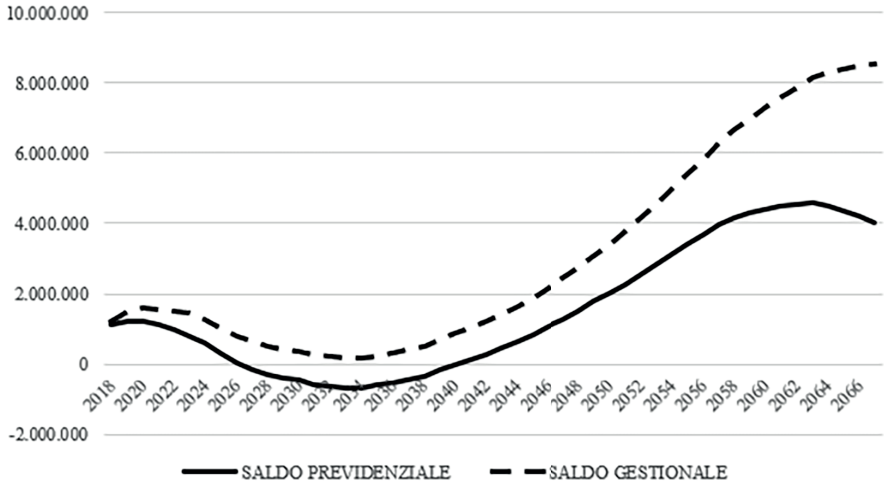
15e. Ente di previdenza ed assistenza pluricategoriale degli attuari, dei chimici e fisici, dei dottori agronomi e dottori forestali, dei geologi (Epap)



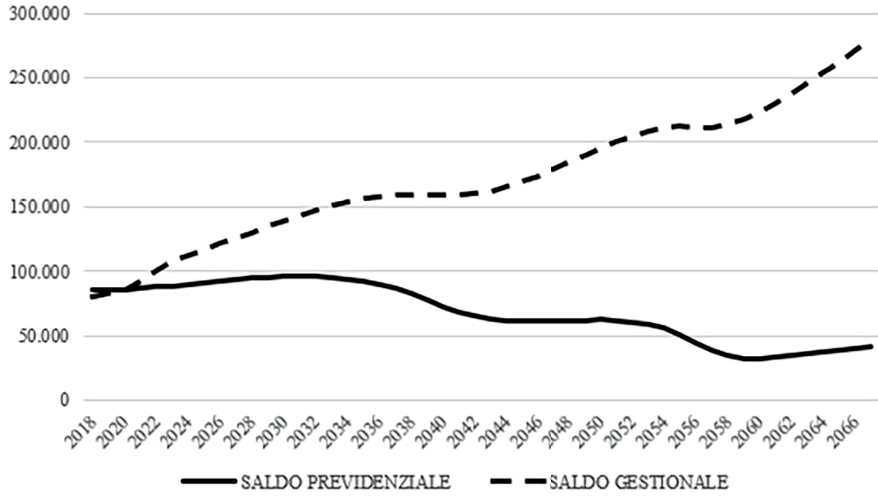
Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati estrapolati dai bilanci tecnici delle Casse prese in esame.

Fig. 16. Enti di previdenza dei professionisti: previsioni circa l'andamento dei saldi della gestione economica e previdenziale – Area sanitaria

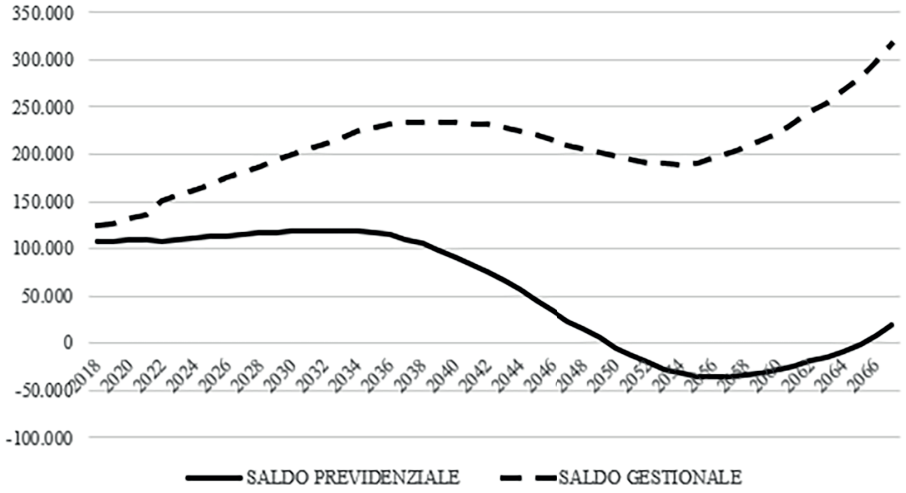
16a. Medici ed odontoiatri – Ente nazionale di previdenza e assistenza dei medici (Enpam)



16b. Infermieri – Ente nazionale di previdenza e assistenza della professione infermieristica (Enpapi)



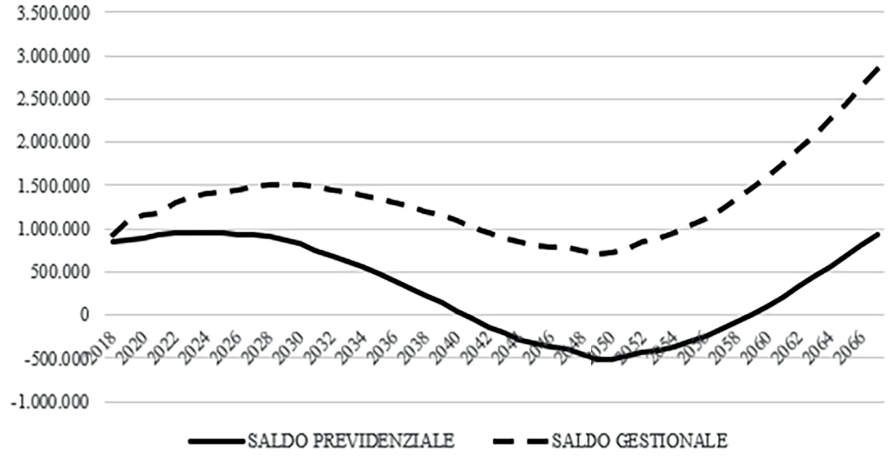
16c. Psicologi – Ente nazionale di previdenza ed assistenza per gli psicologi (Enpap)



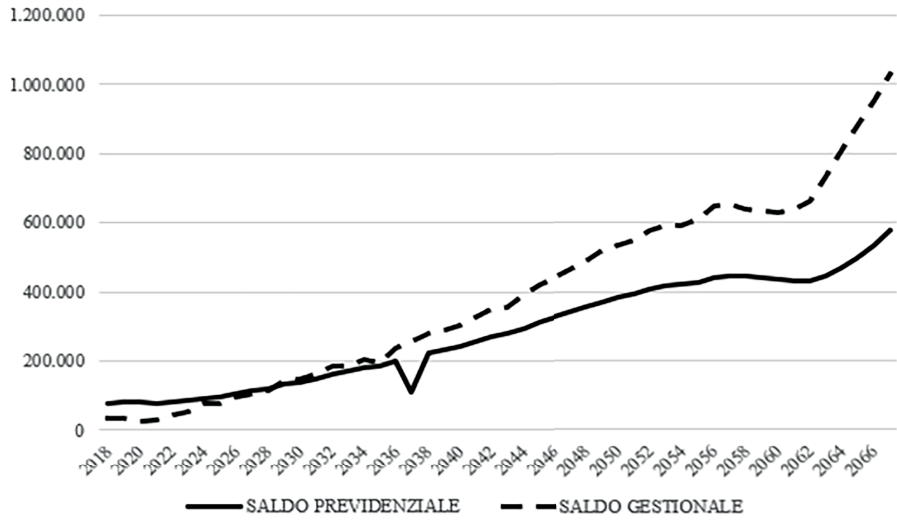
Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati estrapolati dai bilanci tecnici delle Casse prese in esame.

Fig. 17. Enti di previdenza dei professionisti: previsioni circa l'andamento dei saldi della gestione economica e previdenziale – Area giuridica

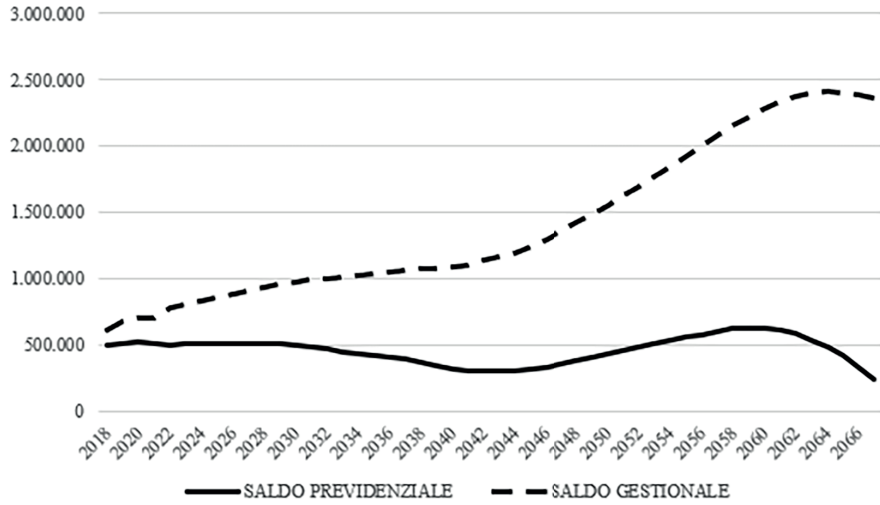
17a. Avvocati e procuratori – Cassa nazionale di previdenza e assistenza Forense (Cf)



17b. Notai – Cassa Nazionale del Notariato



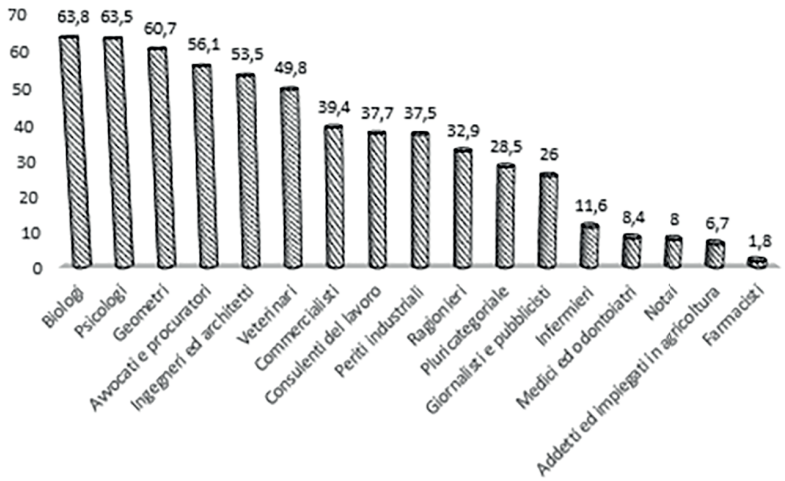
17c. Dottori commercialisti – Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei dottori commercialisti (Cnpadc)



Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati estrapolati dai bilanci tecnici delle Casse prese in esame.

Ricordiamo, infatti, che l'impatto dell'emergenza pandemica, e della conseguente crisi economica, sul mondo delle libere professioni è stato pesantissimo, ma ha colpito le diverse categorie di professionisti in misura molto diseguale. Stando ai dati sulle richieste di indennità pervenute alle Casse di previdenza e alla Gestione separata Inps (cfr. fig. 18), le professioni maggiormente penalizzate sono tre, e cioè i biologi, gli psicologi ed i geometri, con una percentuale di domande presentate superiore al 60% rispetto alle rispettive platee di riferimento. Seguono gli avvocati, gli ingegneri, gli architetti, e i veterinari, con percentuali intorno al 50%. Tutte le altre categorie si attestano sotto il 40%, mentre in coda, con percentuali sotto il 12%, si trovano quasi tutte le professioni sanitarie, i notai e gli addetti alle attività agricole.
Per molte Casse si registra, inoltre, uno scostamento tra i valori del saldo contabile, quasi sempre positivi, e quelli del saldo previdenziale, quasi sempre negativi e per periodi prolungati. Ciò dipende, il più delle volte, dalle maggiori entrate generate dalla gestione patrimoniale, influenzata da un incremento dei rendimenti e dalla rivalutazione dei titoli in portafoglio. In altri casi, dipende piuttosto da una riduzione dei costi di gestione e di altre spese straordinarie; molto raramente, da un incremento dei recuperi di contributi previdenziali omessi o di sanzioni ed interessi per ritardati versamenti.

Fig. 18. Numero di domande di indennità (600 euro) arrivate e accolte al 14 aprile 2020, per Cassa previdenziale*



* La platea di riferimento si riferisce ai dati ufficiali relativi al 2018.

Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati Adepp e Casse di previdenza.

Ulteriori indicazioni sul grado di stabilità futura delle gestioni prese in esame emergono dall'analisi delle proiezioni relative all'andamento del rapporto tra riserva legale e patrimonio netto (coefficiente di copertura della riserva legale). Tale indicatore, come si è detto, è meno significativo rispetto alla questione presa in esame nella nostra indagine, in quanto una buona gestione delle riserve e, più in generale, un'ottima *performance* patrimoniale è certamente indispensabile per garantire la sostenibilità finanziaria di medio-lungo termine delle gestioni[23]. È anche vero, tuttavia, che una buona gestione patrimoniale, associata alla presenza di pessime previsioni circa la gestione finanziaria futura delle singole Casse, non è sufficiente a garantire loro un sentiero di sostenibilità di lungo termine. Pertanto, sebbene alcune Casse (Enpapi, Enpab, Cnpr, Cassa Nazionale del Notariato e Cassa Forense) presentino un coefficiente di copertura della riserva legale superiore ad uno (cfr. i valori riportati nella tab. 5), ciò non significa che le loro gestioni siano automaticamente sostenibili. Tali Casse, pur facendo registrare delle ottime *performance* patrimoniali, non potranno utilizzare i proventi della gestione patrimoniale, o addirittura alienare il loro patrimonio, per compensare sistematicamente i loro disavanzi strutturali. In molti casi, peraltro, nemmeno la modifica delle aliquote contributive potrebbe bastare a garantirne la sostenibilità finanziaria, come dimostrato da una verifica di congruità delle stesse, ottenuta analizzando l'andamento del rapporto tra il saldo pensionistico ed il monte reddituale imponibile nel periodo di valutazione riportato nei bilanci tecnici (cfr. tab. 6). In tali casi, evidentemente, per proteggere le generazioni future dall'incertezza, sarà necessario avviare ulteriori e più coraggiose riforme o, in alternativa, rivedere le promesse fatte per renderle più concrete e credibili.

[23] Sulla delicata questione degli investimenti finanziari delle Casse di previdenza, con particolare riferimento alla Cassa Nazionale del Notariato, D. LOMBARDI, *Politiche di investimento della Cassa Nazionale del Notariato: tra quadro normativo e andamento dei mercati*, in *Notariato*, 2020, 5, 547 ss.

Tab. 5. Il coefficiente di copertura della riserva legale secondo i dati contenuti nei bilanci tecnici – periodo 2020-2067

Categorie/Anni	**2020**	**2027**	**2037**	**2047**	**2057**	**2067**	**Variazioni percentuali previste in relazione al periodo**	
							2057-2067	2020-2067
Ing. ed arch.	0,31	0,32	0,39	0,55	0 ,67	0,66	-1,95	110,61
Geometri	1,02	0,91	0,81	0,84	0,67	0,34	-49,25	-66,67
Biologi	20,90	11,40	7,90	6,40	4,90	5,10	4,08	-75,60
Cons. del lav.	0,49	0,47	0,51	0,63	0,68	0,71	4,41	44,90
Ragionieri	2,03	2,10	1,68	1,44	2,90	5,93	104,48	192,12
Notai	1,46	1,58	2,42	3,67	4,25	4,34	2,12	197,26
Avvocati	3,30	4,00	3,20	2,40	2,30	3,10	34,78	-6,06
Commercialisti	0,15	0,14	0,20	0,19	0,16	0,18	15,78	25,56
Medici	0,09	0,06	0,06	0,04	0,02	0,01	-50,00	-88,89
Infermieri	28,00	27,2	14,6	10,1	8,1	7,7	-4,94	-72,50

Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati Adepp e Casse di previdenza.

Tab. 6. Il grado di congruità dell'aliquota contributiva secondo i dati contenuti nei bilanci tecnici – Periodo 2020-2067

Categorie/Anni	**2020**	**2027**	**2037**	**2047**	**2057**	**2067**	**Variazioni percentuali previste in relazione al periodo**	
							2057-2067	2020-2067
Ing. ed arch.	-0,10	-0,04	0,01	0,05	0,03	0,00	-103,13	-98,98
Geometri	-0,02	-0,03	-0,01	0,00	-0,04	-0,09	161,11	487,50
Cons. del lav.	-0,05	-0,04	-0,02	0,01	0,00	0,00	–	-100,00
Ragionieri	-0,03	-0,02	0,06	0,27	0,22	0,01	-95,02	-135,88
Notai	0,10	0,12	0,16	0,18	0,17	0,16	-8,24	51,46
Avvocati	0,09	0,08	0,02	-0,02	-0,01	0,03	-583,33	-68,82
Commercialisti	0,15	0,12	0,07	0,04	0,06	0,02	-67,75	-87,26
Medici	-0,07	0,01	0,02	-0,03	-0,07	-0,05	-28,57	-28,57

Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati Adepp e Casse di previdenza.

4. L'attuale regime fiscale delle Casse e la sua incoerenza rispetto ai principi costituzionali che tutelano la "sicurezza sociale"

Il vigente regime fiscale delle Casse previdenziali dei liberi professionisti si basa su un modello di trattamento del risparmio che prevede l'esenzione dei contributi versati, la tassazione dei rendimenti conseguiti sotto forma di redditi di capitale dalle Casse stesse e, infine, la tassazione delle prestazioni erogate (cd. "modello ETT").

Tale sistema determina una sostanziale doppia imposizione degli stessi flussi reddituali: una prima volta nella fase di accumulo, incidendo sulle Casse professionali (con un'aliquota fiscale pari al 26%), ed una seconda volta, al lordo dei rendimenti già tassati in capo alle Casse[24], nel momento dell'erogazione

[24] Sebbene la disciplina fiscale prevista in Italia non definisca le Casse quali soggetti "lordisti" rispetto ai proventi distribuiti dagli Oicr, operativamente le Casse utilizzano il credito di imposta applicato dal sostituto d'imposta (SGR/intermediario) diventando di fatto, con riferimenti a tali redditi, soggetti "lordisti".

delle prestazioni in capo ai destinatari del trattamento previdenziale (cfr. tab. 7). La disciplina fiscale dei Fondi pensione prevede, invece, che ai rendimenti maturati in ciascun periodo d'imposta sia applicata un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi fissata nella misura del 20% e che, nella fase di erogazione delle prestazioni, alla base imponibile calcolata al netto dei rendimenti conseguiti sia applicata un'aliquota agevolata del 15%, ridotta dello 0,30% per ogni anno di iscrizione al fondo, fino ad un minimo del 9% (cfr. tab. 8).
La tassazione del risparmio previdenziale che si viene concretamente a determinare non dà luogo, evidentemente, ad un quadro complessivo equo e coerente.

Tab. 7. Regime fiscale applicato in Italia agli Enti previdenziali privati

Fasi della tassazione	**Iscritto**	**Ente previdenziale privato**
Versamento dei contributi	Deducibili senza limite dalla base imponibile Irpef	Non tassati
Maturazione dei rendimenti		Tassazione al 26% (12,5% per i redditi su titoli del debito pubblico ed equiparati)
Erogazione delle prestazioni	Assoggettate ad Irpef. La base imponibile è calcolata al lordo dei rendimenti già tassati in capo all'Ente previdenziale privato	Tassati

Fonte: ADEPP, *X Rapporto sulla previdenza privata. I professionisti italiani*, Roma, 2020.

Tab. 8. Regime fiscale applicato in Italia ai Fondi pensione

Fasi della tassazione	Iscritto	Ente previdenziale privato
Versamento dei contributi	Deducibili fino alla soglia di 5.164,57 €	Non tassati
Maturazione dei rendimenti		Tassazione al 20% (12,5% per i redditi su titoli del debito pubblico ed equiparati)
Erogazione delle prestazioni	Tassate al 15% (aliquota ridotta dello 0,30% per ogni anno di iscrizione al fondo, fino ad un minimo del 9%). La base imponibile è calcolata al netto dei rendimenti tassati nella fase precedente	Non tassate

Fonte: ADEPP, *X Rapporto sulla previdenza privata. I professionisti italiani*, Roma, 2020.

Tale differenza di trattamento è stata più volte stigmatizzata dai rappresentanti delle Casse allo scopo di attenuare il carico fiscale gravante sui propri iscritti. La richiesta è stata, tuttavia, più volte respinta dai responsabili delle politiche pubbliche, sottolineando le differenti caratteristiche dei due sistemi previdenziali (il sistema delle Casse è, infatti, obbligatorio ed organizzato secondo il principio gestionale della ripartizione, mentre quello dei Fondi pensione è volontario ed organizzato secondo il principio gestionale della capitalizzazione) e le considerevoli difficoltà economiche prodotte dalle recenti crisi economiche, che non hanno consentito di passare nel breve termine ad un sistema di tassazione del tipo EET. Quest'ultimo sistema si ispira al modello di imposta sulla spesa[25] ed elimina, com'è noto, il descritto fenomeno della doppia imposizione. Per tale ragione, la maggior parte dei paesi Ocse applica il modello suddetto al trattamento fiscale del risparmio previdenziale (cfr. tab. 9).

[25] Sul problema dell'esenzione del risparmio e sul modello d'imposta sulla spesa, v. P. BOSI – M.C. GUERRA, *I tributi nell'economia italiana*, Bologna, 2018, 58-69; F. PICA, *Le ragioni dei tributi*, Torino, 2002, 104-114.

Tab. 9. Modelli di tassazione del risparmio previdenziale dei paesi Ocse

Paesi Ocse	Modello di tassazione
Australia	TTE
Austria	TET
Belgio	EET
Canada	EET
Cile	EET
Colombia	EEE
Repubblica Ceca	TEE
Danimarca	ETT
Estonia	EET
Finlandia	EET
Francia	TET
Germania	EET
Grecia	ETT
Ungheria	TEE
Islanda	EET
Irlanda	EET
Israele	TEE
Italia	ETT
Giappone	EET
Corea	TET
Lettonia	EET
Lituania	TEE
Lussemburgo	TEE
Messico	TEE
Olanda	EET
Nuova Zelanda	TTE
Norvegia	EET
Polonia	EET
Portogallo	TET
Repubblica Slovacca	EEE
Slovenia	EET
Spagna	EET
Svezia	ETT
Svizzera	EET
Turchia	TTE
Regno Unito	EET
Stati Uniti	EET

Fonte: OCSE, *Financial incentives for funded private pension plans. OECD country profiles 2020*, OECD Publishing, Parigi, 2021.

Se anche il legislatore tributario italiano avesse seguito la logica impositiva su cui è basata l'applicazione del modello EET, per le forme di previdenza obbligatoria si sarebbe dovuto prevedere un trattamento fiscale più favorevole rispetto a quello riservato ai "diritti" riferibili alla cd. previdenza volontaria e la stessa logica si sarebbe dovuta estendere anche ai rendimenti che il risparmio vincolato produce; questi frutti, infatti, non vengono distribuiti, ma accumulati, costituendo quindi ulteriore risparmio. È evidente, invece, l'illogicità della differenza di trattamento, che rende il vigente sistema di tassazione del risparmio previdenziale dei liberi professionisti irragionevole e non coerente con i principi del nostro ordinamento che tutelano la sicurezza sociale.

La nozione di sicurezza sociale trova riscontro in quella complessa attività svolta dallo Stato che si qualifica e si determina in relazione al fine di realizzare la "protezione dei cittadini dal bisogno", garantendo un certo reddito minimo in caso di perdita involontaria del lavoro e di una parte importante delle entrate (fine assicurativo) e contribuendo a moderare la riduzione nel tenore di vita nel caso in cui il reddito del capofamiglia viene a mancare a causa di ritiro in pensione, di sopravvenuta invalidità o di morte (fine redistributivo)[26]. Il fondamento giuridico di questa attività va individuato, com'è stato rimarcato da tempo in letteratura[27], nei principi recati dall'art. 38 e dall'art. 2 della nostra Costituzione, ma presenta «una diretta e fondamentale rilevanza» anche sul piano tributario, ai sensi dell'art. 53 della Costituzione. Nella giurisprudenza costituzionale sono inoltre ravvisabili, come sottolineato da una recente dottrina[28], «precise coordinate costituzionali a sostegno di una discriminazione qualitativa di favore per la tassazione delle risorse destinate alla sicurezza sociale, tra l'altro da attuare più incisivamente per la previdenza obbligatoria rispetto a quella volontaria». Alle Casse di previdenza private non sembra invece essere riservato, nel regime fiscale attualmente previsto dalla legge, alcun trattamento di favore. Il sistema vigente è meno favorevole, com'è stato mostrato in questo paragrafo, non solo rispetto a quello previsto in altri paesi, ma anche rispetto a quello riservato in Italia alla tassazione dei Fondi pensione e dunque presenta profili d'incoerenza

[26] Per una rassegna delle principali teorie sul significato della nozione di "sicurezza sociale", v. D. FAUSTO – M. LECCISOTTI, *Economia e finanza della sicurezza sociale*, Milano, 1973, 13-17; D. FAUSTO, *Il sistema italiano di sicurezza sociale*, Bologna, 1978, 9-13.

[27] Cfr., per tutti, M. PERSIANI – M. D'ONGHIA, *Diritto della sicurezza sociale*, Torino, 2020, 13-15.

[28] In questo senso, S. FIORENTINO, *Sicurezza sociale, capacità contributiva e regimi sostitutivi: dall'armonia dei principi all'incoerenza della normativa fiscale vigente*, in *Notariato*, 2021, 6, 691- 696.

e d'irragionevolezza che solo una riforma organica della legislazione fiscale correlata agli aspetti previdenziali potrebbe correggere[29].

5. La Cassa Nazionale del Notariato tra normativa vigente, rischi di insostenibilità finanziaria e questioni di equità

La Cassa Nazionale del Notariato costituisce, com'è stato spiegato (cfr. §1) un *unicum*, un caso quasi paradigmatico nel panorama pur vario delle forme di assistenza e di previdenza obbligatorie dei liberi professionisti. La sua istituzione, avvenuta con R.d.l. n. 2239 del 9 novembre 1919, rappresentò per i notai non tanto una conquista di carattere economico, quanto un'iniziativa di avanguardia e di alto valore morale e sociale[30]. Tale Ente nacque, infatti, «quale associazione nazionale obbligatoria, a beneficio dei notai di più modesto reddito, mediante la corresponsione di contributi a carico di tutta la categoria»[31]. In un secondo momento furono invece introdotte quelle ulteriori innovazioni[32] che hanno conferito al sistema di previdenza e di assistenza dei notai una connotazione fortemente mutualistica e solidaristica, rendendolo del tutto diverso rispetto ai corrispondenti sistemi di previdenza e di assistenza gestiti da altre Casse di liberi professionisti. Fra queste innovazioni, ricordiamo in particolare:
1) la costituzione di un fondo separato, che diventò poi una vera e propria Cassa (la Cassa Pensioni, istituita con il d.m. del 13 agosto 1924), destinato a finanziare sussidi da corrispondere ai notai che cessavano dall'esercizio della

[29] Così anche S. FIORENTINO, *Sicurezza sociale, capacità contributiva e regimi sostitutivi: dall'armonia dei principi all'incoerenza della normativa fiscale vigente*, cit., 691- 696.
[30] Si legge, infatti, in una memoria dell'organo rappresentativo della categoria presentata al Ministro di grazia e giustizia per perorare il mantenimento dell'autonomia della Cassa Nazionale del Notariato, minacciata sin dalle origini da poco nobili pretese governative dirette ad ottenere il controllo dei fondi da essa amministrati: «Eccellenza, la Cassa Nazionale del Notariato, istituita con il R.d. 9 novembre 1919, numero 2239, rappresenta per i notai più che una conquista di carattere economico, una conquista di carattere di alto valore morale.
Non il desiderio, benché ragionevole, di accaparrarsi maggiori lucri, non il fine di avvantaggiarsi su altre classi sociali mosse i notai a chiedere l'istituzione; ma, fra l'agitarsi di egoismi di individui e di classi, solo un grande spirito di solidarietà umana.» (A. TETI – A. MORELLO (a cura di), *Cinquant'anni della Cassa Nazionale del Notariato 1919-1969*, Cassa Nazionale del Notariato, 1969).
[31] Cfr. A. TETI – A. MORELLO (a cura di), *Cinquant'anni della Cassa Nazionale del Notariato 1919-1969*, cit.
[32] Sugli "interventi" della Cassa Nazionale del Notariato, L. CASADEI, Welfare *"innovativo" o "d'annata"*, in *Notariato*, 2021, 1, 106 ss.

professione ed alle loro famiglie (cfr. art. 3, comma III, R.d.l. 27 maggio 1923, n. 1324);
2) il riconoscimento di un trattamento pensionistico commisurato alla durata dell'esercizio professionale, nonostante la notevole differenza dei contributi versati dai singoli iscritti (cfr. art. 3, comma I, R.d.l. 27 maggio 1923, n. 1324 ed art. 5 del d.m. 13 agosto 1924);
3) la concessione di assegni assistenziali a favore dei notai cessati e delle loro famiglie, che siano meritevoli di soccorso per le disagiate condizioni economiche, per malattia e per altri gravi ed eccezionali motivi (cfr. art. 1, lett. *c*), del d.m. 26 aprile 1948);
4) la corresponsione di assegni scolastici a favore dei figli dei notai, sia di quelli cessati che di quelli che siano ancora in esercizio (cfr. art. 1, lett. *d*), del d.m. 26 aprile 1948);
5) il riconoscimento ai notai cessati, alle loro vedove, e/o ai figli minori degli stessi notai cessati, di una indennità di cessazione aggiuntiva rispetto alla pensione o all'indennità di quiescenza cui essi hanno diritto (cfr. art. 12 del d.m. 26 aprile 1948);
6) il riconoscimento del diritto a pensione a favore del notaio divenuto inabile ed a favore della moglie e dei figli del notaio deceduto, indipendentemente da ogni limite di anzianità (cfr. artt. 8 e 9 della delibera della Commissione amministratrice del 21 ottobre 1955, approvata dal Ministro di grazia e giustizia il 10 novembre successivo).

L'impostazione solidaristica rappresenta, dunque, l'anima, la caratteristica fondamentale del sistema previdenziale notarile, in quanto serve a garantire l'autonomia e l'indipendenza del notaio e a fare in modo che la sua funzione, consistente sostanzialmente nell'esercizio privato di funzioni pubbliche[33], si svolga in modo identico su tutto il territorio, anche nelle aree più disagiate e svantaggiate[34]. Tale impostazione, assieme alle modalità di determinazione dei contributi che gli iscritti hanno l'obbligo di versare e alla disciplina delle modalità di computo della rata pensionistica e dei compiti istituzionali della Cassa Nazionale del Notariato rendono il sistema di previdenza e di assistenza

[33] Sugli aspetti pubblicistici dell'attività del notaio e, in particolare, sulla concezione dell'attività notarile come esercizio privato di pubbliche funzioni, v. G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici, in Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, II, Milano, 1920.

[34] Così F.G. NARDONE, *La Cassa: il passato che si fa futuro, in Bollettino della Cassa del Notariato*, 1, 2021, reperibile sul sito internet della Cassa Nazionale del Notariato (*https://www.cassanotariato.it*).

dei notai completamente diverso da quelli gestiti da altre Casse di liberi professionisti e di estremo interesse ai fini della presente ricerca. È utile, dunque, farvi riferimento in questa sede, seppure in maniera sintetica.

5.1. Caratteristiche e principi del sistema di tutela previdenziale dei notai

Il sistema finanziario di gestione della Cassa è di tipo misto ed è qualificabile come "a ripartizione attenuata", in quanto caratterizzato da una componente a ripartizione, in cui si realizza lo scambio intergenerazionale tra i notai in esercizio (attivi) e quelli a riposo (pensionati), e da una componente patrimoniale che ha, per l'appunto, la funzione di "attenuare" il meccanismo della ripartizione[35].
Tale sistema di gestione, prefiggendosi l'obiettivo di garantire l'esercizio uniforme ed ininterrotto di una pubblica funzione, deve necessariamente basare il suo funzionamento su principi, come quello di mutualità e di solidarietà reciproca, che lo differenziano fortemente da quelli adottati dalle altre categorie professionali. Il suddetto principio comporta, infatti, la determinazione delle prestazioni pensionistiche con criteri che derivano unicamente dalla sostenibilità complessiva del sistema e che prescindono, invece, dall'entità dei versamenti contributivi effettuati dal singolo notaio. Conseguentemente, la misura della pensione notarile (di vecchiaia) viene a dipendere, non dall'ammontare dei contributi versati durante l'esercizio della professione, ma dalla sola anzianità contributiva maturata dal notaio. In concreto, il trattamento è determinato partendo da una quota base di importo pari a 53.560 euro per 10 anni di contribuzione, cui si aggiunge una quota incrementale del 2,7% per ciascun anno di contribuzione oltre il decimo e fino al quarantesimo, e di una quota incrementale del 5% per ogni figlio a carico fino a 26 anni di età e, se inabile, senza limiti di età (artt. 18 e 19 del *Regolamento per l'attività di previdenza e solidarietà*, previsto dall'art. 4 dello Statuto della Cassa Nazionale del Notariato). Volendo semplificare, è possibile rappresentare i passaggi fondamentali di questo metodo di calcolo con la seguente espressione matematica:

$$P = Q_B + \Delta_N \cdot A + \Delta_F \cdot F,$$

ove Q_B è la quota base di 53.560 €, Δ_N indica l'incremento previsto di 2,7% per ogni anno di contribuzione, N è il numero degli anni di contribuzione, A è il

[35] Cfr. A. CARLEO, *I tratti distintivi del sistema previdenziale del Notariato*, in *Bollettino della Cassa del Notariato*, 2017, 2, 18-22.

numero di anni di contribuzione oltre il decimo ed, infine, $\Delta_F = 5\% \cdot (Q_B + \Delta_N \cdot A)$ rappresenta l'incremento previsto del 5% per ogni figlio a carico[36].
Ne consegue che, a parità di anni di contribuzione, la rata di pensione è uguale per tutti e può variare, teoricamente, tralasciando la quota incrementale prevista per i figli a carico, da un minimo di € 4.106,87 ad un massimo di € 7.433,57, corrispondenti ad una pensione annua lorda che varia da un minimo di € 53.389,31 ad un massimo di € 96.636,41.
Per quanto riguarda la contribuzione, è invece previsto un particolare meccanismo che rende facilmente monitorabile il flusso di entrate preposte al finanziamento delle prestazioni: tutti i notai in esercizio, fin dall'inizio della professione, hanno l'obbligo di versare un contributo che non è commisurato alla tariffa effettivamente applicata dal notaio agli atti da lui stipulati, ricevuti o autenticati, ma ad una tariffa convenzionale – l'onorario repertoriale – sulla base di una aliquota contributiva "nominale" fissata dal Consiglio di Amministrazione della Cassa. Tale aliquota, a partire dal 2014, è pari al:
– 22% dell'onorario relativo agli atti soggetti ad annotazione nei repertori, per gli atti con valore negoziale inferiore a 37.000 euro;
– 42%, se il valore negoziale dell'atto è pari o superiore a 37.000 euro.
Volendo rappresentare anche questo calcolo con un'espressione matematica, avremo che

$$C = c \cdot OR + g \cdot D,$$

ove c rappresenta l'aliquota contributiva nominale applicata all'onorario repertoriale (*OR*), mentre *g* è l'importo di 2 euro che il notaio deve corrispondere, *ex* art. 4, comma 1, del d.m. 27 novembre 2012, n. 265 (*Regolamento recante la determinazione dei parametri per oneri e contribuzioni dovuti alle Casse professionali e agli Archivi*), alla Cassa per ciascuno degli atti che iscrive nel repertorio (*D*).
Partendo da questo dato ed ipotizzando che l'importo della tariffa sia pari ad un multiplo m dell'onorario repertoriale (*OR*), può determinarsi l'aliquota contributiva effettiva:

$$C_{eff} = CR/ = (c \cdot OR)/(m \cdot OR) = c/m$$

Essa è pari al rapporto tra l'aliquota nominale *c* ed il valore del "moltiplicatore" *m* e sarà diversa per ciascun notaio, a seconda dei parametri da lui applicati per

[36] Cfr. A. CARLEO, *I tratti distintivi del sistema previdenziale del Notariato*, cit., 2017.

determinare il proprio compenso professionale (R). Ne conseguono implicazioni pratiche di rilevante interesse:
1) a parità di aliquota nominale, la suddetta aliquota contributiva effettiva C_{eff} diminuirà all'aumentare del moltiplicatore m;
2) variazioni dell'aliquota contributiva nominale c produrranno variazioni compensative dello stesso segno e di pari valore del moltiplicatore m.
Ciò spiega il comportamento apparentemente schizofrenico di una categoria professionale, come quella notarile, in cui si manifestano oggigiorno, simultaneamente, tendenze progressiste, caratterizzate dalla propensione a rispondere con pratiche innovative e politiche di prezzo più competitive alle misure di liberalizzazione dei servizi legali varate in Italia negli ultimi anni, e tendenze conservatrici, intese a restringere il confronto concorrenziale e a tenere alte le tariffe allo scopo di difendere le posizioni di rendita acquisite in passato, ma probabilmente anche per compensare l'inasprimento delle aliquote contributive, causato dalla consistente riduzione degli onorari repertoriali prodotta dalla sottrazione di competenze professionali partita dai provvedimenti Bersani sino alle liberalizzazioni del governo Monti e dalle crisi economico-finanziarie del 2007 e del 2011[37].

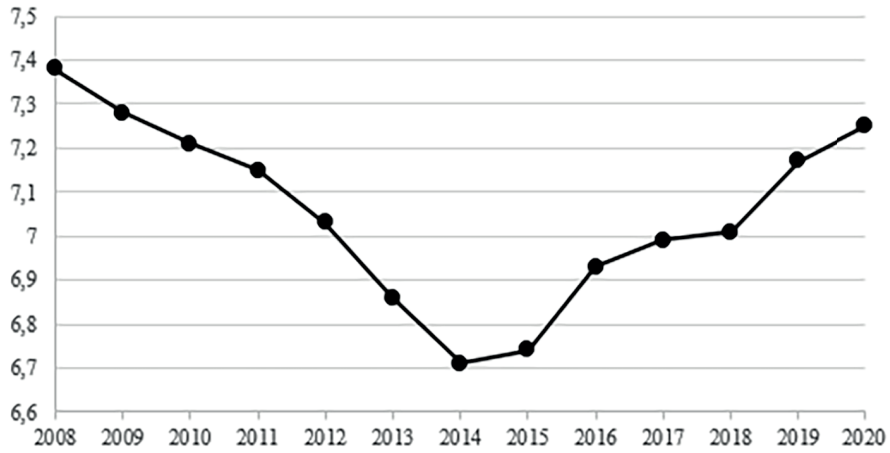
5.2. Sui particolari rischi di insostenibilità finanziaria della previdenza dei notai

Come emerge dai dati riportati in fig. 17b del precedente paragrafo, il bilancio tecnico della Cassa Nazionale del Notariato al 31 dicembre 2019 (ultimo

[37] A tale proposito, ricordiamo i procedimenti istruttori avviati negli ultimi anni dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nei confronti di quei Consigli notarili distrettuali che avevano sanzionato alcuni notai per aver adottato pratiche lavorative giudicate eccessivamente innovative e/o aggressive, in termini di quantità di lavoro svolto e di prezzi applicati. Le vicende in questione evidenziano, in maniera icastica, la presenza di un conflitto tra le opposte tendenze sopra descritte, che alimenta allo stesso tempo un vivace dibattito sulla funzione del notaio e sul ruolo che tale soggetto dovrebbe svolgere all'interno di un'economia di mercato. Cfr., al riguardo, A. FUSARO, *La concorrenza nelle professioni legali e il ruolo del notaio*, in *Politica del diritto*, 2018, a. XLIX, 2, 321-328; P. PICCOLI, *Il Notariato: efficiente e conveniente outsourcing di pubbliche funzioni*, in *Merc. conc. reg.*, 2008, X, 1, 167-177; C. LICINI – G. LIOTTA, *Utilità macroeconomica (ma non solo) dell'istituzione notariato*, in *Merc. conc. reg.*, 2017, XIX, 1, 117-141; L. LAVECCHIA – C. STAGNARO, *Notai: pubblici ufficiali o professionisti provati? Evidenze da un esperimento di randomizzazione*, in *Merc. conc. reg.*, 2017, XIX, 1, 79-103; F. PULITINI – G. LAURICELLA, *Un contributo all'analisi del se, del come e del perché del Notariato in Italia*, in *Merc. conc. reg.*, 2008, X, 1, 149-166.

disponibile) non evidenzia, nel medio-lungo periodo, particolari situazioni di criticità per la stabilità dell'Ente. L'equilibrio economico finanziario dell'Ente è garantito dal rispetto delle norme di cui al d.lgs. n. 509 del 1994 e, in particolare, dal mantenimento del rapporto tra patrimonio netto e pensioni in essere al 31/12/2020 ad un livello non inferiore alle cinque annualità (7,25 al 31/12/2020: cfr. fig. 19, riportata qui sotto).
Fra l'altro, sempre stando a quanto risulta dall'ultimo bilancio tecnico, nei 50 anni oggetto delle valutazioni, il patrimonio dell'Ente di previdenza ed assistenza dei notai dovrebbe aumentare di 14,2 volte a moneta corrente, dagli attuali 1.469 ai circa 20.871 milioni di euro[38]. È opportuno, tuttavia, fornire alcune semplici suggestioni che riguardano l'evoluzione di lungo periodo della gestione previdenziale perché su di essa potrebbero incidere alcune notorie fonti di rischio per la sostenibilità delle gestioni previdenziali.

Fig. 19. Cassa Nazionale del Notariato: andamento dell'indice di copertura patrimonio netto/pensioni nel periodo 2008-2020



Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati estrapolati dal bilancio consuntivo 2020 della Cassa Nazionale del Notariato.

[38] Per la precisione, secondo l'ultimo bilancio tecnico disponibile (con base dati al 31/12/2017), il patrimonio complessivo attuale della Cassa del Notariato è pari a 1.468,7 milioni di euro, di cui l'11,4% circa è rappresentato da immobili gestiti direttamente dall'Ente.

Con riferimento al cd. "rischio demografico", per esempio, giova rammentare le peculiarità del metodo di calcolo della pensione notarile. Il sistema finanziario di gestione della Cassa del Notariato è, come spiegato in precedenza (cfr. § 4.1), un sistema a "ripartizione attenuata", fondato su un patto solidaristico intergenerazionale, in virtù del quale la pensione erogata è totalmente indipendente sia dall'andamento degli onorari individuali del notaio, sia dai contributi versati, essendo funzione esclusiva dell'anzianità di esercizio della professione[39]. Esiste, pertanto, un vincolo di solidarietà tra gli iscritti, che è sotteso a tale criterio di calcolo e che è stato ulteriormente enfatizzato con l'innalzamento, nel 2012, della contribuzione soggettiva dovuta dal 33 al 40% dell'onorario, indipendentemente dall'eventuale mancata percezione degli onorari[40].

Tali peculiarità, assieme alla mancata previsione di minimi contributivi ed al fatto che il numero dei notai è programmato dal Ministero di grazia e giustizia (in relazione all'esigenza di assicurare il pubblico servizio su tutto il territorio nazionale) potrebbero determinare un incremento delle uscite future della Cassa che ne comprometterebbe la sostenibilità finanziaria di lungo periodo. All'aumento del numero di notai non corrisponde, infatti, com'è stato anche evidenziato nelle stesse relazioni di accompagnamento ai bilanci tecnici dell'Ente, un proporzionale incremento del gettito contributivo complessivo. Quest'ultimo è collegato, infatti, più che al numero dei notai in esercizio, alle dinamiche della attività produttive e commerciali che si avvalgono della funzione notarile. Ne consegue che l'introduzione di ogni unità aggiuntiva si traduce, nel medio-lungo periodo, in un aggravio di spesa che non è coperto da alcun contributo. Pertanto, un improvviso incremento esogeno degli iscritti, superiore a quello previsto nell'ultimo bilancio tecnico disponibile[41], potrebbe causare un incremento straordinario ed abnorme delle spese per l'erogazione delle pensioni, che non potrebbe essere compensato da nessun altro tipo di entrata. Un simile scenario non è affatto improbabile e deve essere assolutamente preso

[39] Cfr. sul punto M. AGLIATA, *I trattamenti pensionistici per i notai*, in G. CANAVESI (a cura di), *La previdenza dei liberi professionisti dalla privatizzazione alla Riforma Fornero*, cit., 323-326 e A. CARLEO, *I tratti distintivi del sistema previdenziale del Notariato*, cit., 2017.

[40] Cfr. M. AGLIATA, *I trattamenti pensionistici per i notai*, cit., 324-325.

[41] Al 31 dicembre 2017 si sono registrati 4.917 notai in esercizio. La previsione dei nuovi iscritti contenuta nell'ultimo bilancio tecnico disponibile è stata effettuata incrementando gradualmente il numero di attivi sino a renderlo pari a quello tabellare di 6270 unità e, a partire dall'anno 2023, prevendendo un numero annuo di nuove iscrizioni alla Cassa tale da mantenere immutata la consistenza della cd. "platea di riferimento".

in esame, considerate anche le polemiche del passato sull'esiguità del numero dei notai rispetto a quello degli altri professionisti. La Cassa del Notariato è stata da sempre favorita da una demografia molto stabile, che rappresenta indubbiamente un punto di forza praticamente unico nel panorama delle Casse dei liberi professionisti. Il rapporto attivi/pensionati è rimasto, infatti, praticamente costante negli ultimi 30 anni, oscillando negli ultimi 9 intorno ad un margine molto ristretto di valori, compresi tra 1,8 ed 1,9 (cfr. fig. 20), mentre altre categorie di professionisti hanno registrato variazioni molto più ampie (v. fig. 21, per un confronto tra notai ed avvocati circa i valori del rapporto attivi/pensionati negli ultimi 30 anni). Lo scenario prospettato rappresenta una circostanza probabile e tutt'altro che favorevole, che potrebbe arrivare persino a compromettere le stesse prospettive future di sostenibilità della Cassa.

Fig. 20. Notai: andamento del rapporto tra pensionati ed avvocati nel periodo 1989-2019

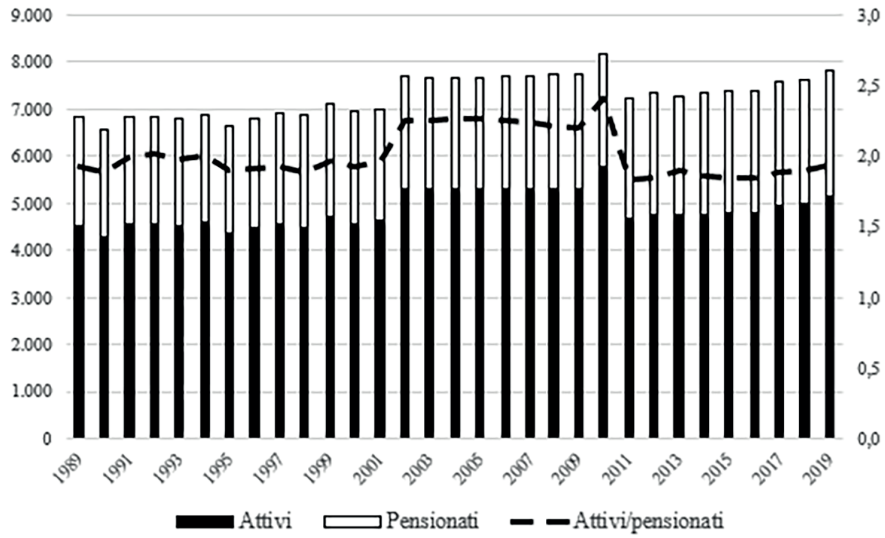
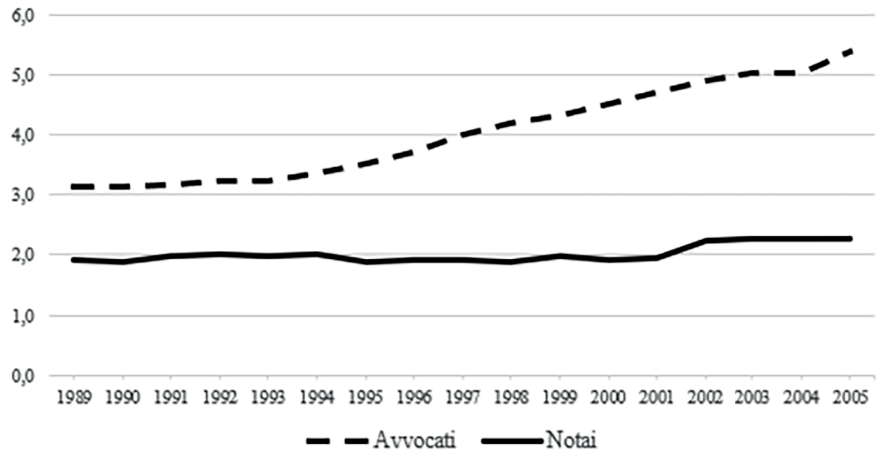


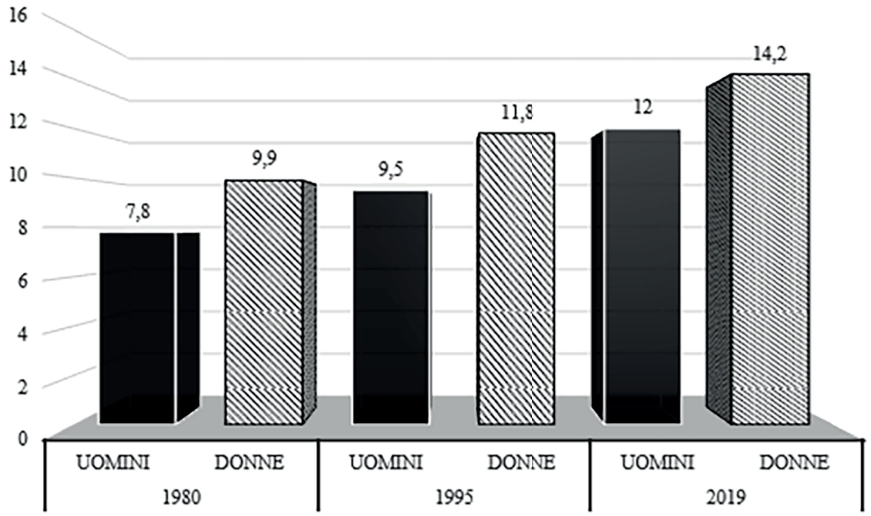
Fig. 21. Rapporto tra pensionati/avvocati nel periodo 1989-2019: confronto tra i notai e gli avvocati



Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati dei bilanci consuntivi degli Enti di previdenza.

Da un punto di vista demografico, bisogna poi tenere in considerazione l'ulteriore rischio collegato ai possibili miglioramenti nel *trend* futuro della mortalità e agli scostamenti del numero effettivo dei decessi dal loro valore atteso. L'evoluzione dello scenario demografico collegato al costante aumento del numero delle pensioni erogate dalla Cassa del Notariato scaturisce, in gran parte, dalla progressiva crescita della "speranza di vita" della popolazione assistita (Cfr. fig. 22) e, in ragione di questa, dal collegato rischio (cd. "rischio di longevità") per la Cassa di sostenere, nel tempo, maggiori spese per quiescenza.

Fig. 22. La progressiva crescita della speranza di vita dei notai con 75 anni di età (anni 1980, 1995 e 2019; distinzione per genere)



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati estrapolati dalla relazione di accompagnamento al consuntivo 2020 della Cassa Nazionale del Notariato.

Per quanto concerne invece i rischi di natura economica, la Cassa del Notariato risulta esposta al rischio di diminuzione delle contribuzioni determinata da una possibile contrazione dell'onorario repertoriale. Oggi, dopo l'emergenza sanitaria causata dalla pandemia di covid-19, questo rischio appare molto più concreto e rilevante. I volumi repertoriali generati dalla professione notarile, dopo un quinquennio di sostanziale crescita, hanno subito nel corso del 2020 un netto ridimensionamento (cfr. tab. 10). In particolare, i repertori 2020 sono stati quantificati in 691,140 milioni di euro, per un numero di atti stipulati pari a 3.317.503, contro un repertorio 2019 di 762,917 milioni di euro, per 3.783.213 atti stipulati, con conseguenti effetti negativi sulle connesse entrate contributive (-9,09% rispetto al 2019: cfr. tabb. 10 e 11).

Tab. 10. Andamento dei volumi repertoriali, delle contribuzioni e numero di atti stipulati nel periodo 2014-2020

	Repertori (milioni di euro)	**Diff. %**	**Contributi (milioni di euro)**	**Diff. %**	**Numero Atti**
2014	665,468	–	251,818	–	3.482.197
2015	689,856	3,66	263,411	4,60	3.605.033
2016	755,824	9,56	290,825	10,41	3.860.907
2017	750,435	-0,71	288,850	-0,68	3.830.803
2018	759,293	1,18	292,773	1,36	3.851.438
2019	762,917	0,48	293,904	0,39	3.783.213
2020	691,140	-9,41	267,176	-9,09	3.317.503

Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati estrapolati dal bilancio consuntivo 2020 della Cassa Nazionale del Notariato.

Tab. 11. Andamento della gestione corrente della Cassa Nazionale del Notariato nel biennio 2019/2020

GESTIONE CORRENTE	**31/12/2020**	**31/12/2019**	**Var. perc.**
Contributi previdenziali	267.624.898	296.275.786	-9,67
Prestazioni correnti previdenziali	-215.781.106	-212.238.412	1,67
Saldo della Gestione Corrente Previdenziale	51.843.792	84.037.374	-38,31
Prestazioni correnti assistenziali	-5.813.882	-3.155.792	84,23
Saldo della Gestione Corrente	46.029.910	80.881.592	-43,09

Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati estrapolati dal bilancio consuntivo 2020 della Cassa Nazionale del Notariato.

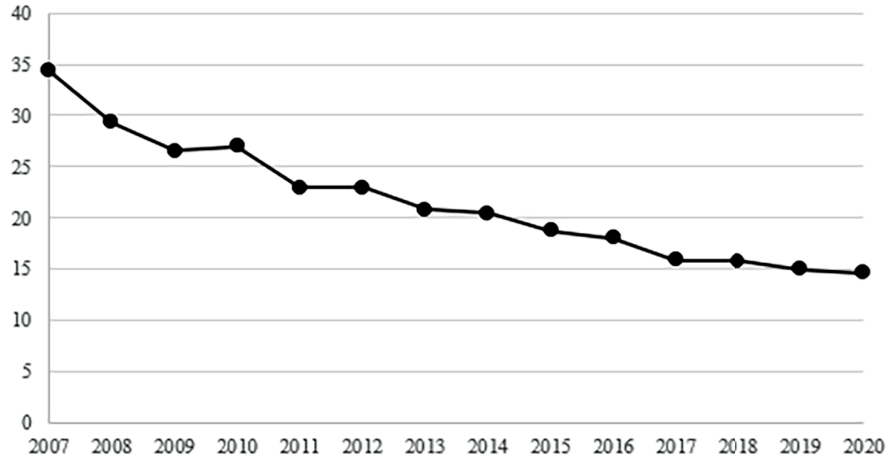
Il rischio di diminuzione delle contribuzioni è stato gestito nel tempo dagli organi di governo della Cassa, cercando di stabilizzare il livello delle contribuzioni (e mantenere, in questo modo, un rapporto equilibrato tra contributi e prestazioni) con modifiche dell'aliquota contributiva di segno opposto rispetto alle variazioni dell'onorario repertoriale: l'aliquota contributiva è stata progressivamente

elevata, a partire dal 1° gennaio 2008, sino a giungere, con effetto dal 1° gennaio 2014, al 42% per tutti gli atti notarili, ad esclusione di quelli di valore inferiore a 37.000 euro (disciplinati dall'articolo 5 del d.m. n. 265 del 27 novembre 2012), la cui aliquota è stata fissata al 2%. I predetti aumenti dell'aliquota contributiva hanno determinato, tuttavia, effetti indesiderati di prociclicità che, andando per loro natura ad assecondare e ad amplificare l'andamento del ciclo economico, rischiano di compromettere la sostenibilità finanziaria del sistema.

Per quanto concerne, infine, il controllo dei rischi derivanti dagli andamenti sfavorevoli dei tassi di mercato, cui sono esposti gli investimenti finanziari della Cassa, gli organi di governo dell'Ente si avvalgono ormai da tempo (fin dal 2010) di opportune tecniche di costruzione del portafoglio (la cd. *Modern Portfolio Theory*) e di gestione dei rischi (come l'*Asset Liability Management*), che perseguono il duplice obiettivo di coprire le passività e, contemporaneamente, di massimizzare il patrimonio nel tempo. L'attenzione alla composizione del patrimonio e alla gestione dei rischi collegati agli investimenti è oggi considerata fondamentale ed è caldamente raccomandata da Organi di vigilanza esterna, come la Covip e la Corte dei conti. È evidente, infatti, che eventuali *deficit* della gestione previdenziale non potranno essere coperti con trasferimenti dello Stato e che il patrimonio dell'Ente deve svolgere una funzione di garanzia, dovendo per legge essere almeno pari a 5 volte l'intera spesa pensionistica di un anno.

Da questo punto di vista, è ragionevole affermare che la gestione del patrimonio da parte degli organi istituzionali della Cassa del Notariato è stata abbastanza attenta e previdente. A partire dal 2011 si è avuto, infatti, un decremento dell'incidenza percentuale delle immobilizzazioni materiali sul totale delle attività (cfr. fig. 23) che, alla luce dei ripetuti avvertimenti della Covip circa i rischi di un'eccessiva immobilizzazione del patrimonio delle Casse, va indubbiamente valutato in modo positivo. Allo stesso modo, vanno valutate positivamente le operazioni di "ristrutturazione" del portafoglio titoli decise dal Consiglio di Amministrazione, che hanno prodotto negli ultimi 5 anni un apprezzabile diversificazione degli *asset* (cfr. tab. 12) ed un incremento dei rendimenti della gestione mobiliare (cfr. tab. 13).

Fig. 23. Cassa Nazionale del Notariato: incidenza percentuale delle immobilizzazioni materiali sul totale delle attività nel periodo 2007-2020



Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati estrapolati dalla relazione di accompagnamento al consuntivo 2020 della Cassa Nazionale del Notariato.

Tab. 12. Cassa Nazionale del Notariato: diversificazione degli *asset* – Anni 2019 e 2020 (valori in migliaia di euro ed in percentuale)

ATTIVITÀ	**2020**	**%**	**2019**	**%**
Fabbricati	240.023	14,36	240.956	14,72
Fondi immobiliari	378.444	22,64	378.520	23,12
Titoli di Stato	35.279	2,11	90.861	5,55
Azioni	377	0,02	377	0,02
Obbligazioni	31.879	1,91	41.649	2,54
Fondi mobiliari e Gestioni patrimoniali	790.672	47,30	720.784	44,03
Certificati di assicurazione	14.645	0,88	14.289	0,87
Liquidità	177.844	10,64	146.980	8,98
Altro	2.413	0,14	2.592	0,16
Totale asset	1.671.578	100,00	1.637.011	100,00

Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati estrapolati dal bilancio consuntivo 2020 della Cassa Nazionale del Notariato.

Tab. 13. Cassa Nazionale del Notariato: andamento dei rendimenti della gestione mobiliare nel periodo 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020	Totali
RENDITE PATRIMONIO MOBILIARE	1.374	627	499	594	562	3.656
Interessi attivi su depositi di c/c e vari	3.632	2.182	1.337	1.858	903	9.912
Interessi attivi su titoli	0	51	52	0	45	148
Dividendi e proventi su azioni e partecipazioni	5.189	665	2.135	1.674	3.522	13.185
Eccedenze da operazioni su titoli	18.951	40.914	22.608	45.082	49.024	176.579
Dividendi e proventi da fondi d'investimento e gestioni	732	0	0	43	0	775
Utile su cambi	462	324	418	370	355	1.929
Proventi certificati di assicurazione	30.340	44.763	27.049	49.621	54.411	206.184
RICAVI LORDI GESTIONE MOBILIARE	1.211.025	1.261.902	1.281.436	1.342.324	1.381.955	
PATRIMONIO NETTO ***(esclusi immobili)***						1.295.728
Media patrimonio netto (esclusi immobili)						
ONERI DI PRODUZIONE	-6.034	-1.687	-3.227	-1.594	-7.337	-19.879
Perdita negoziazione titoli ed altri strumenti finanziari	-611	-600	-793	-911	-459	-3.374
Spese e commissioni bancarie	-3	-2	0	0	0	-5
Interessi passivi gestione patrimonio mobiliare	-6.648	-2.289	-4.020	-2.505	-7.796	-23.258
COSTI GESTIONE MOBILIARE						
RIVALUT. E SVALUT. PATRIMONIO MOBILIARE	331	0	0	3	0	334
Saldo positivo da rivalutazione patrimonio mobiliare	-1.299	-1.480	-12.110	-902	0	-15.791
Saldo negativo da rivalutazione patrimonio mobiliare (att. fin.)	-968	-1.480	-12.110	-899	0	-15.457
TOTALE	22.724	40.994	10.919	46.217	46.615	167.469
RENDIMENTO NETTO GESTIONE MOBILIARE						33.494
Media rendimenti al lordo della fiscalità						

Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati estrapolati dal bilancio consuntivo 2020 della Cassa Nazionale del Notariato

5.3. La Cassa del Notariato e la questione della tutela delle generazioni future

È emerso dall'analisi dei dati riportati nelle pagine che precedono come la Cassa del Notariato sia riuscita brillantemente a far fronte alla violenta contrazione dei redditi e delle entrate contributive, causata dalle recenti crisi economiche, senza mai mettere in discussione le sue peculiarità e, in particolare, la sua impostazione solidaristica, che ne costituisce poi la caratteristica più pregnante. Le operazioni messe in atto al fine di salvaguardare l'equilibrio tra entrate contributive e prestazioni previdenziali hanno generato, tuttavia, una certa tensione tra le nuove generazioni, per il diffondersi del convincimento che il peso delle suddette crisi sia stato scaricato totalmente sulle loro spalle. Ne è nato un acceso dibattito sulle tematiche della previdenza e del futuro stesso della categoria notarile nell'ambito del quale è stata posta con forza la questione dell'equità intergenerazionale.

Si è sostenuto, in particolare, che il principio di mutualità e di solidarietà reciproca deve essere inteso ed applicato non soltanto in senso orizzontale, e cioè tra notai che appartengono alla medesima generazione (equità endocategoriale), ciascuno dei quali è chiamato a contribuire in proporzione alla quantità di lavoro svolto nel corso della sua vita attiva, ma anche in senso verticale (equità intergenerazionale), ovvero tra notai in esercizio e notai a riposo, in quanto i sacrifici necessari per assicurare il godimento di diritti costituzionalmente tutelati, ma "condizionati dal tempo presente", qual è il diritto alla pensione, non possono essere sopportati esclusivamente dalle nuove generazioni. Deve valere anche una sorta di patto generazionale "discendente", vale a dire un accordo in base al quale la distribuzione degli oneri non può essere soltanto unidirezionale e, pertanto, anche coloro che sono già in pensione dovrebbero essere chiamati a concorrere alla sostenibilità e all'equilibrio del sistema previdenziale per alleviare il carico contributivo gravante sulle generazioni successive.

A fronte di queste considerazioni, c'è stato anche chi ha eccepito che i diritti acquisiti dai notai a riposo dovrebbero essere considerati intoccabili e, dunque, non potrebbero essere limitati od annullati da una successiva riforma. Fra l'altro, la crisi economica ha prodotto di fatto una consistente riduzione delle entrate contributive e, in particolare, di quelle dei giovani, per cui sarebbero proprio questi ultimi a dover restituire qualcosa alle precedenti generazioni, considerata soprattutto l'entità dei diritti previdenziali che maturano nei primi dieci anni di professione.

Il dibattito che si è sviluppato intorno a questo problema non ha consentito di chiarire, sino ad ora, se una delle predette asserzioni sia fondata o meno e se la ripartizione dei sacrifici all'interno del sistema previdenziale del Notariato sia o meno correttamente bilanciata tra le nuove e le vecchie generazioni. Si è provato, in questo paragrafo, ad analizzare in maniera più approfondita la questione attraverso una simulazione che mostra, per diversi "scenari di base", i calcoli necessari per determinare la rata pensionistica annua del notaio che matura il diritto alla pensione di vecchiaia ed il corrispondente tasso di sostituzione.

Nelle tabb. 14a, 14b, 15a e 15b sono riportati i valori computati in relazione a due notai con diverso reddito prodotto iniziale (rispettivamente, di 80.000 e 150.000 €) che si assume intendano effettuare, prudenzialmente, una corretta pianificazione del loro futuro previdenziale. In particolare, le tabb. 14a e 15a ricostruiscono, passaggio per passaggio, la procedura da seguire per determinare la rata pensionistica lorda loro spettante. Le tabb. 14b e 15b illustrano, invece, i passaggi necessari per calcolare il tasso di sostituzione netto (dato dal rapporto tra la prima rata di pensione e l'ultimo reddito da lavoro a parità di potere d'acquisto e al netto dell'imposizione fiscale) relativo alle due posizioni pensionistiche.

Come si può notare, a parità di anni di contribuzione (indicati nella quarta colonna delle tabb. 14a e 15a), la rata pensionistica annua lorda spettante è uguale per entrambi i soggetti presi in considerazione. In particolare, se si assume che essi non abbiano figli a carico (I scenario), la loro pensione annua lorda varierà tra un minimo di € 55.006, relativo ad 11 anni di contribuzione, ed un massimo di € 96.944, relativo a 40 anni di contribuzione (v. valori indicati nell'ultima colonna delle tabb. 14a e 15a). Il tasso di sostituzione netto relativo alle due posizioni pensionistiche prese in esame varierà, invece, tra un minimo del 47% ed un massimo del 67,5%, per il notaio con reddito prodotto iniziale di 80.000 € (cfr. tab. 14b), e tra un minimo del 25,1% ed un massimo del 36%, per il notaio con reddito prodotto iniziale pari a 150.000 € (cfr. tab. 15b).

Se si assume, poi, che entrambi i soggetti sopraindicati abbiano uno o due figli a carico (II e III scenario), la rata pensionistica annua lorda risulterà più elevata di quella calcolata in relazione al I scenario e, conseguentemente, anche il tasso di sostituzione netto relativo alle due posizioni pensionistiche prese in esame risulterà più elevato. Si può notare, tuttavia, che l'importo della rata pensionistica annua lorda è sempre uguale, se uguale è il periodo di contribuzione riconosciuto a fini pensionistici, proprio come accadeva nel I scenario. Essa varierà, per la precisione, tra un minimo di € 57.756 ed un massimo di € 101.791, in relazione

al II scenario (un figlio a carico: cfr. tabb. 16a e 17a), e tra un minimo di € 60.507 ed un massimo di € 106.638, in relazione al III scenario (due figli a carico: cfr. tabb. 18a e 19a). Il tasso di sostituzione netto relativo alle due posizioni pensionistiche prese in esame varierà, invece, tra:
– un minimo del 49% ed un massimo del 70,5%, per il caso del notaio con un figlio a carico ed un reddito iniziale di € 80.000 (cfr. tab. 16b);
– un minimo del 26,1% ed un massimo del 36,6%, per il caso del notaio con un figlio a carico ed un reddito iniziale di € 150.000 (cfr. tab. 17b);
– un minimo del 51% ed un massimo del 73,5%, per il caso del notaio con due figli a carico ed un reddito iniziale di € 80.000 (cfr. tab. 18b);
– un minimo del 27,2% ed un massimo del 39,2%, per il caso del notaio con due figli a carico ed un reddito iniziale di € 150.000 (cfr. tab. 19b).
Quanto illustrato con l'ausilio del descritto esercizio di simulazione dimostra, pertanto, che il metodo di calcolo utilizzato dalla Cassa del Notariato è caratterizzato essenzialmente dalla disgiunzione fra i contributi versati e la prestazione erogata. Come si è potuto notare, infatti, l'importo dell'assegno pensionistico non è funzione dei redditi prodotti, né dei contributi versati dal notaio durante la sua carriera lavorativa, ma di parametri costanti predeterminati sulla base di valutazioni interne del professionista, come il numero dei figli che decide di mettere al mondo e di tenere a carico, e del numero degli anni di contribuzione (anzianità contributiva).
Ciò comporta che, per quanto concerne il sistema di previdenza del Notariato, non si riscontra propriamente un problema di bilanciamento dei sacrifici tra le diverse generazioni di notai, ovvero un problema di equità intergenerazionale. Fra l'altro, negli ultimi, i notai pensionati e pensionandi sono stati chiamati a concorrere al mantenimento dell'equilibrio previdenziale con varie misure:
1) l'inesistenza di una norma che obblighi i notai, a differenza di quanto accade nei sistemi pensionistici di altre Casse professionali, a versare un contributo minimo annuale; la previsione di un simile obbligo sta inducendo, invece, finora, altri giovani professionisti a cancellarsi dai relativi albi professionali;
2) la previsione, a partire dal 2020, di prestiti agevolati (di importo massimo di € 60.000, con preammortamento facoltativo non superiore a 12 mesi e piano d'ammortamento a 60 mesi) riservati ai notai di prima nomina, finalizzati al sostenimento delle spese di apertura ed avviamento dello studio notarile;
3) l'innalzamento dell'età di pensionamento, da 65 a 67 anni, con 30 anni di esercizio effettivo della professione (cfr. art. 10, comma 1, lett. *d*), del Regolamento per l'attività di previdenza e solidarietà, previsto dall'art. 4 dello Statuto della Cassa Nazionale del Notariato);

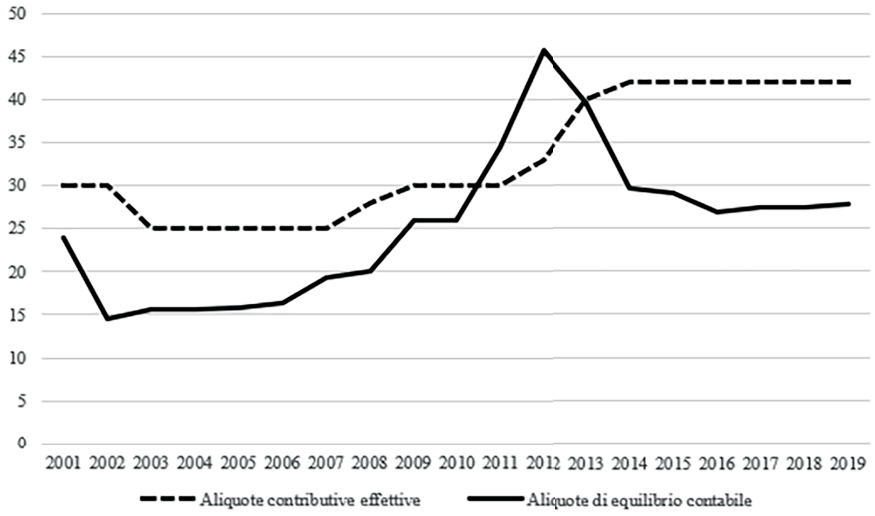
4) la previsione secondo cui l'indennità di cessazione[42] deve essere commisurata ad 1/12, per ogni anno di esercizio effettivo, della media nazionale degli onorari repertoriali percepiti dai notai in esercizio nei venti anni antecedenti a quello della cessazione (art. 26 del Regolamento per l'attività di previdenza e solidarietà); ciò comporta che, una eventuale contrazione degli onorari repertoriali può influire negativamente sulla misura della predetta indennità; a ciò si aggiunga la norma transitoria che prevede la rateazione dell'indennità di cessazione richiesta prima del compimento del 75° anno di età;
5) la disposizione che ha previsto, per quanto concerne la rivalutazione annuale delle pensioni, che prima era legata esclusivamente alla variazione dell'indice Istat, la comparazione tra quest'ultimo indice e la variazione percentuale della media individuale dei contributi versati alla Cassa nell'anno precedente con applicazione, tra i due parametri, di quello che dà luogo alla variazione inferiore (cfr. art. 22, comma 2, del Regolamento per l'attività di previdenza e solidarietà);
6) la previsione che «In ogni caso la perequazione delle prestazioni pensionistiche è esclusa qualora l'importo complessivo dei contributi sia pari o inferiore al complesso delle prestazioni pensionistiche erogate nel medesimo anno», e che «Il Consiglio di Amministrazione può, con delibera motivata, escludere o limitare l'applicazione del meccanismo di perequazione automatica di cui ai precedenti commi»; il che ha comportato, di fatto, che negli ultimi cinque anni le pensioni dei notai non hanno goduto di alcuna rivalutazione (cfr. art. 22, commi 3 e 5, del Regolamento per l'attività di previdenza e solidarietà).

Al limite, pertanto, nel caso della Cassa del Notariato, si può sostenere che ci sia stato un progressivo inasprimento delle aliquote, che ha finito per gravare su coloro che sono ancora in attività, ma ciò è avvenuto, com'è stato spiegato in precedenza, per far fronte alle recenti crisi economico-finanziarie (del 2007-2008 e del 2011-2012) ed alla sottrazione di talune competenze, che hanno causato una diminuzione consistente delle entrate contributive; lo dimostra il confronto tra le aliquote di equilibrio contabile (le aliquote, cioè, che permettono di ottenere l'equilibrio tra entrate contributive ed uscite per prestazioni) e le aliquote di contribuzione effettive (v. fig. 24, riportata di seguito); da tale confronto emerge, infatti, con evidenza come l'innalzamento delle aliquote contributive sia stato deciso dagli organi della Cassa Nazionale del Notariato, a partire dal 2006-2007, proprio allo scopo di compensare la caduta della base contributiva e di mantenere l'equilibrio tra entrate contributive e prestazioni previdenziali.

---

[42] Interessanti notazioni in V. PAPPA MONTEFORTE – O. SPINOSO, *L'indennità di cessazione*, in *Notariato*, 2021, 4, 446 ss.

Fig. 24. Cassa Nazionale del Notariato: aliquote di equilibrio contabile ed aliquote contributive effettive nel periodo 2001-2019



Fonte: elaborazioni dell'autore.

Fig. 14a. Notaio con reddito prodotto iniziale di 80.000 € senza figli a carico: determinazione della rata pensionistica lorda annua spettante

Reddito al netto dell'Irpef	Quota base (QB)	Incremento per ogni anno di contribuzione (2,7% x QB) (Δ_N)	Anni di contribuzione oltre il 10° (A)	Incremento spettante per anzianità lavorativa (Δ_N x A)	Incremento per ogni figlio a carico (5% x QB) (Δ_F)	N. figli a carico (F)	Incremento spettante per ogni figlio a carico (Δ_F x F)	Rata pensionistica lorda annua spettante
80.000,00	53.560	1.446,120	1	1.446	2.750,306	0	0,000	55.006
80.000,00	53.560	1.446,120	2	2.892	2.822,612	0	0,000	56.452
80.000,00	53.560	1.446,120	3	4.338	2.894,918	0	0,000	57.898
80.000,00	53.560	1.446,120	4	5.784	2.967,224	0	0,000	59.344
80.000,00	53.560	1.446,120	5	7.231	3.039,530	0	0,000	60.791
80.000,00	53.560	1.446,120	6	8.677	3.111,836	0	0,000	62.237
80.000,00	53.560	1.446,120	7	10.123	3.184,142	0	0,000	63.683
80.000,00	53.560	1.446,120	8	11.569	3.256,448	0	0,000	65.129
80.000,00	53.560	1.446,120	9	13.015	3.328,754	0	0,000	66.575
80.000,00	53.560	1.446,120	10	14.461	3.401,060	0	0,000	68.021
80.000,00	53.560	1.446,120	11	15.907	3.473,366	0	0,000	69.467
80.000,00	53.560	1.446,120	12	17.353	3.545,672	0	0,000	70.913
80.000,00	53.560	1.446,120	13	18.800	3.617,978	0	0,000	72.360
80.000,00	53.560	1.446,120	14	20.246	3.690,284	0	0,000	73.806
80.000,00	53.560	1.446,120	15	21.692	3.762,590	0	0,000	75.252
80.000,00	53.560	1.446,120	16	23.138	3.834,896	0	0,000	76.698
80.000,00	53.560	1.446,120	17	24.584	3.907,202	0	0,000	78.144
80.000,00	53.560	1.446,120	18	26.030	3.979,508	0	0,000	79.590
80.000,00	53.560	1.446,120	19	27.476	4.051,814	0	0,000	81.036
80.000,00	53.560	1.446,120	20	28.922	4.124,120	0	0,000	82.482
80.000,00	53.560	1.446,120	21	30.369	4.196,426	0	0,000	83.929
80.000,00	53.560	1.446,120	22	31.815	4.268,732	0	0,000	85.375
80.000,00	53.560	1.446,120	23	33.261	4.341,038	0	0,000	86.821
80.000,00	53.560	1.446,120	24	34.707	4.413,344	0	0,000	88.267
80.000,00	53.560	1.446,120	25	36.153	4.485,650	0	0,000	89.713
80.000,00	53.560	1.446,120	26	37.599	4.557,956	0	0,000	91.159
80.000,00	53.560	1.446,120	27	39.045	4.630,262	0	0,000	92.605
80.000,00	53.560	1.446,120	28	40.491	4.702,568	0	0,000	94.051
80.000,00	53.560	1.446,120	29	41.937	4.774,874	0	0,000	95.497
80.000,00	53.560	1.446,120	30	43.384	4.847,180	0	0,000	96.944

Fonte: elaborazioni dell'Autore su dati estrapolati dal bilancio consuntivo 2020 della Cassa Nazionale del Notariato

Fig. 14b. Notaio con reddito prodotto iniziale di 80.000 € senza figli a carico: determinazione dei tassi di sostituzione relativi ai diversi livelli di anzianità contributiva

Anni di contribuzione oltre il 10°	Rata pensionistica lorda annua spettante	Irpef dovuta	Pensione netta annua di vecchiaia	Reddito netto al momento della pianificazione previdenziale	Reddito netto ante pensione stimato (Hp.: inflazione attesa 2%; crescita reale annua del prodotto interno lordo 1,5%)	Tasso di sostituzione netto (%)*
1	55.006,12	17.222,51	37.783,61	80.000,00	80.400,00	46,99
2	56.452,24	17.815,42	38.636,82	80.000,00	80.800,00	47,82
3	57.898,36	18.408,33	39.490,03	80.000,00	81.200,00	48,63
4	59.344,48	19.001,24	40.343,24	80.000,00	81.600,00	49,44
5	60.790,60	19.594,15	41.196,45	80.000,00	82.000,00	50,24
6	62.236,72	20.187,06	42.049,66	80.000,00	82.400,00	51,03
7	63.682,84	20.779,96	42.902,88	80.000,00	82.800,00	51,82
8	65.128,96	21.372,87	43.756,09	80.000,00	83.200,00	52,59
9	66.575,08	21.965,78	44.609,30	80.000,00	83.600,00	53,36
10	68.021,20	22.558,69	45.462,51	80.000,00	84.000,00	54,12
11	69.467,32	23.151,60	46.315,72	80.000,00	84.400,00	54,88
12	70.913,44	23.744,51	47.168,93	80.000,00	84.800,00	55,62
13	72.359,56	24.337,42	48.022,14	80.000,00	85.200,00	56,36
14	73.805,68	24.930,33	48.875,35	80.000,00	85.600,00	57,10
15	75.251,80	25.528,27	49.723,53	80.000,00	86.000,00	57,82
16	76.697,92	26.150,11	50.547,81	80.000,00	86.400,00	58,50
17	78.144,04	26.771,94	51.372,10	80.000,00	86.800,00	59,18
18	79.590,16	27.393,77	52.196,39	80.000,00	87.200,00	59,86
19	81.036,28	28.015,60	53.020,68	80.000,00	87.600,00	60,53
20	82.482,40	28.637,43	53.844,97	80.000,00	88.000,00	61,19
21	83.928,52	29.259,26	54.669,26	80.000,00	88.400,00	61,84
22	85.374,64	29.881,10	55.493,54	80.000,00	88.800,00	62,49
23	86.820,76	30.502,93	56.317,83	80.000,00	89.200,00	63,14
24	88.266,88	31.124,76	57.142,12	80.000,00	89.600,00	63,77
25	89.713,00	31.746,59	57.966,41	80.000,00	90.000,00	64,41
26	91.159,12	32.368,42	58.790,70	80.000,00	90.400,00	65,03
27	92.605,24	32.990,25	59.614,99	80.000,00	90.800,00	65,66
28	94.051,36	33.612,08	60.439,28	80.000,00	91.200,00	66,27
29	95.497,48	34.233,92	61.263,56	80.000,00	91.600,00	66,88
30	96.943,60	34.855,75	62.087,85	80.000,00	92.000,00	67,49

* Il tasso di sostituzione netto è dato dal rapporto tra la prima rata di pensione e l'ultimo reddito da lavoro a parità di potere d'acquisto e al netto dell'imposizione fiscale.

Fig. 15a. Notaio con reddito prodotto iniziale di 150.000 € senza figli a carico: determinazione della rata pensionistica lorda annua spettante

Reddito al netto dell'Irpef	Quota base (QB)	Incremento per ogni anno di contribuzione (2,7% x QB) (Δ_N)	Anni di contribuzione oltre il 10° (A)	Incremento spettante per anzianità lavorativa (Δ_N x A)	Incremento per ogni figlio a carico (5% x QB) (Δ_F)	N. figli a carico (F)	Incremento spettante per ogni figlio a carico (Δ_F x F)	Rata pensionistica lorda annua spettante
150.000,00	53.560	1.446,120	1	1.446	2.750,306	0	0,000	55.006
150.000,00	53.560	1.446,120	2	2.892	2.822,612	0	0,000	56.452
150.000,00	53.560	1.446,120	3	4.338	2.894,918	0	0,000	57.898
150.000,00	53.560	1.446,120	4	5.784	2.967,224	0	0,000	59.344
150.000,00	53.560	1.446,120	5	7.231	3.039,530	0	0,000	60.791
150.000,00	53.560	1.446,120	6	8.677	3.111,836	0	0,000	62.237
150.000,00	53.560	1.446,120	7	10.123	3.184,142	0	0,000	63.683
150.000,00	53.560	1.446,120	8	11.569	3.256,448	0	0,000	65.129
150.000,00	53.560	1.446,120	9	13.015	3.328,754	0	0,000	66.575
150.000,00	53.560	1.446,120	10	14.461	3.401,060	0	0,000	68.021
150.000,00	53.560	1.446,120	11	15.907	3.473,366	0	0,000	69.467
150.000,00	53.560	1.446,120	12	17.353	3.545,672	0	0,000	70.913
150.000,00	53.560	1.446,120	13	18.800	3.617,978	0	0,000	72.360
150.000,00	53.560	1.446,120	14	20.246	3.690,284	0	0,000	73.806
150.000,00	53.560	1.446,120	15	21.692	3.762,590	0	0,000	75.252
150.000,00	53.560	1.446,120	16	23.138	3.834,896	0	0,000	76.698
150.000,00	53.560	1.446,120	17	24.584	3.907,202	0	0,000	78.144
150.000,00	53.560	1.446,120	18	26.030	3.979,508	0	0,000	79.590
150.000,00	53.560	1.446,120	19	27.476	4.051,814	0	0,000	81.036
150.000,00	53.560	1.446,120	20	28.922	4.124,120	0	0,000	82.482
150.000,00	53.560	1.446,120	21	30.369	4.196,426	0	0,000	83.929
150.000,00	53.560	1.446,120	22	31.815	4.268,732	0	0,000	85.375
150.000,00	53.560	1.446,120	23	33.261	4.341,038	0	0,000	86.821
150.000,00	53.560	1.446,120	24	34.707	4.413,344	0	0,000	88.267
150.000,00	53.560	1.446,120	25	36.153	4.485,650	0	0,000	89.713
150.000,00	53.560	1.446,120	26	37.599	4.557,956	0	0,000	91.159
150.000,00	53.560	1.446,120	27	39.045	4.630,262	0	0,000	92.605
150.000,00	53.560	1.446,120	28	40.491	4.702,568	0	0,000	94.051
150.000,00	53.560	1.446,120	29	41.937	4.774,874	0	0,000	95.497
150.000,00	53.560	1.446,120	30	43.384	4.847,180	0	0,000	96.944

Fonte: elaborazioni dell'Autore

Fig. 15b. Notaio con reddito prodotto iniziale di 150.000 € senza figli a carico: determinazione dei tassi di sostituzione relativi ai diversi livelli di anzianità contributiva

Anni di contribuzione oltre il 10°	Rata pensionistica lorda annua spettante	Irpef dovuta	Pensione netta annua di vecchiaia	Reddito netto al momento della pianificazione previdenziale	Reddito netto ante pensione stimato (Hp.: inflazione attesa 2%; crescita reale annua del prodotto interno lordo 1,5%)	Tasso di sostituzione netto (%)*
1	55.006,12	17.222,51	37.783,61	150.000,00	150.750,00	25,06
2	56.452,24	17.815,42	38.636,82	150.000,00	151.500,00	25,50
3	57.898,36	18.408,33	39.490,03	150.000,00	152.250,00	25,94
4	59.344,48	19.001,24	40.343,24	150.000,00	153.000,00	26,37
5	60.790,60	19.594,15	41.196,45	150.000,00	153.750,00	26,79
6	62.236,72	20.187,06	42.049,66	150.000,00	154.500,00	27,22
7	63.682,84	20.779,96	42.902,88	150.000,00	155.250,00	27,63
8	65.128,96	21.372,87	43.756,09	150.000,00	156.000,00	28,05
9	66.575,08	21.965,78	44.609,30	150.000,00	156.750,00	28,46
10	68.021,20	22.558,69	45.462,51	150.000,00	157.500,00	28,87
11	69.467,32	23.151,60	46.315,72	150.000,00	158.250,00	29,27
12	70.913,44	23.744,51	47.168,93	150.000,00	159.000,00	29,67
13	72.359,56	24.337,42	48.022,14	150.000,00	159.750,00	30,06
14	73.805,68	24.930,33	48.875,35	150.000,00	160.500,00	30,45
15	75.251,80	25.528,27	49.723,53	150.000,00	161.250,00	30,84
16	76.697,92	26.150,11	50.547,81	150.000,00	162.000,00	31,20
17	78.144,04	26.771,94	51.372,10	150.000,00	162.750,00	31,57
18	79.590,16	27.393,77	52.196,39	150.000,00	163.500,00	31,92
19	81.036,28	28.015,60	53.020,68	150.000,00	164.250,00	32,28
20	82.482,40	28.637,43	53.844,97	150.000,00	165.000,00	32,63
21	83.928,52	29.259,26	54.669,26	150.000,00	165.750,00	32,98
22	85.374,64	29.881,10	55.493,54	150.000,00	166.500,00	33,33
23	86.820,76	30.502,93	56.317,83	150.000,00	167.250,00	33,67
24	88.266,88	31.124,76	57.142,12	150.000,00	168.000,00	34,01
25	89.713,00	31.746,59	57.966,41	150.000,00	168.750,00	34,35
26	91.159,12	32.368,42	58.790,70	150.000,00	169.500,00	34,68
27	92.605,24	32.990,25	59.614,99	150.000,00	170.250,00	35,02
28	94.051,36	33.612,08	60.439,28	150.000,00	171.000,00	35,34
29	95.497,48	34.233,92	61.263,56	150.000,00	171.750,00	35,67
30	96.943,60	34.855,75	62.087,85	150.000,00	172.500,00	35,99

* Il tasso di sostituzione netto è dato dal rapporto tra la prima rata di pensione e l'ultimo reddito da lavoro a parità di potere d'acquisto e al netto dell'imposizione fiscale.

Fig. 16a. Notaio con reddito prodotto iniziale di 80.000 € con 1 figlio a carico: determinazione della rata pensionistica lorda annua spettante

Reddito al netto dell'Irpef	Quota base (QB)	Incremento per ogni anno di contribuzione (2,7% x QB) (Δ_N)	Anni di contribuzione oltre il 10° (A)	Incremento spettante per anzianità lavorativa (Δ_N x A)	Incremento per ogni figlio a carico (5% x QB) (Δ_F)	N. figli a carico (F)	Incremento spettante per ogni figlio a carico (Δ_F x F)	Rata pensionistica lorda annua spettante
80.000,00	53.560	1.446,120	1	1.446	2.750,306	1	2.750,306	57.756
80.000,00	53.560	1.446,120	2	2.892	2.822,612	1	2.822,612	59.275
80.000,00	53.560	1.446,120	3	4.338	2.894,918	1	2.894,918	60.793
80.000,00	53.560	1.446,120	4	5.784	2.967,224	1	2.967,224	62.312
80.000,00	53.560	1.446,120	5	7.231	3.039,530	1	3.039,530	63.830
80.000,00	53.560	1.446,120	6	8.677	3.111,836	1	3.111,836	65.349
80.000,00	53.560	1.446,120	7	10.123	3.184,142	1	3.184,142	66.867
80.000,00	53.560	1.446,120	8	11.569	3.256,448	1	3.256,448	68.385
80.000,00	53.560	1.446,120	9	13.015	3.328,754	1	3.328,754	69.904
80.000,00	53.560	1.446,120	10	14.461	3.401,060	1	3.401,060	71.422
80.000,00	53.560	1.446,120	11	15.907	3.473,366	1	3.473,366	72.941
80.000,00	53.560	1.446,120	12	17.353	3.545,672	1	3.545,672	74.459
80.000,00	53.560	1.446,120	13	18.800	3.617,978	1	3.617,978	75.978
80.000,00	53.560	1.446,120	14	20.246	3.690,284	1	3.690,284	77.496
80.000,00	53.560	1.446,120	15	21.692	3.762,590	1	3.762,590	79.014
80.000,00	53.560	1.446,120	16	23.138	3.834,896	1	3.834,896	80.533
80.000,00	53.560	1.446,120	17	24.584	3.907,202	1	3.907,202	82.051
80.000,00	53.560	1.446,120	18	26.030	3.979,508	1	3.979,508	83.570
80.000,00	53.560	1.446,120	19	27.476	4.051,814	1	4.051,814	85.088
80.000,00	53.560	1.446,120	20	28.922	4.124,120	1	4.124,120	86.607
80.000,00	53.560	1.446,120	21	30.369	4.196,426	1	4.196,426	88.125
80.000,00	53.560	1.446,120	22	31.815	4.268,732	1	4.268,732	89.643
80.000,00	53.560	1.446,120	23	33.261	4.341,038	1	4.341,038	91.162
80.000,00	53.560	1.446,120	24	34.707	4.413,344	1	4.413,344	92.680
80.000,00	53.560	1.446,120	25	36.153	4.485,650	1	4.485,650	94.199
80.000,00	53.560	1.446,120	26	37.599	4.557,956	1	4.557,956	95.717
80.000,00	53.560	1.446,120	27	39.045	4.630,262	1	4.630,262	97.236
80.000,00	53.560	1.446,120	28	40.491	4.702,568	1	4.702,568	98.754
80.000,00	53.560	1.446,120	29	41.937	4.774,874	1	4.774,874	100.272
80.000,00	53.560	1.446,120	30	43.384	4.847,180	1	4.847,180	101.791

Fonte: elaborazioni dell'Autore

Fig. 16b. Notaio con reddito prodotto iniziale di 80.000 € con 1 figlio a carico: determinazione dei tassi di sostituzione relativi ai diversi livelli di anzianità contributiva

Anni di contribuzione oltre il 10°	Rata pensionistica lorda annua spettante	Irpef dovuta	Pensione netta annua di vecchiaia	Reddito netto al momento della pianificazione previdenziale	Reddito netto ante pensione stimato (Hp.: inflazione attesa 2%; crescita reale annua del prodotto interno lordo 1,5%)	Tasso di sostituzione netto (%)*
1	57.756	18.350	39.406	80.000,00	80.400,00	49,0
2	59.275	18.973	40.302	80.000,00	80.800,00	49,9
3	60.793	19.595	41.198	80.000,00	81.200,00	50,7
4	62.312	20.218	42.094	80.000,00	81.600,00	51,6
5	63.830	20.840	42.990	80.000,00	82.000,00	52,4
6	65.349	21.463	43.886	80.000,00	82.400,00	53,3
7	66.867	22.085	44.782	80.000,00	82.800,00	54,1
8	68.385	22.708	45.677	80.000,00	83.200,00	54,9
9	69.904	23.331	46.573	80.000,00	83.600,00	55,7
10	71.422	23.953	47.469	80.000,00	84.000,00	56,5
11	72.941	24.576	48.365	80.000,00	84.400,00	57,3
12	74.459	25.198	49.261	80.000,00	84.800,00	58,1
13	75.978	25.821	50.157	80.000,00	85.200,00	58,9
14	77.496	26.443	51.053	80.000,00	85.600,00	59,6
15	79.014	27.146	51.868	80.000,00	86.000,00	60,3
16	80.533	27.799	52.734	80.000,00	86.400,00	61,0
17	82.051	28.452	53.599	80.000,00	86.800,00	61,8
18	83.570	29.105	54.465	80.000,00	87.200,00	62,5
19	85.088	29.758	55.330	80.000,00	87.600,00	63,2
20	86.607	30.411	56.196	80.000,00	88.000,00	63,9
21	88.125	31.064	57.061	80.000,00	88.400,00	64,5
22	89.643	31.717	57.927	80.000,00	88.800,00	65,2
23	91.162	32.370	58.792	80.000,00	89.200,00	65,9
24	92.680	33.022	59.658	80.000,00	89.600,00	66,6
25	94.199	33.675	60.523	80.000,00	90.000,00	67,2
26	95.717	34.328	61.389	80.000,00	90.400,00	67,9
27	97.236	34.981	62.254	80.000,00	90.800,00	68,6
28	98.754	35.634	63.120	80.000,00	91.200,00	69,2
29	100.272	36.287	63.985	80.000,00	91.600,00	69,9
30	101.791	36.940	64.851	80.000,00	92.000,00	70,5

* Il tasso di sostituzione netto è dato dal rapporto tra la prima rata di pensione e l'ultimo reddito da lavoro a parità di potere d'acquisto e al netto dell'imposizione fiscale.

Fig. 17a. Notaio con reddito prodotto iniziale di 150.000 € con 1 figlio a carico: determinazione della rata pensionistica lorda annua spettante

Reddito al netto dell'Irpef	Quota base (QB)	Incremento per ogni anno di contribuzione (2,7% x QB) (Δ_N)	Anni di contribuzione oltre il 10° (A)	Incremento spettante per anzianità lavorativa (Δ_N x A)	Incremento per ogni figlio a carico (5% x QB) (Δ_F)	N. figli a carico (F)	Incremento spettante per ogni figlio a carico (Δ_F x F)	Rata pensionistica lorda annua spettante
150.000,00	53.560	1.446,120	1	1.446	2.750,306	1	2.750,306	57.756
150.000,00	53.560	1.446,120	2	2.892	2.822,612	1	2.822,612	59.275
150.000,00	53.560	1.446,120	3	4.338	2.894,918	1	2.894,918	60.793
150.000,00	53.560	1.446,120	4	5.784	2.967,224	1	2.967,224	62.312
150.000,00	53.560	1.446,120	5	7.231	3.039,530	1	3.039,530	63.830
150.000,00	53.560	1.446,120	6	8.677	3.111,836	1	3.111,836	65.349
150.000,00	53.560	1.446,120	7	10.123	3.184,142	1	3.184,142	66.867
150.000,00	53.560	1.446,120	8	11.569	3.256,448	1	3.256,448	68.385
150.000,00	53.560	1.446,120	9	13.015	3.328,754	1	3.328,754	69.904
150.000,00	53.560	1.446,120	10	14.461	3.401,060	1	3.401,060	71.422
150.000,00	53.560	1.446,120	11	15.907	3.473,366	1	3.473,366	72.941
150.000,00	53.560	1.446,120	12	17.353	3.545,672	1	3.545,672	74.459
150.000,00	53.560	1.446,120	13	18.800	3.617,978	1	3.617,978	75.978
150.000,00	53.560	1.446,120	14	20.246	3.690,284	1	3.690,284	77.496
150.000,00	53.560	1.446,120	15	21.692	3.762,590	1	3.762,590	79.014
150.000,00	53.560	1.446,120	16	23.138	3.834,896	1	3.834,896	80.533
150.000,00	53.560	1.446,120	17	24.584	3.907,202	1	3.907,202	82.051
150.000,00	53.560	1.446,120	18	26.030	3.979,508	1	3.979,508	83.570
150.000,00	53.560	1.446,120	19	27.476	4.051,814	1	4.051,814	85.088
150.000,00	53.560	1.446,120	20	28.922	4.124,120	1	4.124,120	86.607
150.000,00	53.560	1.446,120	21	30.369	4.196,426	1	4.196,426	88.125
150.000,00	53.560	1.446,120	22	31.815	4.268,732	1	4.268,732	89.643
150.000,00	53.560	1.446,120	23	33.261	4.341,038	1	4.341,038	91.162
150.000,00	53.560	1.446,120	24	34.707	4.413,344	1	4.413,344	92.680
150.000,00	53.560	1.446,120	25	36.153	4.485,650	1	4.485,650	94.199
150.000,00	53.560	1.446,120	26	37.599	4.557,956	1	4.557,956	95.717
150.000,00	53.560	1.446,120	27	39.045	4.630,262	1	4.630,262	97.236
150.000,00	53.560	1.446,120	28	40.491	4.702,568	1	4.702,568	98.754
150.000,00	53.560	1.446,120	29	41.937	4.774,874	1	4.774,874	100.272
150.000,00	53.560	1.446,120	30	43.384	4.847,180	1	4.847,1801	101.791

Fonte: elaborazioni dell'Autore

Fig. 17b. Notaio con reddito prodotto iniziale di 150.000 € con 1 figlio a carico: determinazione dei tassi di sostituzione relativi ai diversi livelli di anzianità contributiva

Anni di contribuzione oltre il 10°	Rata pensionistica lorda annua spettante	Irpef dovuta	Pensione netta annua di vecchiaia	Reddito netto al momento della pianificazione previdenziale	Reddito netto ante pensione stimato (Hp.: inflazione attesa 2%; crescita reale annua del prodotto interno lordo 1,5%)	Tasso di sostituzione netto (%)*
1	57.756,43	18.350,13	39.406,29	150.000,00	150.750,00	26,14
2	59.274,85	18.972,69	40.302,16	150.000,00	151.500,00	26,60
3	60.793,28	19.595,24	41.198,03	150.000,00	152.250,00	27,06
4	62.311,70	20.217,80	42.093,91	150.000,00	153.000,00	27,51
5	63.830,13	20.840,35	42.989,78	150.000,00	153.750,00	27,96
6	65.348,56	21.462,91	43.885,65	150.000,00	154.500,00	28,40
7	66.866,98	22.085,46	44.781,52	150.000,00	155.250,00	28,84
8	68.385,41	22.708,02	45.677,39	150.000,00	156.000,00	29,28
9	69.903,83	23.330,57	46.573,26	150.000,00	156.750,00	29,71
10	71.422,26	23.953,13	47.469,13	150.000,00	157.500,00	30,14
11	72.940,69	24.575,68	48.365,00	150.000,00	158.250,00	30,56
12	74.459,11	25.198,24	49.260,88	150.000,00	159.000,00	30,98
13	75.977,54	25.820,79	50.156,75	150.000,00	159.750,00	31,40
14	77.495,96	26.443,35	51.052,62	150.000,00	160.500,00	31,81
15	79.014,39	27.146,19	51.868,20	150.000,00	161.250,00	32,17
16	80.532,82	27.799,11	52.733,71	150.000,00	162.000,00	32,55
17	82.051,24	28.452,03	53.599,21	150.000,00	162.750,00	32,93
18	83.569,67	29.104,96	54.464,71	150.000,00	163.500,00	33,31
19	85.088,09	29.757,88	55.330,21	150.000,00	164.250,00	33,69
20	86.606,52	30.410,80	56.195,72	150.000,00	165.000,00	34,06
21	88.124,95	31.063,73	57.061,22	150.000,00	165.750,00	34,43
22	89.643,37	31.716,65	57.926,72	150.000,00	166.500,00	34,79
23	91.161,80	32.369,57	58.792,22	150.000,00	167.250,00	35,15
24	92.680,22	33.022,50	59.657,73	150.000,00	168.000,00	35,51
25	94.198,65	33.675,42	60.523,23	150.000,00	168.750,00	35,87
26	95.717,08	34.328,34	61.388,73	150.000,00	169.500,00	36,22
27	97.235,50	34.981,27	62.254,24	150.000,00	170.250,00	36,57
28	98.753,93	35.634,19	63.119,74	150.000,00	171.000,00	36,91
29	100.272,35	36.287,11	63.985,24	150.000,00	171.750,00	37,25
30	101.790,78	36.940,04	64.850,74	150.000,00	172.500,00	37,59

* Il tasso di sostituzione netto è dato dal rapporto tra la prima rata di pensione e l'ultimo reddito da lavoro a parità di potere d'acquisto e al netto dell'imposizione fiscale.

Fig. 18a. Notaio con reddito prodotto iniziale di 150.000 € con 2 figli a carico: determinazione della rata pensionistica lorda annua spettante

Reddito al netto dell'Irpef	Quota base (QB)	Incremento per ogni anno di contribuzione (2,7% x QB) (Δ_N)	Anni di contribuzione oltre il 10° (A)	Incremento spettante per anzianità lavorativa (Δ_N x A)	Incremento per ogni figlio a carico (5% x QB) (Δ_F)	N. figli a carico (F)	Incremento spettante per ogni figlio a carico (Δ_F x F)	Rata pensionistica lorda annua spettante
80.000,00	53.560	1.446,120	1	1.446	2.750,306	2	5.500,612	60.507
80.000,00	53.560	1.446,120	2	2.892	2.822,612	2	5.645,224	62.097
80.000,00	53.560	1.446,120	3	4.338	2.894,918	2	5.789,836	63.688
80.000,00	53.560	1.446,120	4	5.784	2.967,224	2	5.934,448	65.279
80.000,00	53.560	1.446,120	5	7.231	3.039,530	2	6.079,060	66.870
80.000,00	53.560	1.446,120	6	8.677	3.111,836	2	6.223,672	68.460
80.000,00	53.560	1.446,120	7	10.123	3.184,142	2	6.368,284	70.051
80.000,00	53.560	1.446,120	8	11.569	3.256,448	2	6.512,896	71.642
80.000,00	53.560	1.446,120	9	13.015	3.328,754	2	6.657,508	73.233
80.000,00	53.560	1.446,120	10	14.461	3.401,060	2	6.802,120	74.823
80.000,00	53.560	1.446,120	11	15.907	3.473,366	2	6.946,732	76.414
80.000,00	53.560	1.446,120	12	17.353	3.545,672	2	7.091,344	78.005
80.000,00	53.560	1.446,120	13	18.800	3.617,978	2	7.235,956	79.596
80.000,00	53.560	1.446,120	14	20.246	3.690,284	2	7.380,568	81.186
80.000,00	53.560	1.446,120	15	21.692	3.762,590	2	7.525,180	82.777
80.000,00	53.560	1.446,120	16	23.138	3.834,896	2	7.669,792	84.368
80.000,00	53.560	1.446,120	17	24.584	3.907,202	2	7.814,404	85.958
80.000,00	53.560	1.446,120	18	26.030	3.979,508	2	7.959,016	87.549
80.000,00	53.560	1.446,120	19	27.476	4.051,814	2	8.103,628	89.140
80.000,00	53.560	1.446,120	20	28.922	4.124,120	2	8.248,240	90.731
80.000,00	53.560	1.446,120	21	30.369	4.196,426	2	8.392,852	92.321
80.000,00	53.560	1.446,120	22	31.815	4.268,732	2	8.537,464	93.912
80.000,00	53.560	1.446,120	23	33.261	4.341,038	2	8.682,076	95.503
80.000,00	53.560	1.446,120	24	34.707	4.413,344	2	8.826,688	97.094
80.000,00	53.560	1.446,120	25	36.153	4.485,650	2	8.971,300	98.684
80.000,00	53.560	1.446,120	26	37.599	4.557,956	2	9.115,912	100.275
80.000,00	53.560	1.446,120	27	39.045	4.630,262	2	9.260,524	101.866
80.000,00	53.560	1.446,120	28	40.491	4.702,568	2	9.405,136	103.456
80.000,00	53.560	1.446,120	29	41.937	4.774,874	2	9.549,748	105.047
80.000,00	53.560	1.446,120	30	43.384	4.847,180	2	9.694,360	106.638

Fonte: elaborazioni dell'Autore

Fig. 18b. Notaio con reddito prodotto iniziale di 80.000 € con 2 figli a carico: determinazione dei tassi di sostituzione relativi ai diversi livelli di anzianità contributiva

Anni di contribuzione oltre il 10°	Rata pensionistica lorda annua spettante	Irpef dovuta	Pensione netta annua di vecchiaia	Reddito netto al momento della pianificazione previdenziale	Reddito netto ante pensione stimato (Hp.: inflazione attesa 2%; crescita reale annua del prodotto interno lordo 1,5%)	Tasso di sostituzione netto (%)*
1	60.506,73	19.477,76	41.028,97	80.000,00	80.400,00	51,03
2	62.097,46	20.129,96	41.967,50	80.000,00	80.800,00	51,94
3	63.688,20	20.782,16	42.906,04	80.000,00	81.200,00	52,84
4	65.278,93	21.434,36	43.844,57	80.000,00	81.600,00	53,73
5	66.869,66	22.086,56	44.783,10	80.000,00	82.000,00	54,61
6	68.460,39	22.738,76	45.721,63	80.000,00	82.400,00	55,49
7	70.051,12	23.390,96	46.660,16	80.000,00	82.800,00	56,35
8	71.641,86	24.043,16	47.598,70	80.000,00	83.200,00	57,21
9	73.232,59	24.695,36	48.537,23	80.000,00	83.600,00	58,06
10	74.823,32	25.347,56	49.475,76	80.000,00	84.000,00	58,90
11	76.414,05	25.999,76	50.414,29	80.000,00	84.400,00	59,73
12	78.004,78	26.651,96	51.352,82	80.000,00	84.800,00	60,56
13	79.595,52	27.304,16	52.291,35	80.000,00	85.200,00	61,37
14	81.186,25	27.956,36	53.229,89	80.000,00	85.600,00	62,18
15	82.776,98	28.764,10	54.012,88	80.000,00	86.000,00	62,81
16	84.367,71	29.448,12	54.919,60	80.000,00	86.400,00	63,56
17	85.958,44	30.132,13	55.826,31	80.000,00	86.800,00	64,32
18	87.549,18	30.816,15	56.733,03	80.000,00	87.200,00	65,06
19	89.139,91	31.500,16	57.639,75	80.000,00	87.600,00	65,80
20	90.730,64	32.184,18	58.546,46	80.000,00	88.000,00	66,53
21	92.321,37	32.868,19	59.453,18	80.000,00	88.400,00	67,25
22	93.912,10	33.552,20	60.359,90	80.000,00	88.800,00	67,97
23	95.502,84	34.236,22	61.266,62	80.000,00	89.200,00	68,68
24	97.093,57	34.920,23	62.173,33	80.000,00	89.600,00	69,39
25	98.684,30	35.604,25	63.080,05	80.000,00	90.000,00	70,09
26	100.275,03	36.288,26	63.986,77	80.000,00	90.400,00	70,78
27	101.865,76	36.972,28	64.893,49	80.000,00	90.800,00	71,47
28	103.456,50	37.656,29	65.800,20	80.000,00	91.200,00	72,15
29	105.047,23	38.340,31	66.706,92	80.000,00	91.600,00	72,82
30	106.637,96	39.024,32	67.613,64	80.000,00	92.000,00	73,49

* Il tasso di sostituzione netto è dato dal rapporto tra la prima rata di pensione e l'ultimo reddito da lavoro a parità di potere d'acquisto e al netto dell'imposizione fiscale.

Fig. 19a. Notaio con reddito prodotto iniziale di 150.000 € con 2 figli a carico: determinazione della rata pensionistica lorda annua spettante

Reddito al netto dell'Irpef	Quota base (QB)	Incremento per ogni anno di contribuzione (2,7% x QB) (Δ_N)	Anni di contribuzione oltre il 10° (A)	Incremento spettante per anzianità lavorativa (Δ_N x A)	Incremento per ogni figlio a carico (5% x QB) (Δ_F)	N. figli a carico (F)	Incremento spettante per ogni figlio a carico (Δ_F x F)	Rata pensionistica lorda annua spettante
150.000,00	53.560	1.446,120	1	1.446	2.750,306	2	5.500,612	60.507
150.000,00	53.560	1.446,120	2	2.892	2.822,612	2	5.645,224	62.097
150.000,00	53.560	1.446,120	3	4.338	2.894,918	2	5.789,836	63.688
150.000,00	53.560	1.446,120	4	5.784	2.967,224	2	5.934,448	65.279
150.000,00	53.560	1.446,120	5	7.231	3.039,530	2	6.079,060	66.870
150.000,00	53.560	1.446,120	6	8.677	3.111,836	2	6.223,672	68.460
150.000,00	53.560	1.446,120	7	10.123	3.184,142	2	6.368,284	70.051
150.000,00	53.560	1.446,120	8	11.569	3.256,448	2	6.512,896	71.642
150.000,00	53.560	1.446,120	9	13.015	3.328,754	2	6.657,508	73.233
150.000,00	53.560	1.446,120	10	14.461	3.401,060	2	6.802,120	74.823
150.000,00	53.560	1.446,120	11	15.907	3.473,366	2	6.946,732	76.414
150.000,00	53.560	1.446,120	12	17.353	3.545,672	2	7.091,344	78.005
150.000,00	53.560	1.446,120	13	18.800	3.617,978	2	7.235,956	79.596
150.000,00	53.560	1.446,120	14	20.246	3.690,284	2	7.380,568	81.186
150.000,00	53.560	1.446,120	15	21.692	3.762,590	2	7.525,180	82.777
150.000,00	53.560	1.446,120	16	23.138	3.834,896	2	7.669,792	84.368
150.000,00	53.560	1.446,120	17	24.584	3.907,202	2	7.814,404	85.958
150.000,00	53.560	1.446,120	18	26.030	3.979,508	2	7.959,016	87.549
150.000,00	53.560	1.446,120	19	27.476	4.051,814	2	8.103,628	89.140
150.000,00	53.560	1.446,120	20	28.922	4.124,120	2	8.248,240	90.731
150.000,00	53.560	1.446,120	21	30.369	4.196,426	2	8.392,852	92.321
150.000,00	53.560	1.446,120	22	31.815	4.268,732	2	8.537,464	93.912
150.000,00	53.560	1.446,120	23	33.261	4.341,038	2	8.682,076	95.503
150.000,00	53.560	1.446,120	24	34.707	4.413,344	2	8.826,688	97.094
150.000,00	53.560	1.446,120	25	36.153	4.485,650	2	8.971,300	98.684
150.000,00	53.560	1.446,120	26	37.599	4.557,956	2	9.115,912	100.275
150.000,00	53.560	1.446,120	27	39.045	4.630,262	2	9.260,524	101.866
150.000,00	53.560	1.446,120	28	40.491	4.702,568	2	9.405,136	103.456
150.000,00	53.560	1.446,120	29	41.937	4.774,874	2	9.549,748	105.047
150.000,00	53.560	1.446,120	30	43.384	4.847,180	2	9.694,360	106.638

Fonte: elaborazioni dell'Autore

Fig. 19b. Notaio con reddito prodotto iniziale di 150.000 € con 2 figli a carico: determinazione dei tassi di sostituzione relativi ai diversi livelli di anzianità contributiva

Anni di contribuzione oltre il 10°	Rata pensionistica lorda annua spettante	Irpef dovuta	Pensione netta annua di vecchiaia	Reddito netto al momento della pianificazione previdenziale	Reddito netto ante pensione stimato (Hp.: inflazione attesa 2%; crescita reale annua del prodotto interno lordo 1,5%)	Tasso di sostituzione netto (%)*
1	60.506,73	19.477,76	41.028,97	150.000,00	150.750,00	27,22
2	62.097,46	20.129,96	41.967,50	150.000,00	151.500,00	27,70
3	63.688,20	20.782,16	42.906,04	150.000,00	152.250,00	28,18
4	65.278,93	21.434,36	43.844,57	150.000,00	153.000,00	28,66
5	66.869,66	22.086,56	44.783,10	150.000,00	153.750,00	29,13
6	68.460,39	22.738,76	45.721,63	150.000,00	154.500,00	29,59
7	70.051,12	23.390,96	46.660,16	150.000,00	155.250,00	30,05
8	71.641,86	24.043,16	47.598,70	150.000,00	156.000,00	30,51
9	73.232,59	24.695,36	48.537,23	150.000,00	156.750,00	30,96
10	74.823,32	25.347,56	49.475,76	150.000,00	157.500,00	31,41
11	76.414,05	25.999,76	50.414,29	150.000,00	158.250,00	31,86
12	78.004,78	26.651,96	51.352,82	150.000,00	159.000,00	32,30
13	79.595,52	27.304,16	52.291,35	150.000,00	159.750,00	32,73
14	81.186,25	27.956,36	53.229,89	150.000,00	160.500,00	33,17
15	82.776,98	28.764,10	54.012,88	150.000,00	161.250,00	33,50
16	84.367,71	29.448,12	54.919,60	150.000,00	162.000,00	33,90
17	85.958,44	30.132,13	55.826,31	150.000,00	162.750,00	34,30
18	87.549,18	30.816,15	56.733,03	150.000,00	163.500,00	34,70
19	89.139,91	31.500,16	57.639,75	150.000,00	164.250,00	35,09
20	90.730,64	32.184,18	58.546,46	150.000,00	165.000,00	35,48
21	92.321,37	32.868,19	59.453,18	150.000,00	165.750,00	35,87
22	93.912,10	33.552,20	60.359,90	150.000,00	166.500,00	36,25
23	95.502,84	34.236,22	61.266,62	150.000,00	167.250,00	36,63
24	97.093,57	34.920,23	62.173,33	150.000,00	168.000,00	37,01
25	98.684,30	35.604,25	63.080,05	150.000,00	168.750,00	37,38
26	100.275,03	36.288,26	63.986,77	150.000,00	169.500,00	37,75
27	101.865,76	36.972,28	64.893,49	150.000,00	170.250,00	38,12
28	103.456,50	37.656,29	65.800,20	150.000,00	171.000,00	38,48
29	105.047,23	38.340,31	66.706,92	150.000,00	171.750,00	38,84
30	106.637,96	39.024,32	67.613,64	150.000,00	172.500,00	39,20

* Il tasso di sostituzione netto è dato dal rapporto tra la prima rata di pensione e l'ultimo reddito da lavoro a parità di potere d'acquisto e al netto dell'imposizione fiscale.

6. Considerazioni conclusive e proposte di *policy*

L'analisi proposta in questo lavoro si prefigge l'obiettivo di testare, a distanza di dieci anni dalla riforma Monti-Fornero (che aveva confermato l'autonomia delle Casse e, nel contempo, aveva ribadito l'obbligo di assicurare l'equilibrio finanziario delle gestioni), la sostenibilità finanziaria degli Enti previdenziali dei liberi professionisti e di valutarne la capacità di onorare gli impegni presi nei confronti dei futuri beneficiari delle prestazioni pensionistiche. Sulla base dei dati estrapolabili dai documenti contabili (bilancio civilistico) ed attuariali (bilancio tecnico) relativi alla situazione economico-patrimoniale di tali Enti, e con l'ausilio di alcuni indicatori statistici utilizzati nella letteratura economica sui sistemi di previdenza sociale, sono emerse evidenze di estremo interesse ai fini della presente ricerca.

L'analisi dei bilanci consuntivi delle Casse, condotta (nel § 3.2) in un'ottica retrospettiva (*backward looking*), sembra confermare quanto già rilevato in altre ricerche[43], ovvero la situazione di difficoltà finanziaria dell'Inpgi ed il buon livello di sostenibilità finanziaria di breve periodo delle altre Casse. Va rimarcata, in special modo, la buona *performance* delle Casse più giovani, quelle istituite con d.lgs. n. 103 del 1996 (periti industriali, infermieri, psicologi, attuari, agronomi e forestali, chimici e geologi), della Cassa dei dottori commercialisti (Cnpadc), di quella dei veterinari (Enpav) e di quella forense (Cf). Tutte le altre Casse (ma v., in special modo, Cnpr, Enpacl, Cassa Nazionale del Notariato ed Enpam) presentano, allo stesso modo, un apprezzabile livello di sostenibilità finanziaria, evidenziato da valori del saldo pensionistico (il rapporto tra le entrate contributive e la spesa per pensioni) superiori all'unità, seppur tendente al peggioramento a partire dal 2006. Le ricadute occupazionali e reddituali della crisi pandemica hanno tuttavia determinato, nel corso del 2020, un pesante calo delle entrate contributive ed un consistente incremento delle uscite (per le misure straordinarie varate dalle diverse Casse a sostegno dei propri iscritti e pensionati) che hanno messo in seria difficoltà anche gli Enti più solidi. In particolare, nel 2020, hanno fatto registrare segnali alquanto preoccupanti (un saldo pensionistico negativo) anche l'Enpacl (consulenti del lavoro) e, in misura più marginale, Enpaia (addetti ed impiegati in agricoltura) e la Cassa Nazionale del Notariato[44].

[43] Cfr., per tutti, A. BRAMBILLA et al. (a cura di), *Ottavo Rapporto – Il Bilancio del Sistema Previdenziale italiano – Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza per l'anno 2019*, Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali, 2021.

[44] Cfr., sul punto, COVIP, *Enti previdenziali* ex *d.lgs. n. 509 del 1994 e d.lgs. n. 103 del 1996*, cit.

Un quadro più variegato è risultato, invece, dall'analisi della sostenibilità di medio-lungo periodo, effettata in un'ottica prospettica (*forward looking*) e con l'ausilio delle proiezioni attuariali contenute nei bilanci tecnici delle Casse (cfr. § 3.3). Diversi Enti, infatti, hanno fatto registrare segnali piuttosto rassicuranti, ovvero valori del saldo previdenziale (la differenza tra contributi versati e prestazioni erogate) prevalentemente positivi, anche se in costante discesa (Enpapi, Enpacl, Enpab, Enpapi ed Enpap), ma molti altri Enti hanno evidenziato profondi squilibri (come la Cassa dei Giornalisti) o hanno fatto segnare saldi previdenziali negativi e per periodi prolungati (cf, Cnpr, Inarcassa, Eppi). Pochissime Casse hanno presentato, invece, saldi positivi per tutto il periodo di osservazione considerato nelle proiezioni (Cassa Nazionale del Notariato, Cipag, Cnpadc ed Epap), dimostrando di avere raggiunto un consolidato livello di sostenibilità finanziaria.

Si è distinta, in particolare, fra queste, la Cassa Nazionale del Notariato. Tale Ente rappresenta, com'è stato spiegato, un *unicum*, un caso quasi paradigmatico nel panorama pur vario delle forme di assistenza e di previdenza obbligatorie dei liberi professionisti, in quanto la sua impostazione solidaristica, le modalità di determinazione dei contributi degli iscritti e le modalità di computo dell'assegno pensionistico rendono il sistema di previdenza e di assistenza dei notai completamente diverso da quelli gestiti da altre Casse professionali e di estremo interesse ai fini della presente ricerca. Dall'analisi di questo sistema è possibile estrapolare le seguenti principali evidenze:

1) il bilancio tecnico della Cassa Nazionale del Notariato al 31 dicembre 2019 (ultimo disponibile) non ha evidenziato particolari situazioni di criticità per la sostenibilità finanziaria dell'Ente nel medio-lungo periodo (cfr. § 4.2): essa potrebbe essere minacciata, com'è stato mostrato (cfr. ancora § 4.2), solo da un improvviso e consistente aumento del numero dei notai, da una progressiva crescita della "speranza di vita" della popolazione di riferimento oppure da eventuali contrazioni dei volumi repertoriali;

2) l'attenta gestione del patrimonio, insieme all'adozione di opportune tecniche di costruzione del portafoglio e di *Asset Liability Management*, hanno permesso agli organi istituzionali della Cassa Nazionale del Notariato di tenere sotto controllo i potenziali rischi economici derivanti da andamenti sfavorevoli dei tassi di mercato (cfr. ancora § 4.2);

3) per quanto concerne il sistema di previdenza del Notariato, non si riscontra – com'è stato dimostrato (cfr. § 4.3) – un vero e proprio problema di equità intergenerazionale; al limite, si può sostenere che vi è stato un progressivo inasprimento delle aliquote, che ha finito per gravare su coloro che sono ancora in attività e che è avvenuto, principalmente, per far fronte alle recenti crisi

economico-finanziarie (del 2007-2008 e del 2011-2012) ed alla sottrazione di talune competenze disposta da recenti provvedimenti normativi volti ad assoggettare tutte le professioni ai principi di libera concorrenza di matrice comunitaria.

Sulla base di tali evidenze è possibile, a questo punto, pervenire alla formulazione di alcune considerazioni, da cui è possibile partire per modificare in senso efficacemente migliorativo l'attuale disciplina del sistema previdenziale dei liberi professionisti. L'attuale impostazione non riesce, infatti, ancora a garantire a tutte le gestioni una stabilità finanziaria di medio-lungo periodo. Le Casse di previdenza private hanno dimostrato indubbiamente, negli anni, attraverso il proprio comportamento, di aver meritato l'autonomia gestionale che è stata loro concessa, sia in termini di *performance* sia in termini di assolvimento dei compiti istituzionali assegnati dal legislatore (ed ampliati dagli stessi enti). Tuttavia, il modello di gestione prevalente delle Casse professionali, secondo lo schema pensionistico cd. "a ripartizione", assieme all'obbligo previsto per legge di costituire una riserva legale a garanzia del pagamento delle pensioni future degli iscritti, non riescono ancora a garantire loro una solidità finanziaria di medio-lungo termine. Fra l'altro, come si è visto (cfr. § 3.3), neppure le Casse cosiddette "di seconda generazione", che applicano sin dalla loro istituzione il metodo "contributivo", riescono a mantenere un saldo previdenziale positivo per tutto il periodo preso in esame nelle proiezioni dei bilanci tecnici attuariali. Allo stesso tempo, come le ultime crisi economiche e l'esperienza della pandemia hanno dimostrato, le competenze delle Casse sono progressivamente aumentate, essendosi ampliata sia la tipologia degli interventi assicurati ai propri iscritti sia la stessa funzione istituzionale delle Casse, declinata sempre più in chiave moderna e multipilastro.

La Cassa Nazionale del Notariato, com'è stato mostrato (cfr. §§ 4.2 e 4.3), a differenza di altre Casse, è riuscita brillantemente a far fronte agli effetti economici negativi prodotti dalle oscillazioni del ciclo economico e dall'emergenza sanitaria, senza mai mettere in discussione le proprie peculiarità e, in particolare, la sua impostazione solidaristica, che ne costituisce poi la caratteristica più pregnante. I risultati dell'analisi ci inducono, a questo punto, a chiederci se il modello di funzionamento della Cassa del Notariato non possa essere preso a modello per una eventuale riforma del sistema di previdenza dei liberi professionisti. Forse un'azione più incisiva, capace di andare oltre le operazioni di aggiustamento e le riforme cosiddette "parametriche", potrebbe essere realizzata anche attraverso una riforma strutturale del meccanismo della ripartizione. L'esperienza della Cassa del Notariato dimostra come tale meccanismo possa ancora rappresentare una risposta adeguata alle aspettative

delle nuove generazioni, quando attraverso di esso si continuano a perseguire i principi della mutualità e della solidarietà reciproca. Lo stesso metodo contributivo non esclude *a priori* i meccanismi solidaristici presenti non soltanto nel sistema previdenziale dei notai, ma anche nei regolamenti di molte altre Casse professionali[45]. Far conciliare la sostenibilità finanziaria di lungo periodo con la solidarietà e l'equità intergenerazionale può tuttavia risultare molto difficile, quando ingenti risorse vanno sprecate attraverso il meccanismo della doppia tassazione che grava sui professionisti italiani e sulle loro Casse di previdenza[46], ostacolandone sia l'azione istituzionale che i piani d'investimento. L'auspicio è che il legislatore, constatato il recente ampliamento della tipologia dei servizi erogati dalle Casse ai propri iscritti, possa emanare un provvedimento che risolva una volta per tutte questo problema, uniformando la tassazione delle Casse a quella prevista per i Fondi pensione[47].

---

[45] In questo senso, v. già L. INGLESE, *Autonomia a quale prezzo? Il sistema previdenziale dei liberi professionisti*, cit., 70.

[46] Ricordiamo che le Casse di previdenza, in Italia, sono ancora sottoposte ad un regime fiscale sul modello cd. "ETT" (*Exempt, Taxed, Taxed*: esenzione dalla tassazione dei contributi previdenziali, tassazione dei rendimenti maturati, tassazione delle prestazioni previdenziali erogate) a fronte del modello "EET" (*Exempt, Exempt, Taxed*: tassazione dei soli trattamenti previdenziali), che è invece applicato dalla maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea. Per ulteriori approfondimenti sulla questione della doppia tassazione degli Enti previdenziali privati e sui modelli di tassazione adottati dai diversi sistemi previdenziali a livello europeo, cfr. ADEPP, *X Rapporto sulla previdenza privata*, Roma, 2020, 151-159; L. INGLESE, *Autonomia a quale prezzo? Il sistema previdenziale dei liberi professionisti*, cit., 62-64; e, più recentemente, S. FIORENTINO, *Sicurezza sociale, capacità contributiva e regimi sostitutivi: dall'armonia dei principi all'incoerenza della normativa fiscale vigente*, cit., 691 ss.

[47] La tassazione dei Fondi pensione, in Italia, è decisamente agevolata rispetto a quella di altri strumenti di risparmio. Il regime tributario previsto per questa forma di risparmio si fonda, infatti, sull'applicazione del modello cd. "*ETaTa*": un regime ibrido, che si ispira al modello dell'imposta sulla spesa, ma senza aderirvi pienamente. Per ulteriori approfondimenti sul regime tributario dei Fondi pensione e sull'evoluzione della disciplina fiscale della previdenza complementare, si vedano F. RASI, *La disciplina fiscale delle forme pensionistiche complementari,* in F. MARCHETTI – M. MARÈ (a cura di), *Previdenza fiscale e disciplina fiscale*, Bologna, 2009, 123-200; G. CORASANITI, *Previdenza complementare: la fiscalità italiana ed europea*, in *Diritto ed economia dell'assicurazione*, 2006, 3-4, 825 ss.; F. MARCHETTI, *Elementi ricostruttivi della disciplina fiscale della previdenza complementare*, in *Rass. trib.*, 1996, 27 ss..; ID., *Giustificazioni economiche e giuridiche alla disciplina fiscale della previdenza: la difficile scelta tra diversi schemi teorici di imposizione*, in *Riv. prev. pubbl. priv.*, 2001, 6, 106 ss.; ID., *Riforma e possibili linee evolutive della fiscalità della previdenza privata complementare*, in *Riv. prev. pubbl. priv.*, 2002, 5, 672 ss.; F. GALLO, *Quali agevolazioni fiscali per il risparmio previdenziale?*, in *Giur. comm.*, 2003, 1, 561 ss. Sulla opportunità di uniformare la tassazione delle Casse professionali a quella dei Fondi pensione, v. M. DE TILLA, *Equiparare la tassazione delle Casse professionali ai Fondi pensione*, in *Dir. prat. trib.*, 2005, 6, 1411 ss.

Conclusioni

Stefano Fiorentino
Ordinario di Diritto tributario, Università di Napoli "Parthenope"

Di seguito un'esposizione sintetica dei risultati della ricerca, così come essenzialmente ritraibile dai singoli contributi, nonché corredata di alcune riflessioni finali.

Sin dal capitolo introduttivo, che trae spunto da una conclamata affermazione giurisprudenziale del principio di sicurezza sociale nell'ordinamento tributario, emerge una chiara incoerenza tra l'auspicata armonia del principio di capacità contributiva con quello di sicurezza sociale, e le risultanze della legislazione fiscale vigente; ciò, in particolare, osservando l'applicazione del regime sostitutivo dei redditi di capitale con aliquota del 26 per cento ai rendimenti della Casse professionali; in tal modo, infatti, è in concreto realizzata una discriminazione "sfavorevole" di tali redditi rispetto a quelli di analoga natura percepiti dalle società lucrative (e dalle persone fisiche con alti redditi); il regime attuale, dando altresì luogo ad una doppia tassazione del rendimento dei contributi accumulati, prima in capo alla Cassa e poi in capo al percettore del trattamento previdenziale, realizza al contempo una tassazione più gravosa rispetto a quella stabilita per la previdenza complementare; tutto ciò, anche se quest'ultima, in quanto volontaria, è invece da considerare meno "protetta" dal principio costituzionale di sicurezza sociale *ex* art. 38, secondo la giurisprudenza. Dal quadro descritto, si desume l'irrisolvibilità di tali incoerenze sul piano interpretativo, nonché seri dubbi di legittimità costituzionale e l'esigenza di un intervento legislativo di riforma.

Nel secondo capitolo, ove è approfondito il rapporto tra art. 53 ed art. 38 Cost., la ricerca espone una marcata accentuazione del tratto funzionale del principio di capacità contributiva, i cui profili non sono oggi interamente risolvibili nei pur fondamentali canoni di uguaglianza e ragionevolezza del prelievo, ma si estendono all'attuazione degli altri valori costituzionalmente protetti e, tra essi, delle esigenze di rilevanza sociale, "primarie ed inviolabili", recate dall'art. 38 Cost. In merito a queste ultime, inoltre, è opportunamente enfatizzata un'evoluzione in senso solidaristico degli scopi previdenziali, sempre più pregnanti rispetto ad una declinazione degli stessi in termini meramente mutualistici e corrispettivi.

Accanto all'approfondimento di tali questioni, il lavoro si sofferma sull'evoluzione legislativa che ha condotto all'attuale modello "privatistico"

delle Casse professionali, ribadendo che l'autonomia ad esse riservata dalla legge rimane circoscritta e finalizzata alla realizzazione delle finalità pubbliche che tali Enti continuano a perseguire.
Dal confronto delle prospettive indicate ed il vigente regime di tassazione riservato alle Casse professionali, emerge infine con evidenza la discrasia della legislazione fiscale vigente rispetto al quadro dei valori ad essa sovraordinato, come tale non immediatamente risolvibile nell'area di discrezionalità legislativa tradizionalmente riconosciuta in ambito fiscale; tutto ciò, ovviamente, se si accede convintamente ad un ad approccio funzionale ed evolutivo del principio di capacità contributiva, superando le prospettive spiccatamente "sovraniste".
Nel terzo capitolo, lo studio si sofferma sull'evoluzione normativa che ha condotto all'attuale assetto delle Casse professionali, nonché sui regimi fiscali via via susseguitisi nel tempo. In merito al primo aspetto, il lavoro evidenzia ampiamente come la "privatizzazione" delle Casse non abbia affatto superato i tratti essenzialmente pubblicistici delle finalità perseguite, che anzi per certi aspetti possono riflettersi sulla natura soggettiva di tali enti, caratterizzandoli in senso spiccatamente peculiare rispetto agli altri enti privati non commerciali. Nell'ambito di tale disamina, il lavoro espone la peculiarità della Cassa Nazionale del Notariato, che riflette la particolare natura della "professione" svolta dai notai, laddove gli stessi sono liberi professionisti che, però, esercitano una funzione pubblica delegata.

Gli scopi pubblicistici propri delle Casse professionali, assumono dunque tratti ancora più accentuati nel caso della Cassa Nazionale del Notariato.
Il lavoro poi si sofferma sul regime fiscale applicato alle Casse professionali, esponendo il modello oggi vigente in Italia, che prevede l'esenzione del versamento alla Cassa, l'imposizione dei rendimenti di tali somme realizzati in capo alla Cassa e la successiva imposizione in capo al percipiente del trattamento previdenziale, al lordo della prima (c.d. modello ETT). Tale modello, pur essendo presente in alcuni altri Stati, può dirsi marginale rispetto al modello (EET) che prevede la doppia esenzione nelle prime due fasi, con l'imposizione concentrata in capo al percettore del trattamento previdenziale. Infine la disamina si sofferma sui regimi agevolativi (o presunti tali) oggi applicati alle Casse, in concreto svincolati da un adeguato perseguimento delle esigenze pubbliche di sicurezza sociale perseguite da tali Enti. Queste misure fiscali di favore, cioè, paiono variamente rivolte a favorire determinate forme di investimento, ovvero i fruitori delle somme "veicolate" verso determinati strumenti finanziari, piuttosto che "pensate" per "favorire" le Casse professionali che investono somme aventi finalità pubblica di sicurezza sociale. Anche in tale prospettiva

viene pertanto evidenziata l'esigenza di una riforma del regime fiscale vigente per le Casse professionali, auspicando un passaggio al modello EET.
Nel capitolo quarto, sono sinteticamente esaminati i modelli di tassazione dei sistemi previdenziali rinvenibili in ambito Ocse. La ricerca evidenzia come sussistano molteplici e diversificati schemi di tassazione tuttora vigenti nei diversi paesi, pure se i più diffusi sono: il modello EET (esente – esente – tassato), nel quale i contributi ed i rendimenti sono esenti nel periodo di accumulazione, ma sono tassati nel momento dell'erogazione della prestazione; il modello ETT (esente – tassato – tassato), in cui la tassazione dei contributi è operata nel momento dell'erogazione della prestazione (analogamente al modello precedente), ma l'imposizione dei rendimenti sussiste anche nella fase di accumulo; il modello TTE (tassato – tassato – esente), nel quale vi è tassazione nella fase di contribuzione e in quella dell'accumulazione, concedendo l'esenzione delle prestazioni.
La ricerca poi si sofferma più nel dettaglio sui sistemi di tassazione di Germania e Spagna, entrambi caratterizzati dal Modello EET.
Pur evitando di enfatizzare la scelta del Modello EET quale soluzione "a senso unico" per la tassazione dei regimi previdenziali concernenti le Casse professionali, attesa la eterogeneità dei Modelli tuttora vigenti nei diversi paesi, lo studio valorizza opportunamente come il Modello EET si ponga quale scelta "oggettivamente e ragionevolmente" privilegiata in una logica di armonizzazione delle legislazioni fiscali dei diversi paesi UE, essendo nettamente prevalente nel contesto europeo. Da ciò, pur considerando che le politiche sociali restano di competenza degli Stati membri, ma rilevando altresì che la diversità e le specificità dei sistemi fiscali nazionali possono causare un impedimento all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal diritto dell'Unione europea, sono ipotizzabili (ed auspicabili) iniziative degli Stati membri, ovvero dell'Unione europea, volte a favorire la convergenza dei diversi modelli di imposizione dei sistemi previdenziali. In tal senso, una riforma del vigente sistema di tassazione in Italia in attuazione del modello EET, non solo asseconderebbe una coerente scelta di armonizzazione già sussistente in ambito UE, ma consentirebbe di superare le evidenti discrasie e incoerenze che il vigente regime di tassazione delle Casse professionale presenta – in primo luogo – rispetto agli altri soggetti cui è applicato il prelievo sostitutivo al 26% sui rendimenti finanziari. Il passaggio al Modello EET per le Casse professionali, infine, consentirebbe anche di superare la vigente discrasia con il regime di tassazione applicato alla previdenza complementare, per il quale, tra l'altro, pare già prospettarsi una riforma con applicazione di tale modello impositivo.

Nel capitolo quinto, è svolta una ricerca in merito alla qualificazione dei contributi previdenziali versati dai notai quali costi deducibili dal proprio reddito professionale, pur se oggi acquisita, al fine di consolidarne le implicazioni sistematiche generali, anche rispetto ai versamenti previdenziali a favore delle altre Casse professionali.

Nel lavoro si evidenzia come la giurisprudenza abbia consolidato il nesso di inerenza (anche) nel lavoro autonomo in termini di collegamento funzionale con l'attività svolta, intesa nel suo complesso, piuttosto che in termini di stringente ed utilitaristica correlazione con i compensi, escludendo da tale ambito le spese relative alla sfera personale. A tal fine è ribadito che il versamento di tali contributi può dirsi genericamente funzionale all'attività professionale svolta, anche da parte degli altri professionisti diversi dai notai; per questi ultimi, tuttavia, una tale affermazione è altresì utilmente e decisamente ribadita in ragione dei principi peculiari su cui è fondata la previdenza notarile, rappresentati dal principio della "ripartizione" e da quello della mutualità pura. Con ciò rimarcando l'assunto che i contributi versati dai notai non sono preposti a finanziare l'eventuale futura pensione del singolo, ma vengono ampiamente impiegati a beneficio di soggetti diversi, nell'ambito della solidarietà endocategoriale.

Nel capitolo sesto è svolta un'analisi di tipo economico volta ad una valutazione della sostenibilità finanziaria di medio/ lungo periodo degli Enti previdenziali dei liberi professionisti, oggi generalmente orientati secondo modelli di tipo contributivo. L'analisi dei bilanci consuntivi delle Casse, sembra confermare quanto già rilevato in altre ricerche, ovvero, tendenzialmente un buon livello di sostenibilità finanziaria di breve periodo delle Casse. Le dinamiche più recenti, peraltro, accentuate dall'emergenza Covid, hanno evidenziato un incremento significativo degli interventi operati dalle Casse a favore dei propri iscritti, espressivi di un'evoluzione della funzione istituzionale delle Casse, oggi declinata sempre più in chiave moderna e multipilastro; accanto a tale incremento funzionale, che implica una coerente valorizzazione di maggiori spese, sia pure legate ad eventi contingenti, si è talvolta accompagnata una riduzione dei versamenti contributivi complessivi, dovuti anch'essi a situazioni di crisi economica. Tali scenari, rendono meno rassicuranti le verifiche sulla sostenibilità economica, anche nei modelli di tipo contributivo.

L'esame specifico della Cassa Nazionale del Notariato, evidenzia una spiccata peculiarità di tale sistema di gestione, che lo differenzia fortemente da quelli di tipo contributivo adottati dalle altre categorie professionali. La determinazione delle prestazioni pensionistiche dei notai è determinata, infatti, con criteri che, ferma l'esigenza di garantire la sostenibilità complessiva del sistema,

prescinde dall'entità dei versamenti contributivi effettuati dal singolo notaio. Conseguentemente, la misura della pensione notarile (di vecchiaia) viene a dipendere, non dall'ammontare dei contributi versati durante l'esercizio della professione, ma dalla sola anzianità contributiva maturata dal notaio. Una tale impostazione, dai tratti spiccatamente solidaristici endocategoriali, non appare il frutto di una scelta "singolare", ma piuttosto una coerente implicazione dell'obiettivo di garantire l'esercizio uniforme ed ininterrotto, sull'intero territorio nazionale, della "pubblica funzione" specificamente affidata a tali professionisti.

Essendo acclarati gli indici di sostenibilità attuale e prospettica della Cassa del Notariato, l'esame ha dimostrato che il modello contributivo non è quindi una strada "obbligata" per garantire la sostenibilità alle Casse professionali, sia pure all'interno di prerogative molto specifiche.

In particolare, nel caso della Cassa Nazionale del Notariato sono state esposte due possibili variabili da monitorare attentamente. In primo luogo quella demografica, legata cioè ad un incremento anomalo del numero dei notai, che aumenterebbe le spese previdenziali senza una contropartita sul piano delle entrate, laddove pare dimostrato che la base contributiva complessiva repertoriale è stabile se non decrescente, indipendentemente dal numero dei notai in esercizio; ciò implica una conseguente rigidità dell'ammontare complessivo dei versamenti contributivi, che appare slegato dalla numerosità di tali professionisti, quanto piuttosto dipendente unicamente dalle aliquote contributive concretamente applicate agli stessi. A conferma di ciò è rimarcato come la Cassa Nazionale del Notariato, per garantire la propria sostenibilità prospettica, abbia recentemente incrementato l'aliquota dei versamenti repertoriali, oggi estremamente elevata, nonché opportunamente differenziato e valorizzato i rendimenti finanziari della propria ingente dotazione patrimoniale.

Sempre sul piano della sostenibilità si segnala l'opportunità di considerare attentamente la variabile legata all'aspettativa di vita, anch'essa in grado di incidere sulla sostenibilità prospettica.

La prospettiva d'indagine economico-finanziaria, dunque, conferma l'incoerenza dell'attuale regime di tassazione dei rendimenti delle Casse professionali, auspicandone una riforma in senso conforme a quella dei Fondi pensione.

Pur nella diversità dei profili di ricerca svolti dai singoli Autori, alcuni assunti paiono in effetti ravvisabili in ciascun contributo, nonché particolarmente significativi.

Il primo, concerne la specificità dei versamenti previdenziali versati dai notai rispetto a quelli degli altri professionisti. Se può dirsi infatti, genericamente, che

i versamenti contributivi a favore delle Casse professionali sono "funzionali" all'attività esercitata, per i notai un tale legame è reso più intenso dalla peculiarità dell'attività professionale svolta, che rimane ancora essenzialmente incentrata sull'esigenza di garantire il corretto ed uniforme svolgimento di un servizio pubblico nell'intero territorio nazionale. Espressione di ciò, l'accesso tramite concorso a numero chiuso, l'assegnazione di una sede, ecc.

In un tale quadro, dunque, il vigente regime previdenziale notarile, fondato su versamenti legati ai minimi repertoriali e trattamento pensionistico sostanzialmente svincolato da essi e determinato in funzione degli anni di esercizio dell'attività, seppure riconducibile all'autonomia organizzativa riconosciuta a tali enti *ex* d.lgs. n. 509 del 1994, è al contempo "legato" alle prerogative ed agli oneri dell'attività pubblicistica notarile. Se così è, un tale regime appare una conseguenza coerente, quasi "obbligata", della specifica funzione professionale notarile, piuttosto che una scelta "eccentrica" di tale Cassa rispetto alle altre che adottano il modello contributivo.

Preso atto di ciò, i caratteri spiccatamente solidaristici dei versamenti previdenziali notarili (semplicisticamente, i notai che versano più contributi finanziano la pensione di quelli che versano di meno), ferma la loro diretta riconducibilità alle esigenze recate dall'art. 38 Cost., ne accentuano altresì i tratti solidaristici e "parafiscali", avvicinandoli all'ambito di operatività dell'art. 53 della Costituzione.

Il secondo assunto, diffusamente affermato anche fuori da tale ricerca, fa leva sulla recessività del modello ETT rispetto a quello EET, laddove il primo, oggi vigente in Italia per le Casse professionali, è quindi in sé meno funzionale rispetto alle esigenze di armonizzazione europea già esistenti.

Il terzo, enunciato sin dalle premesse, consolida con plurimi argomenti la "grave" incoerenza del vigente regime di tassazione dei rendimenti finanziari in capo alle Casse professionali, oggi "discriminate qualitativamente", in seno all'imposizione sui redditi, rispetto alle società lucrative (oltre che rispetto ai Fondi pensione).

Ed infine, pare sostenibile un ulteriore assunto per la Cassa Nazionale del Notariato, quale implicazione specifica degli altri già esposti.

Si è visto che il regime previdenziale notarile è un *unicum*, innegabilmente legato alla peculiarità della funzione notarile.

Si è detto che tali caratteristiche accentuano i tratti solidaristici del regime previdenziale per tale categoria, riconducendoli direttamente all'ambito di operatività dell'art. 53 Cost. È stato altresì rilevato che le esigenze di sostenibilità finanziaria a medio lungo termine di tale Cassa, unitamente agli altri

parametri rilevanti per legge, hanno "imposto" negli ultimi anni l'innalzamento significativo delle aliquote contributive sui notai in esercizio, determinando anche tensioni di tipo intergenerazionale.
Ebbene, fermi tutti gli altri rilievi sul piano costituzionale comuni alle altre Casse professionali, tassare indistintamente i rendimenti in capo alla Cassa Nazionale del Notariato con il vigente regime sostitutivo, dato il carattere spiccatamente solidaristico degli stessi, vuol dire "contrastare" irragionevolmente una ripartizione delle "spese pubbliche" coerentemente ispirata al principio di capacità contributiva, rischiando altresì di alimentare disparità e conflitti intergenerazionali.

Per la legge italiana la fotocopia di una pubblicazione (o parte di essa) coperta da diritto d'autore (Copyright) è illecita. Quindi ogni fotocopia che ne eviti l'acquisto è reato.
Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4, della legge 22 aprile 1941 n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.
Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, fax 02 89280864, e-mail: autorizzazioni@aidro.org.

Periodico semestrale registrato presso il Tribunale di Roma al n. 39/2018 del 22 febbraio 2018

I testi e l'elaborazione dei testi, anche se curati con scrupolosa attenzione, non possono comportare specifiche responsabilità dell'Editore per involontari errori e/o inesattezze; pertanto il lettore è tenuto a controllare l'esattezza e la completezza del materiale utilizzato. Le opinioni espresse negli scritti firmati impegnano solo gli Autori, non riflettendo necessariamente quelle della rivista. Questo numero è stato chiuso in redazione il 31 marzo 2022.

La Direzione della rivista è presso la Fondazione Italiana del Notariato, via Flaminia, 160 - 00196 Roma - tel. 06. 36.209.410 - fax 06.32.20.479 - Internet: http://www.fondazionenotariato.it - e-mail: info.fondazione@notariato.it
L'Amministrazione è presso la casa editrice Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A., via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02.38.089.200 - fax 02.38089432 - Internet: http://www.giuffrefrancislefebvre.it - e-mail: vendite@giuffrefl.it
Pubblicità: Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. - Servizio Pubblicità, via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano - tel. 02.38.089.380 - fax 02.38089426 - e-mail: periodici@giuffrefl.it
Direttore responsabile: Antonio Delfino
R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982)
Pubblicità inferiore al 45%

Questa testata è associata a
USPI
Unione Stampa Periodica Italiana

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2022

Unione europea ..... **€ 100,00**

Paesi extra Unione europea ..... **€ 200,00**

Prezzo di un singolo numero ..... **€ 50,00**
(Extra U.E. € 100,00)

Il pagamento può effettuarsi direttamente all'Editore:
- con versamento sul c.c.p. 721209, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- a ricevimento fattura (riservata ad enti e società);
- acquisto on-line tramite sito "shop.giuffre.it";
- oppure tramite gli Agenti Giuffrè a ciò autorizzati (https://shop.giuffre.it/agenti).

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.
Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano.

I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre, proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

La Fondazione, costituita per volontà del Consiglio Nazionale del Notariato e della Cassa Nazionale del Notariato, ha per scopo la valorizzazione e la diffusione della conoscenza del ruolo storico e sociale della cultura notarile e del notariato italiano, a garanzia dei diritti dei cittadini e del pubblico interesse.

BIBLIOTECA DELLA FONDAZIONE ITALIANA DEL NOTARIATO

IMPOSIZIONE DELLA C.D. PREVIDENZA DI II PILASTRO: CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA

L'opera presenta i risultati della ricerca affidata dalla Cassa Nazionale del Notariato all'Università di Napoli "Parthenope", sotto il coordinamento del Professor Stefano Fiorentino, per approfondire i profili di imposizione della c.d. previdenza di secondo pilastro. Essa mette in luce, anche attraverso la disamina comparata dei modelli di tassazione dei sistemi previdenziali, gli aspetti critici e le incongruenze tra analogie di scopo e trattamenti impositivi, delineando prospettive di riforma del sistema delle Casse previdenziali private volte ad assicurare una tassazione "perequata", nonché costituzionalmente "adeguata".

FONDAZIONE ITALIANA DEL NOTARIATO

Via Flaminia, 160 - 00196 Roma
www.fondazionenotariato.it

21101836