



# ORDINE DEGLI AVVOCATI DI PERUGIA

## *OSSERVATORIO SULLA PREVIDENZA FORENSE*

---

a cura del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Perugia  
n.6 –Gennaio/Giugno 2020

---

I TRAGICI EVENTI CHE HANNO SEGNATO I PRIMI MESI DELL'ANNO 2020 E CHE ANCORA STANNO INTERESSANDO L'INTERO PIANETA HANNO COMPORTATO IL RALLENTAMENTO DI MOLTE ATTIVITA' E LA CONCELLAZIONE DI VARIE INIZIATIVE.

IL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI PERUGIA E' STATO IMPEGNATO IN PRIMA FILA PER FORNIRE IL PROPRIO SUPPORTO AGLI ISCRITTI IN QUESTO DIFFICILE MOMENTO E PER SVOLGERE APPIENO LA FUNZIONE AD ESSO ASSEGNATA DAI VARI PROVVEDIMENTI DI LEGGE CHE SI SONO SUCCEDEUTI PER CONSENTIRE LA PROSECUZIONE DELL'ATTIVITA' GIUDIZIARIA PUR NEL CONTESTO DELLA EMERGENZA CAUSATA DALLA PANDEMIA "COVID-19".

TUTTO CIO' HA COMPORTATO ANCHE LA SOSPENSIONE DELLE ATTIVITA' DELL'OSSERVATORIO, CHE ORA INTENDIAMO RIPRENDERE IN UN MOMENTO NEL QUALE LA SPERANZA SI STA RIAFFACCIANDO ALL'ORIZZONTE.

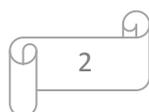
## SOMMARIO

**1-RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE (a cura della Commissione)**

---

**1-RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE**

**(a cura della Commissione)**



Con una serie di pronunce (Cass.10 gennaio 2020 n.317; Cass. 10 gennaio 2010 n.318; Cass. 17 gennaio 2020 n.1000; Cass. 27 gennaio 2020 n. 1827; Cass. 27.2.2020 n.5415), la Suprema Corte ha ancora una volta affermato il principio di diritto secondo cui gli avvocati iscritti ad altre forme di previdenza obbligatorie che, svolgendo attività libero professionale priva del carattere dell'abitudine, non hanno -secondo la disciplina vigente *ratione temporis*, antecedente l'introduzione dell'automatismo della iscrizione - l'obbligo di iscrizione alla Cassa Forense, alla quale versano esclusivamente un contributo integrativo di carattere solidaristico in quanto iscritti all'albo professionale, cui non consegue la costituzione di alcuna posizione previdenziale a loro beneficio, sono tenuti comunque ad iscriversi alla Gestione separata presso l'INPS, in virtù del principio di universalizzazione della copertura assicurativa, cui è funzionale la disposizione di cui all'art. 2, comma 26, L.n. 335/1995, secondo cui l'unico versamento contributivo rilevante ai fini dell'esclusione di detto obbligo di iscrizione è quello suscettibile di costituire in capo al lavoratore autonomo una correlata prestazione previdenziale (Cass. n. 32167 del 2018).

Difatti, secondo la giurisprudenza di legittimità, l'obbligo di cui all' art. 2, comma 26, L. n. 335/1995 di iscrizione alla Gestione Separata è rivolto a chiunque percepisca un reddito derivante dall'esercizio abituale (anche se non esclusivo) di un'attività professionale per la quale è prevista l'iscrizione ad un albo o ad un elenco, anche se il medesimo soggetto svolge altre diverse attività, per cui risulta già iscritto ad altra gestione; tale obbligo viene meno “solo se il reddito prodotto dall'attività professionale predetta è già integralmente oggetto di obbligo assicurativo gestito dalla cassa di riferimento”.

L'ordinanza n. 4299 del 20.2.2020 della Cassazione ha fatto il punto sulla rilevanza della domanda amministrativa in caso di richiesta di rimborso dei contributi.

Tale ipotesi è specificamente prevista dall'ultimo comma dell'art. 3 della L. n. 319 del 1975, come modificato dall'art. 22 della L. 20 settembre 1980, n. 576, che prevede «la facoltà della Cassa forense di provvedere periodicamente alla revisione degli iscritti con

riferimento alla continuità dell'esercizio professionale nel quinquennio, rendendo inefficaci agli effetti dell'anzianità di iscrizione i periodi per i quali, entro il medesimo termine, detta continuità non risulti dimostrata» ed aggiunge all'ultimo comma che «sono rimborsabili a richiesta i contributi relativi agli anni di iscrizione dichiarati inefficaci».

La previsione dell'ultimo comma va intesa, secondo la S.C., in termini generali come riferita a tutte le domande di restituzione di contributi indebitamente versati alla Cassa, sia che si tratti di annualità che di intera posizione previdenziale che sia stata annullata, in quanto costituisce applicazione del principio generale secondo il quale la previa domanda amministrativa è richiesta ogni qual volta sia fatto valere verso l'ente previdenziale un diritto dapprima non riconosciuto o esercitato, e ciò al fine di consentire, con effetto deflattivo rispetto al contenzioso giudiziario, l'antecedente valutazione amministrativa della pretesa.

Tale principio - già affermato dalle Sezioni Unite della Corte nella sentenza 5 agosto 1994, n. 7269, resa in relazione ad una domanda di restituzione di contributi proposta contro l'I.N.P.S - è stato ribadito anche in relazione agli accessori del credito previdenziale o assistenziale (Cass.n. 2760 del 30/01/2019), alla domanda di rivalutazione contributiva per esposizione ad amianto ai sensi dell'art. 13, co. 8, L. 257/1992 (Cass. n. 30283 del 22/11/2018) e all'iscrizione al Fondo Volo gestito dall'Inps (Cass. n. 2063 del 30/01/2014).

Pertanto, la previa domanda amministrativa costituisce un requisito necessario in generale rispetto ad ogni diritto previdenziale, sia esso inerente a posizioni contributive o a prestazioni vere e proprie, che debba essere azionato; potendosi soltanto ritenere che la domanda non sia necessaria, se la legge non disponga esplicitamente in senso contrario, nei casi di procedimento che debba avanzare ex officio o in quelli in cui l'azione giudiziale sia finalizzata a contrastare una (già esercitata) pretesa dell'ente previdenziale (ad es. accertamento negativo rispetto ad una pretesa di recupero di indebito), oltre che nelle ulteriori ipotesi in cui sull'an del diritto o della prestazione vi sia già stato riconoscimento amministrativo o giudiziale e si discuta esclusivamente sulla regolare corresponsione, anche quantitativa, di quanto dovuto, sulla base di posizioni o diritti previdenziali la cui consistenza (posizioni previdenziali) o sussistenza (diritti a prestazioni) sia però già certa inter partes ( Cass. n. 30283/2018, cit.).

In ragione di ciò, la proposizione della domanda di restituzione in sede giudiziaria non consente di sanare l'assenza di richiesta in sede amministrativa, per cui la mancanza di

tale requisito è rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio (Cass. n. 11438 del 10/05/2017, n. 17395 del 29/08/2016, n. 24103 del 29/12/2004, Sez. Un.7269/1994, cit.).

3

La Suprema Corte, con la sentenza del 8 giugno 2020 n.10866, ha colto l'occasione per riaffermare alcuni principi a proposito della efficacia dell'attività regolamentare della Cassa Forense all'interno del sistema delle fonti, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 30 giugno 1994 n. 509, art. 2, comma 1, e della L. 8 agosto 1995, n. 335, art. 3, comma 12.

La Cassazione ha puntualizzato che:

- a) il nuovo ente, sorto per effetto del D.Lgs. n. 509/94, in attuazione della delega conferita dalla L. 24 dicembre 1993, n. 537, art. 1, comma 32, non fruisce di finanziamenti o di altri ausili pubblici di carattere finanziario e mantiene la funzione di ente senza scopo di lucro cui continuano a fare capo i rapporti attivi e passivi ed il patrimonio del precedente ente previdenziale;
- b) tale ente ha assunto la personalità giuridica di diritto privato con il mantenimento dei poteri di controllo ministeriale sui bilanci e di intervento sugli organi di amministrazione (oggi più penetranti per effetto della L. n. 111 del 2011, art. 14) in aggiunta alla generale soggezione al controllo della Corte dei conti ed a quello politico da parte della Commissione parlamentare di cui alla L. n. 88 del 1989, art. 56: dunque è rimasto immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza svolta dall'ente originario, non incidendo su di esso la modifica degli strumenti di gestione legati alla differente qualificazione giuridica e permanendo l'obbligatorietà della contribuzione a conferma della rilevanza pubblicistica dell'inalterato fine previdenziale come affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 248 del 18 luglio 1997, oltre che del principio di autofinanziamento (vedi Corte Cost. n. 340 del 24 luglio 2000);
- c) il riconoscimento, operato dalla legge in favore del nuovo soggetto, dell'autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile che, comunque, non esclude l'eventuale imposizione di limiti al suo esercizio (v. Corte Cost. n. 15/1999), ha realizzato una sostanziale delegificazione attraverso la quale, nel rispetto dei limiti imposti dalla stessa legge, è concesso alla Cassa di regolamentare le prestazioni a proprio anche derogando a disposizioni di leggi precedenti, secondo paradigmi sperimentati ad esempio

laddove la delegificazione è stata utilizzata in favore della contrattazione collettiva (vd. Cass. n. 29829 del 19 dicembre 2008; 15135/2014).

L'operatività di tale delegificazione all'interno del sistema delle fonti è stata altresì confermata dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 254/2016 in relazione alla questione di legittimità costituzionale sollevata riguardo all'art. 3 Cost., tra l'altro, del D.Lgs. n. 509/94, art. 1, comma 4, art. 2, comma 2, e art. 3, comma 2, in attuazione della delega conferita dalla L. 24 dicembre 1993, n. 537, art. 1, comma 32, e della L. n. 335/95, art. 3, comma 12, in combinato disposto con l'art. 1 del Regolamento della Cassa forense 17 marzo 2006 e con l'art. 2 del Regolamento della Cassa forense 19 settembre 2008. La citata ordinanza, dopo aver richiamato la giurisprudenza di legittimità relativa alla "sostanziale delegificazione" della materia, ha ribadito che la giurisdizione del giudice costituzionale, ai sensi dell'art. 134 Cost., non si estende a norme di natura regolamentare, come i regolamenti di "delegificazione" (Corte cost. n. 427 del 2000) e, proprio con riferimento alle fonti di valore regolamentare, adottate in sede di "delegificazione", la garanzia costituzionale va ricercata, a seconda dei casi, o nella questione di legittimità costituzionale sulla legge abilitante il Governo all'adozione del regolamento, ove il vizio sia ad essa riconducibile, per avere, in ipotesi, posto principi incostituzionali o per aver omesso di porre principi in materie che costituzionalmente li richiedono; o nel controllo di legittimità sul regolamento, nell'ambito dei poteri spettanti ai giudici ordinari o amministrativi, ove il vizio sia proprio ed esclusivo del regolamento stesso (Corte cost. n. 427 del 2000).

La peculiare delegificazione appena descritta, dunque, realizza la scelta legislativa di riconoscere l'autonomia regolamentare della Cassa nella materia indicata nella L. n. 335 del 1995, art. 3, comma 12, e l'effettivo esercizio del relativo potere, attraverso l'adozione dell'art. 4 del Regolamento generale che ha esteso il divieto di rimborso dei contributi, principio generale dell'intero sistema previdenziale (Corte cost. n. 404/2000), ha necessariamente prodotto l'effetto abrogativo delle precedenti disposizioni contenute nella L. n. 576 del 1980, art. 21. Ciò a prescindere dalla esistenza di una esplicita indicazione da parte della legge di delegificazione, posto che l'effetto abrogativo deriva comunque dalla forza normativa della legge che dispone la delegificazione e la determinazione del testo abrogato va fatta sulla base dell'interpretazione delle disposizioni in essa contenute. Nella fattispecie esaminata dalla decisione in esame, la materia oggetto di delegificazione è stata ravvisata dalla citata sentenza della Cassazione n. 24202/2009 nella previsione

della L. n. 335 del 1995, art. 3, comma 12, nella formulazione originaria di attribuzione del potere di adottare provvedimenti di variazione delle aliquote contributive, di riparametrazione del coefficiente di rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico nel rispetto del principio del pro rata. E' questa la base giuridica ed il parametro di legittimità dell'art. 4 del Regolamento della Cassa nel testo risultante dalle delibere approvate con D.M. 24 giugno 2004, e D.M. 16 maggio 2005.

L'effetto abrogativo, peraltro, non dipende neanche dal rispetto delle forme previste dalla L. n. 400 del 1988, art. 17, comma 2, poiché tale testo, seppure nelle intenzioni ispirato a costituire modello generale di riferimento dell'affidamento alla fonte secondaria di materia prima regolate dalla legge, si è in concreto accompagnato a numerose statuizioni di legge per specifiche materie che o rinviano a questa disposizione con delle varianti, oppure stabiliscono autonome procedure più o meno simili (ad es. L. 24 dicembre 1993, n. 537, art. 2, commi 7 e 9).

La delegificazione in oggetto risulta quindi legittimamente adottata in assenza di una riserva assoluta di legge in materia di regolamentazione da parte della Cassa degli obblighi contributivi e di rimborso dei contributi versati, nè si ravvisa alcuna violazione delle finalità indicate dalla legge di delegificazione.

Risponde, inoltre, a canone di razionalità il disposto dell'art. 4 del Regolamento della Cassa sopra indicato, nella parte in cui lo stesso ha previsto la facoltà per l'ente di optare per il sistema pensionistico contributivo a condizione di maggior favore per gli interessati stabilendo, al contempo, il divieto di rimborso della contribuzione legittimamente versata. La Corte ha infine osservato che la tesi prospettata dall'avvocato ricorrente muove dall'erroneo presupposto che sia operante una sorta di necessaria corrispettività tra contribuzione versata e divieto di rimborso dei contributi legittimamente versati, per cui non rispetterebbe tale relazione il trattamento contributivo commisurato ai soli contributi versati al 10%. Tale presupposto, secondo la Cassazione, non esiste, in quanto -anche alla luce della pronuncia della Corte costituzionale n. 404/2000- "l'istituto della restituzione dei contributi costituisce un tratto peculiare della previdenza dei liberi professionisti..., che non trova corrispondenza nel regime dell'assicurazione generale obbligatoria (salvo talune n.r.g. 28049/2014 limitatissime eccezioni..., nel quale vige l'opposto principio dell'acquisizione, alla gestione previdenziale di appartenenza, dei contributi debitamente versati, nonostante che gli stessi non siano utili per l'insorgenza di alcun trattamento pensionistico. Il previsto rimborso da parte di alcune casse professionali

dei contributi versati non vale, peraltro, a far venire meno quel principio solidaristico che, nel rappresentare l'impronta caratteristica della previdenza obbligatoria generale, tende, come più volte evidenziato dalla Corte (tra le altre, vedi sentenze n. 450 del 1993 e n. 390 del 1995), ad ispirare ormai anche la previdenza dei liberi professionisti, almeno secondo il modello in essa più diffuso, nel quale detto principio, sia pure con valenza endocategoriale, normalmente concorre, combinandosi con quello di corrispettività tra contribuzione e prestazioni, a garantire, a tutti i membri della categoria, una prestazione minima". E ciò in quanto, secondo la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale citata, l'istituto del rimborso contributivo "non implica necessariamente la corrispettività tra contributi e pensioni, ma soltanto una particolare configurazione dei doveri di solidarietà comunque posti a carico di tutti gli iscritti" (vedi sentenze n. 133 e n. 132 del 1984). Prevale quindi l'esigenza di tutela dei livelli di finanziamento del sistema previdenziale della categoria professionale e la tutela degli equilibri finanziari del medesimo; non può non restare affidato alle valutazioni discrezionali del legislatore di stabilire in quale misura l'interesse dei singoli alla restituzione dei contributi sia suscettibile di contemperamento con il principio di solidarietà.

4

Pur non essendo direttamente pertinente la materia previdenziale, merita ricordare che le Sezioni Unite, con la sentenza n.4247 del 19 febbraio 2020, hanno affermato il principio di diritto secondo cui "nel caso in cui un avvocato abbia scelto di agire ex art. 28 della legge 13 giugno 1942, n. 794, come modificato dalla lett. a) del comma 16 dell'art. 34 del d.lgs. 10 settembre 2011, n. 150, nei confronti del proprio cliente, proponendo l'azione prevista dall'art. 14 del decreto legislativo n. 150 del 2011 e chiedendo la condanna del cliente al pagamento dei compensi per l'opera prestata in più gradi e/o fasi del giudizio, la competenza è dell'ufficio giudiziario di merito che ha deciso per ultimo la causa".

Nella parte motiva della sentenza, le Sezioni Unite hanno richiamato i seguenti indirizzi della giurisprudenza di legittimità:

a) non è consentito al creditore di una determinata somma di denaro, dovuta in forza di un unico rapporto obbligatorio, di frazionare il credito in plurime richieste giudiziali di adempimento, contestuali o scaglionate nel tempo, in quanto tale scissione del contenuto della obbligazione, operata dal creditore per sua esclusiva utilità si traduce in una

unilaterale modificazione aggravativa della posizione del debitore, ponendosi in contrasto sia con il principio di correttezza e buona fede, che deve improntare il rapporto tra le parti non solo durante l'esecuzione del contratto ma anche nell'eventuale fase dell'azione giudiziale per ottenere l'adempimento, sia con il principio costituzionale del giusto processo, traducendosi la parcellizzazione della domanda giudiziale diretta alla soddisfazione della pretesa creditoria in un abuso degli strumenti processuali che l'ordinamento offre alla parte, nei limiti di una corretta tutela del suo interesse sostanziale (tra le tante: Cass. SU 15 novembre 2007, n. 23726);

b) le domande aventi a oggetto diversi e distinti diritti di credito relativi a un medesimo rapporto di durata tra le parti, possono essere proposte in separati processi ma, ove le suddette pretese creditorie, oltre a far capo ad un medesimo rapporto tra le stesse parti, siano anche, in proiezione, inscrivibili nel medesimo ambito oggettivo di un possibile giudicato o, comunque, fondate sullo stesso fatto costitutivo - sì da non poter essere accertate separatamente se non a costo di una duplicazione di attività istruttoria e di una conseguente dispersione della conoscenza dell'identica vicenda sostanziale - la loro proposizione in autonomi e separati è possibile soltanto se risulti in capo al creditore un interesse oggettivamente valutabile alla tutela processuale frazionata del credito (vedi, per tutte: Cass. SU 16 febbraio 2017, n. 4090; Cass. 13 agosto 2018, n. 20714; Cass. 15 ottobre 2019, n. 26089);

c) pertanto, non viola il suddetto divieto di frazionamento della tutela processuale e non incorre in abuso del processo l'attore che, a tutela di un unico credito dovuto in forza di un unico rapporto obbligatorio - nella specie per il pagamento di compensi professionali non di tipo forense - agisca con ricorso monitorio per la somma provata documentalmente e con il procedimento sommario di cognizione per la parte residua, in quanto tale comportamento non si pone in contrasto né con il principio di correttezza e buona fede nei confronti del debitore, né con il principio del giusto processo, dovendosi riconoscere il diritto del creditore a una tutela accelerata mediante decreto ingiuntivo per i crediti provati con documentazione sottoscritta dal debitore (Cass. 18 maggio 2015, n. 10177; Cass. 7 novembre 2016, n. 22574).

Il suddetto adeguamento comporta quindi che, come regola generale, nel procedimento ex art.28 della legge n. 794 del 1942 (come modificato dagli artt. 14 e 34 del d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150) in caso di attività professionale svolta dall'avvocato in più gradi e/o fasi di un giudizio in favore del medesimo cliente la domanda per i relativi compensi

deve essere proposta al giudice collegiale che abbia conosciuto per ultimo della controversia. La proposizione da parte dell'avvocato di distinte domande davanti a ciascuno degli uffici di espletamento delle prestazioni professionali senza far luogo al cumulo è meramente residuale ed è una strada percorribile soltanto se risulti in capo al creditore un interesse oggettivamente valutabile alla tutela processuale frazionata del credito.

(Numero chiuso il 30 giugno 2020)

---