

ANGELO LICASTRO

La previdenza dei ministri di culto
a cinquant'anni dalla legge
22 dicembre 1973, n. 903

Angelo Licastro

La previdenza dei ministri di culto
a cinquant'anni dalla legge
22 dicembre 1973, n. 903

Questa edizione digitale dell'opera è rilasciata con licenza Creative Commons Attribution 4.0 - CC-BY-NC-ND, il cui testo integrale è disponibile all'URL: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



ISBN 979-12-80899-04-0

DOI 10.13129/979-12-80899-04-0

© L'autore per il testo, 2023

© Messina University Press per la presente edizione

Pubblicato da:

Messina University Press

Piazza Pugliatti, 1 - 98121 Messina

Sito web: <https://messinaup.unime.it/>

Prima edizione: maggio 2023

Questo volume è stato sottoposto a un processo di revisione esterno sotto la responsabilità del Comitato editoriale e del Consiglio direttivo della casa editrice. Le opere pubblicate vengono approvate dal Consiglio direttivo sulla base della valutazione del Comitato editoriale e devono essere conformi al Codice etico della casa editrice.

Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access

su: <https://messinaup-pubblicazioni.unime.it/index.php/mup>

INDICE

CAPITOLO I	
Introduzione	7
1. Le ragioni di una rinnovata riflessione sul regime previdenziale dei ministri di culto in Italia	7
2. Due notazioni metodologiche preliminari	13
CAPITOLO II	
Una rilettura della legge 22 dicembre 1973, n. 903, a cinquant'anni dalla riforma del trattamento previdenziale dei ministri di culto	17
1. Natura e ordinamento del Fondo di previdenza dei ministri di culto	17
2. La struttura tecnico-finanziaria	24
3. Gli scopi del Fondo	26
4. (<i>segue</i>) La ragione basilare sottesa alla previsione di un regime previdenziale speciale	30
5. (<i>segue</i>) Le principali innovazioni introdotte rispetto al precedente regime	33
6. Natura e compiti del Comitato di vigilanza	36
7. I soggetti assicurati. L'obbligatorietà dell'iscrizione e le deroghe previste per alcune confessioni	40
8. (<i>segue</i>) I requisiti per l'iscrizione. a) La qualifica confessionale	43
9. (<i>segue</i>) b) Il servizio reso a strutture ecclesiali italiane	50
10. (<i>segue</i>) c) Lo svolgimento effettivo di attività ministeriale. La cessazione dell'obbligo assicurativo	51
11. Le norme previdenziali speciali riguardanti i religiosi	54
12. Le così dette «piccole intese»	63
13. La compatibilità dell'iscrizione al Fondo con l'assicurazione generale e la portata del divieto di cumulo contributivo	68
14. L'iscrizione ad altre forme assicurative generali	79
15. L'attività svolta all'interno dell'ordinamento canonico	82

16. Le fonti di finanziamento del Fondo: il contributo annuo individuale	85
17. Il sistema di riscossione dei contributi individuali	91
18. La riscossione coattiva dei contributi	95
19. L'istituto della prosecuzione volontaria	98
20. Le prestazioni: i requisiti per la pensione di vecchiaia	100
21. Le prestazioni: i requisiti per la pensione di invalidità	110
22. (<i>segue</i>) La definizione della minorazione invalidante	115
23. L'accertamento dell'invalidità e l'attestazione confessionale dello stato invalidante	119
24. La continuazione dell'attività ministeriale e l'invalidità pensionabile in alcuni casi particolari	124
25. Le prestazioni: i requisiti per la pensione di reversibilità	127
26. Il calcolo dell'importo delle pensioni	132
27. Differimento della pensione di vecchiaia	136
28. La decorrenza e le modalità di pagamento dei trattamenti pensionistici	138
29. Il cumulo di più trattamenti pensionistici e la pensione supplementare	140
30. La rivalutazione degli importi delle pensioni e l'adeguamento del contributo dovuto dagli iscritti	145
31. Il finanziamento statale	147
32. La «specialità» della legge n. 903 del 1973 e i limiti del «rinvio» al diritto comune	148
33. Le controversie previdenziali	159

CAPITOLO III

Il Fondo di previdenza dei ministri di culto tra passato, presente e futuro	165
1. La composizione della platea degli assicurati dal punto di vista delle confessioni religiose effettivamente rappresentate tra gli iscritti al Fondo	165
2. I dati statistici sull'andamento gestionale e le cause della cronica situazione di disavanzo in cui versa il Fondo	168
3. Spunti per una proposta di comparazione: il regime di sicurezza sociale per i culti religiosi vigenti in Francia	172

4. I profili di sfavorevole disparità nel trattamento previdenziale dei ministri di culto rispetto alla generalità dei lavoratori 179
5. I possibili interventi per la correzione degli squilibri finanziari prodotti dalla gestione del Fondo 182
6. Potrà il futuro essere della previdenza integrativa? 187

Capitolo I

Introduzione

SOMMARIO: 1. Le ragioni di una rinnovata riflessione sul regime previdenziale dei ministri di culto in Italia. – 2. Due notazioni metodologiche preliminari.

1. *Le ragioni di una rinnovata riflessione sul regime previdenziale dei ministri di culto in Italia*

In questo 2023 (precisamente a dicembre) ricorre il cinquantesimo anniversario dall'approvazione della legge 22 dicembre 1973, n. 903, con cui si è riformata l'intera materia riguardante il regime pensionistico dei ministri di culto¹.

La circostanza offre l'occasione per un riesame puntuale di un provvedimento ormai piuttosto datato², anche per saggiare in che misura la sua «specialità» sia riuscita, nel bene e nel male, a «resistere», per così dire, agli interventi che hanno riguardato in questi anni il generale regime pensionistico dei lavoratori, dettati molte volte non solo da esigenze di contenimento della spesa pubblica e di sostenibilità economica dei diritti

¹ La legge n. 903 del 1973 reca «Istituzione del Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e nuova disciplina dei relativi trattamenti pensionistici» ed è stata pubblicata nella *Gazz. Uff.* del 10 gennaio 1974, n. 9. È entrata in vigore l'11 gennaio 1974. L'art. 29, secondo comma, aveva previsto, con una norma transitoria, la retroattività (al 1° gennaio 1971) della legge, per quanto riguarda i contributi dovuti al Fondo e le prestazioni da esso erogate. In pratica, le nuove norme sui contributi e sulle prestazioni hanno avuto effetto sin dal 1° gennaio 1971.

² Sottolinea che «la ricorrenza richiama l'attenzione sulla legislazione previdenziale dei ministri di culto, tuttora considerata ai margini del sistema pensionistico e con non poche situazioni di disparità», V. SPINELLI, *Il 2023 anno di grazia per il Fondo Clero*, in *Avvenire*, 12 gennaio 2023. Il 2023 è anche l'anno in cui l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) celebra il 125° anniversario dalla sua costituzione, avvenuta nel 1898.

previdenziali³, ma anche dalla necessità di seguire alcune trasformazioni subite dal mercato del lavoro, ormai profondamente diverso da quello dei primi anni Settanta del secolo scorso.

Gli aspetti maggiormente controversi hanno proprio riguardato l'estensione, al regime pensionistico dei ministri di culto, di alcune nuove regole previdenziali pensate per il regime pensionistico generale e il cui campo di applicazione o non è stato chiaramente definito dal legislatore o, pur ricostruito come formalmente comprensivo anche del trattamento pensionistico dei ministri di culto, può rivelarsi, nella sostanza, difficilmente conciliabile con *ratio* e contenuti di cui alla legge in esame.

Sotto il primo aspetto, come più volte si avrà modo di verificare nel corso del presente studio, assai equivoca è la formula comunemente utilizzata dal legislatore per riferirsi, almeno tendenzialmente, alla generalità delle gestioni previdenziali incardinate presso l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) (contenente un esplicito riferimento all'Assicurazione generale obbligatoria, alle forme esclusive e sostitutive della medesima, alla Gestione separata per i liberi professionisti e per i lavoratori parasubordinati, senza esplicita menzione del Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica). Resta dubbio, in questi casi, se il silenzio del legislatore sia dovuto alla natura del tutto speciale del Fondo (a rigore, irriducibile a quella degli stessi altri fondi speciali gestiti dall'INPS), da ritenere pertanto escluso dall'applicazione della nuova regola (sia essa favorevole o no per l'assicurato o il pensionato), oppure piuttosto alla sua implicita o sottintesa equiparabilità alle altre gestioni previdenziali, tutte pertanto ricomprese in quella regola, senza eccezione alcuna.

Esempi recenti prodotti da questo tipo di ambiguità nella formulazione della norma operata dal legislatore possono considerarsi le questioni riguardanti l'applicabilità delle nuove regole di flessibilità per l'accesso alla pensione di vecchiaia («pensione quota 100» e successive) o quella

³ Cfr. G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli articoli 38, 81 e 97 Cost.*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2019, n. 1, p. 2.

dell'applicabilità delle norme riguardanti il cumulo gratuito dei contributi.

Sotto il secondo aspetto, si può, ad esempio, considerare il meccanismo di adeguamento alla speranza di vita dei requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici previsto dall'articolo 12, comma 12-*quater*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, immediatamente incidente, come si vedrà più avanti, sulla maturazione del diritto all'accesso al trattamento previdenziale.

Più in generale, la configurazione stessa del provvedimento in termini di disciplina «speciale» ha vissuto in questi anni in perenne tensione con molteplici regole concernenti il trattamento pensionistico generale dei lavoratori. Una tensione che è andata progressivamente aumentando in parallelo col maturare di un atteggiamento diffuso di crescente diffidenza verso tutti i regimi pensionistici speciali, rivelatisi nei fatti maggiormente onerosi in termini di sostenibilità finanziaria e quasi sempre fonti di privilegi ingiustificati. Si è, quindi, puntato, ormai da tempo, a una certa «armonizzazione» dei regimi pensionistici e delle gestioni pensionistiche speciali alle regole vigenti nell'Assicurazione generale obbligatoria, senza che questo processo abbia interessato direttamente il Fondo clero.

Tutto questo, peraltro, non si è tradotto in un vantaggio per i ministri di culto. Si è arrivato, anzi, a sostenere che «la previdenza dei sacerdoti e degli altri ministri di culto [...] non teme le armonizzazioni al contrario delle altre forme pensionistiche. Il Fondo presenta infatti un impianto normativo tanto scadente che qualsiasi forma di armonizzazione non potrebbe che migliorarlo», attraverso l'estensione di regole «da sempre [...] patrimonio indiscusso delle altre categorie lavorative»⁴.

Riposizionando al centro del sistema previdenziale le regole dell'Assicurazione generale obbligatoria, anche per il Fondo dei ministri di culto è diventato sempre più urgente distinguere i profili specifici della disciplina basati sulle oggettive peculiarità dell'attività ministeriale svolta dal soggetto assicurato che dà titolo alla copertura pensionistica, dalle

⁴ V. SPINELLI, *Fondo clero in perenne attesa di armonizzazione*, in *Avvenire*, 7 agosto 2014.

particolarità di trattamento non giustificabili in questi stessi termini, causa di possibili privilegi.

Allo stesso tempo, si deve considerare che l'impianto della legge n. 903 del 1973, risalendo ormai a mezzo secolo fa, risulta per forza di cose disallineato rispetto agli sviluppi migliorativi del sistema pensionistico che negli anni successivi hanno interessato la generalità dei lavoratori, rispetto ai quali il trattamento differenziato riservato al sacerdote e agli altri ministri di culto può apparire, per certi profili, ingiustificatamente discriminatorio. Inoltre, anche le riforme più spiccatamente caratterizzate dall'obiettivo del contenimento della spesa pensionistica, cui si associa un generale aggravamento della posizione degli aspiranti pensionati, non è detto siano prive di misure per qualche aspetto più favorevoli rispetto a quelle previgenti: lasciare completamente indenne il Fondo clero da questo tipo di interventi può rivelarsi indiscutibilmente vantaggioso per gli iscritti, ma anche causa di un qualche (magari non desiderato) effetto pregiudizievole per i medesimi⁵.

Ingiustificata, e fonte di possibile pregiudizio (almeno) per (alcuni tra) gli iscritti al Fondo, può risultare ancora l'omessa inclusione dei medesimi tra i beneficiari dei provvedimenti normativi che dispongano, in connessione con particolari calamità o altri eventi eccezionali, la sospensione degli adempimenti contributivi e del versamento dei contributi previdenziali⁶. Talvolta è la dubbia assimilabilità della condizione dei ministri di culto a quella dei «lavoratori» (sia pure considerati, questi ultimi, unicamente dal punto di vista della legislazione previdenziale) a frapporsi come ostacolo all'estensione dei provvedimenti normativi di carattere generale, come ad esempio in materia di disposizioni in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi riguardate dal punto di vista dei benefici di carattere

⁵ Per una esemplificazione rinvio a V. SPINELLI, *La non riforma del Fondo clero*, in *Avvenire*, 22 marzo 2012.

⁶ Anche in questo caso un esempio è offerto da V. SPINELLI, *Sisma in Emilia, il clero è presente*, in *Avvenire*, 28 giugno 2012.

previdenziale validi per la generalità dei lavoratori dipendenti e autonomi titolari di una posizione contributiva obbligatoria ovvero già in quiescenza⁷.

Avviare un percorso volto alla complessiva ridefinizione degli spazi di specialità da riservare ancora alla materia del trattamento previdenziale dei ministri di culto può però rivelarsi un progetto del tutto lineare e coerente sul piano teorico e astratto, ma tutt'altro che facile da realizzare in termini operativi concreti.

Su questa strada bisognerebbe peraltro avviarsi, stando alle valutazioni degli stessi organi di controllo della previdenza, anche per porre rimedio alla situazione di forte disavanzo patrimoniale che caratterizza la gestione del Fondo.

Paragonato alle altre gestioni previdenziali dell'INPS, si tratta sicuramente di un fondo di piccole dimensioni: il dato consuntivo delle pensioni erogate nel 2020 è di 11.897, su un totale di più di 16.680.450 pensioni previdenziali erogate dall'ente⁸. Non per questo si può, tuttavia, sottovalutare la cronica situazione di squilibrio strutturale⁹, con una gestione costantemente in passivo, in cui esso versa.

Al contrario, bisogna considerare con attenzione tale situazione, sia alla luce delle ben note esigenze generali di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica – particolarmente pressanti, come si sa, in un Paese con un alto tasso di indebitamento come il nostro – sia alla luce di motivazioni più specificamente inerenti all'utilizzo di fondi pubblici per il finanziamento dell'attività di culto, sebbene, questa volta, l'erogazione di

⁷ Cfr. la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 luglio 2007. Secondo V. SPINELLI, *Religiosi, assegno «in memoria»*, in *Avvenire*, 8 maggio 2008, «appare corretto interpretare che nella “generalità dei lavoratori” vanno compresi anche i sacerdoti iscritti al Fondo di previdenza del clero, mentre gli ecclesiastici in quanto iscritti ad altre gestioni Inps o Inpdap già risultano formalmente destinatari delle varie disposizioni di indennizzo».

⁸ Si veda Corte dei Conti, Sez. Contr. Enti, determinazione 28 giugno 2022, n. 79, p. 96.

⁹ Parla di squilibrio ormai strutturale, Corte dei Conti, determinazione n. 79 del 2022, cit., p. 161; Id., determinazione 8 luglio 2021, n. 76, p. 162.

denaro della collettività avvenga sul presupposto, del tutto indiretto se valutato alla luce del parametro dell'incidenza sulla predetta attività, del riconoscimento di utilità sociale nell'impiego a tempo pieno di energie fisiche e mentali per lo svolgimento dei compiti propri dei ministri di culto delle varie confessioni religiose.

Il Collegio sindacale dell'INPS, nella Relazione da ultimo presentata nel 2022, a seguito dell'esame dei bilanci delle gestioni e dei fondi amministrati dall'Istituto, pur non mettendo in dubbio la validità dei presupposti che giustificano il mantenimento di una gestione speciale, ha rinnovato l'invito, proprio con esplicito riferimento alla gestione del Fondo dei ministri di culto, a «valutare l'opportunità di proporre soluzioni nelle idonee sedi istituzionali, per intervenire sull'attuale quadro normativo al fine di un più razionale assetto» della materia¹⁰, senza il quale intervento, sempre a giudizio del Collegio, «l'andamento è destinato ad un ulteriore progressivo deterioramento»¹¹.

Tra le ragioni che possono giustificare, in questo momento, un rinnovato interesse per il tema della previdenza dei ministri di culto c'è anche l'esigenza di provare ad andare oltre la tipica «frammentarietà» che spesso caratterizza gli studi in materia¹², non disgiunta dal loro carattere quasi

¹⁰ INPS, *Bilancio preventivo per l'anno 2022. Relazione del Collegio dei sindaci*, in *www.inps.it*, p. 60.

¹¹ Osserva il Collegio: «[i]n considerazione della peculiarità del Fondo in esame, nonché della permanenza di una situazione economico-patrimoniale fortemente negativa, il Collegio, come già rilevato da ultimo in occasione dell'esame del consuntivo 2020 e del preventivo 2021, evidenzia nuovamente che, in assenza di una revisione della normativa specifica, l'andamento è destinato ad un ulteriore progressivo deterioramento. Si invita quindi l'Amministrazione ad intraprendere ogni utile iniziativa al fine di raggiungere l'equilibrio della gestione», *ivi*, Gestione n. 20, p. 3.

¹² Sottolineava ancora nei primi anni del 2000 il carattere frammentario della considerazione riservata dalla dottrina al tema della previdenza (e della remunerazione) dei ministri di culto, N. COLAIANNI, *Ministri del sacro nello stato laico*, in *Dir. eccl.*, 2004, I, p. 5, secondo cui non «è azzardato ricollegare questa mancanza di tentativi di mettervi ordine ad un retaggio dommatico attento più ai diritti di libertà che allo sviluppo dei diritti sociali dei soggetti: nel solco, pur sotto tanti profili fecondo, della *legislatio libertatis*, interpretata, tuttavia, prevalentemente come libertà da ingerenze statuali piuttosto che come libertà positiva».

sempre ormai piuttosto datato, incapace quindi di dare conto di importanti innovazioni del sistema previdenziale generale su cui valutare il trattamento speciale riservato ai ministri di culto.

Non sono, dunque, semplici ragioni «celebrative» che inducono oggi a riflettere sulla disciplina introdotta dalla legge del 1973, quanto soprattutto, accanto a motivazioni di carattere scientifico, esigenze reali e pressanti di equità previdenziale¹³, per un verso, e di razionalità e sostenibilità finanziaria del sistema, per altro verso.

2. *Due notazioni metodologiche preliminari*

Basta a questo punto esplicitare due sole notazioni metodologiche preliminari, utili per la migliore comprensione delle basi e degli scopi della presente analisi.

La prima attiene alle categorie generali di protezione sociale dei lavoratori e alla possibilità stessa che esse vengano ancora identificate secondo gli schemi tradizionali consolidatisi nel passato.

Com'è noto, stando al modo in cui viene tradizionalmente ricostruito il complessivo assetto del sistema di protezione sociale proprio del nostro ordinamento, la «previdenza», intesa in senso stretto, è una forma di tutela essenzialmente distinta e diversa dall'«assistenza» sociale, basandosi sulla tecnica mutualistico-assicurativa, mediante la quale si tutela la particolare categoria dei «lavoratori» dai rischi, connessi a eventi futuri e incerti, di perdita della capacità reddituale. Secondo ricostruzioni più recenti, invece, né nella Carta costituzionale, né nell'attuale concreto assetto normativo definito dal legislatore, potrebbe cogliersi una distinzione così netta tra i due richiamati sistemi di tutela, destinati a confluire piuttosto in una più comprensiva idea di «sicurezza sociale», rivolta a rimuovere «situazioni di bisogno» in cui possono venire a trovarsi tutti i «cittadini», lavoratori

¹³ Evoca per gli iscritti/pensionati del Fondo clero l'intervenuta creazione di una sorta di «categoria di cittadini di serie B», V. SPINELLI, *Le regole di Quota 100, in attesa della serie A*, in *Avvenire*, 9 settembre 2021.

compresi, con prestazioni finanziate dallo Stato. L'evoluzione del sistema di sicurezza sociale, in vista della piena attuazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 2, 3, 32 e 38 della Carta fondamentale, tende così «a superare tanto la bipartizione tra previdenza da un lato ed assistenza dall'altro, quanto lo schema mutualistico-assicurativo proprio del modello previdenziale»¹⁴.

Nonostante le sempre più massicce forme di intervento pubblico anche nella materia più propriamente previdenziale, che hanno sicuramente contribuito a fare appannare, per alcuni aspetti, la distinzione tradizionale¹⁵ e fermo restando che quello alla «sicurezza sociale» è un diritto spettante a ogni persona¹⁶, l'impostazione «classica» non può dirsi completamente superata, a patto che i concetti di previdenza e assistenza vengano utilizzati per esprimere (non una netta contrapposizione o stretta separazione, ma) la necessaria tendenziale diversificazione, se si vuole anche solo per esigenze di trasparenza e chiarezza contabile¹⁷, tra istituti basati su una logica di solidarietà di gruppo o di categoria, cui si ricollegano prestazioni differenziate generate essenzialmente da adeguate forme contributive, e interventi ispirati a una solidarietà ancora più ampia, tendenzialmente universale, volta alla rimozione di situazioni di bisogno, con prestazioni finanziate tramite la fiscalità generale.

Nel nostro specifico ambito di indagine, alimenta queste ambiguità la controversa qualificazione giuridica dell'attività svolta dal ministro di culto per conto della confessione religiosa di appartenenza, che può divenire, a seconda delle diverse tesi interpretative adottate, l'elemento capace

¹⁴ R. BOTTA, voce *Previdenza sociale del clero*, in *Digesto disc. pubbl.*, XI, Utet, Torino, 1996, p. 501.

¹⁵ Ricorda, peraltro, che «lo Stato ha sin dalle origini contribuito alla previdenza sociale e la distinzione tra previdenza e assistenza enucleata nell'art. 38 Cost. non ha impedito che ci fosse sin dalle origini un consenso sull'opportunità del concorso dello Stato al finanziamento, necessario sia per rendere disponibili le risorse necessarie per garantire le prestazioni, sia in ragione della necessità di adottare politiche di redistribuzione sociale del reddito nazionale», O. BONARDI, *Separate in casa? La distinzione tra previdenza e assistenza oggi*, in *Riv. dir. secur. soc.*, 2021, n. 4, p. 701.

¹⁶ Si veda l'art. 22 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

¹⁷ Cfr. O. BONARDI, *Separate in casa?*, cit., p. 721.

di fare decisamente propendere per la riconduzione della specifica forma di tutela previdenziale (quella contenuta nella legge n. 903 del 1973 o, in prospettiva di una eventuale riforma, in una legge futura) alle logiche di fondo sottese a una o all'altra delle generali categorie di protezione sociale prima richiamate¹⁸.

La seconda notazione riguarda l'approccio volutamente analitico e molto puntuale alle norme contenute nella legge n. 903 del 1973 che si è adottato in particolare nel secondo Capitolo.

In esso si offre una rivisitazione dettagliata delle norme della legge al fine di coordinarne la lettura con gli istituti e le innovazioni introdotte, successivamente alla sua entrata in vigore, all'interno del generale sistema pensionistico, che abbiano potuto apportare modifiche o integrazioni di specifico interesse per la materia considerata. Non a caso, nello stesso secondo Capitolo, si è scelto di attribuire ai singoli argomenti oggetto di approfondimento una progressione corrispondente, il più fedelmente possibile, alla successione delle norme incluse nel provvedimento, che resta tuttora, nel nostro sistema giuridico, la principale fonte normativa in tema di previdenza sociale dei ministri di culto.

Strettamente connessa con questo tipo di proposta di lettura della normativa del 1973 è la costante attenzione che si è voluta riservare agli orientamenti applicativi adottati dalla prassi amministrativa, senza tuttavia rinunciare a ripercorrere alcune tappe dell'*iter* di produzione normativa, con riferimento anche al precedente quadro di regole, quando ciò è parso utile per una migliore comprensione del senso e della portata delle disposizioni vigenti o per tracciare la trama evolutiva delle forme di tutela

¹⁸ Così, ad esempio, sempre a parere di R. BOTTA, voce *Previdenza sociale del clero*, cit., p. 501, proprio nell'accennata evoluzione del sistema di sicurezza sociale risiede «la fondamentale ragione di legittimazione dell'estensione [...] della tutela in questione anche ai cittadini che siano sacerdoti». Come vedremo, secondo alcune ricostruzioni, anche rimanendo ancorati, quanto alla natura e agli obiettivi della sicurezza sociale, agli schemi tradizionali, il sacerdote (come gli altri ministri di culto) godrebbe di diritti previdenziali proprio in ragione di un particolare stato di bisogno, collegato alle specificità dell'impegno di carattere ministeriale, che lo collocherebbero in una posizione tendenzialmente differente da quella del tipico «lavoratore».

inerenti alla materia considerata.

È da una conoscenza molto dettagliata dell'attuale assetto della materia concernente la previdenza dei ministri di culto, non avulsa dalle rivendicazioni provenienti dalla categoria di "lavoratori" interessata, come anche dai tratti qualificanti di un sistema di sicurezza sociale equo, moderno e sostenibile, che bisogna partire per ogni tipo di discussione relativa a una eventuale ipotesi di riforma da intraprendere in un futuro più o meno prossimo, su cui qualche spunto di riflessione è infine offerto nel Capitolo terzo, anche alla luce dei dati statistici e di bilancio concernenti l'andamento gestionale del Fondo speciale.

Capitolo II

Una rilettura della legge 22 dicembre 1973, n. 903, a cinquant'anni dalla riforma del trattamento previdenziale dei ministri di culto

SOMMARIO: 1. Natura e ordinamento del Fondo di previdenza dei ministri di culto. – 2. La struttura tecnico-finanziaria. – 3. Gli scopi del Fondo. – 4. (*segue*) La ragione basilare sottesa alla previsione di un regime previdenziale speciale. – 5. (*segue*) Le principali innovazioni introdotte rispetto al precedente regime. – 6. Natura e compiti del Comitato di vigilanza. – 7. I soggetti assicurati. L'obbligatorietà dell'iscrizione e le deroghe previste per alcune confessioni. – 8. (*segue*) I requisiti per l'iscrizione. *a*) La qualifica confessionale – 9. (*segue*) *b*) Il servizio reso a strutture ecclesiali italiane – 10. (*segue*) *c*) Lo svolgimento effettivo di attività ministeriale. La cessazione dell'obbligo assicurativo – 11. Le norme previdenziali speciali riguardanti i religiosi. – 12. Le così dette «piccole intese». – 13. La compatibilità dell'iscrizione al Fondo con l'assicurazione generale e la portata del divieto di cumulo contributivo. – 14. L'iscrizione ad altre forme assicurative generali. – 15. L'attività svolta all'interno dell'ordinamento canonico. – 16. Le fonti di finanziamento del Fondo: il contributo annuo individuale. – 17. Il sistema di riscossione dei contributi individuali. – 18. La riscossione coattiva dei contributi. – 19. L'istituto della prosecuzione volontaria. – 20. Le prestazioni: i requisiti per la pensione di vecchiaia. – 21. Le prestazioni: i requisiti per la pensione di invalidità. – 22. (*segue*) La definizione della minorazione invalidante. – 23. L'accertamento dell'invalidità e l'attestazione confessionale dello stato invalidante. – 24. La continuazione dell'attività ministeriale e l'invalidità pensionabile in alcuni casi particolari. – 25. Le prestazioni: i requisiti per la pensione di reversibilità. – 26. Il calcolo dell'importo delle pensioni. – 27. Differimento della pensione di vecchiaia. – 28. La decorrenza e le modalità di pagamento dei trattamenti pensionistici. – 29. Il cumulo di più trattamenti pensionistici e la pensione supplementare. – 30. La rivalutazione degli importi delle pensioni e l'adeguamento del contributo dovuto dagli iscritti. – 31. Il finanziamento statale. – 32. La «specialità» della legge n. 903 del 1973 e i limiti del «rinvio» al diritto comune. – 33. Le controversie previdenziali.

1. *Natura e ordinamento del Fondo di previdenza dei ministri di culto*

L'articolo 1, primo comma, della legge n. 903 del 1973 ha previsto

l'istituzione presso l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) del «Fondo di previdenza per il clero secolare e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica». L'ultimo comma dello stesso articolo, nella fase di passaggio dal vecchio al nuovo regime previdenziale, ha imputato in capo al fondo unico, istituito ai sensi del primo comma, le situazioni giuridiche (attive e passive) riguardanti i due precedenti fondi, regolati dalle leggi n. 579 e n. 580 del 1961, contestualmente soppressi¹. Il nuovo fondo, in pratica, è subentrato in tutti i rapporti, attivi e passivi, facenti capo ai fondi preesistenti.

Quando, nel 1961, per la prima volta si è provveduto ad assicurare una tutela previdenziale ai ministri di culto in relazione allo svolgimento dei compiti di natura religiosa atti a qualificare il loro *status* giuridico, il legislatore «non ha sancito la estensione dell'assicurazione generale obbligatoria, ma ha introdotto una nuova gestione con caratteristiche ben definite ed autonome»². La legge n. 903 del 1973 si mantiene, sotto questo aspetto, sulla stessa linea dei precedenti provvedimenti legislativi, pur introducendo la novità dell'istituzione di un unico fondo previdenziale, per il clero cattolico e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Occorre ricordare che anche nel corso dell'*iter* parlamentare di approvazione delle leggi del 1961 era stata criticata la creazione di due fondi previdenziali separati. In particolare, era sembrato inopportuno istituire un fondo distinto per i ministri acattolici, attesa l'esiguità del numero di coloro che ne sarebbero stati gli iscritti³. Era stata sollevata anche una

¹ «Il Fondo subentra nelle attività e passività, negli oneri e nei diritti, nonché nel patrimonio, nelle riserve comunque costituite ed in quanto altro di pertinenza dei fondi già istituiti con le leggi in data 5 luglio 1961, numeri 579 e 580 e soppressi per effetto dell'articolo 28 della presente legge».

² F. GLIGORA, *Le Pensioni al Clero. Commento alla legge 5 luglio 1961, n. 579 e coordinamento con l'assicurazione generale obbligatoria*, Edizioni Rondine, Roma, 1961, p. 27. Cfr. anche I. SPADA, *La previdenza sociale per i ministri di culto*, Universitaria Bolognina, Bologna, 1978.

³ Cfr. verbale della seduta del Senato del 21 giugno 1961, in *Dir. eccl.*, 1962, II, pp. 253 ss.

obiezione di carattere più sostanziale, che sarà ripresa da esponenti del gruppo parlamentare comunista nella discussione del disegno di legge n. 778 del 1972 (quello che si tradurrà nella legge n. 903 del 1973). Veniva chiamata in causa l'esigenza del pieno rispetto del principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 Cost., atteso che «i ministri di culto cattolico o non cattolico, [...] adempiono ad una medesima funzione nei confronti dei rispettivi credenti»⁴.

Il Fondo di previdenza del clero e degli altri ministri di culto è un *fondo speciale* dell'INPS, che presenta alcune caratteristiche del tutto peculiari rispetto (non solo al regime generale, ma anche rispetto) agli stessi altri fondi speciali.

Questi sono tradizionalmente distinti dalla legge in tre differenti tipologie, ossia fondi *sostitutivi* dell'assicurazione generale obbligatoria⁵, o *integrativi* della medesima⁶ o, ancora, che ne comportano l'*esclusione* o l'*esonero*⁷. Poiché il fondo dei ministri di culto «non è né sostitutivo, né integrativo, né esclusivo, ma compatibile» con l'assicurazione generale obbligatoria (v. art. 5, comma 5, della legge n. 903 del 1973), viene classificato

⁴ Intervento dell'on. Noberasco nel corso della seduta della Camera dei deputati del 16 ottobre 1973, in *Atti Parlamentari*, VI legislatura, p. 9794.

⁵ Si tratta di gestioni costituite con lo scopo di attribuire a specifiche categorie di lavoratori privati, in ragione di talune peculiarità del rapporto di lavoro, un trattamento più favorevole di quello derivante dal regime pensionistico generale. Il loro numero è venuto drasticamente riducendosi per effetto delle riforme degli anni Novanta dello scorso secolo. Rientra ancora in tale categoria, ad esempio, il Fondo pensione lavoratori dello spettacolo (FPLS).

⁶ I fondi *integrativi* sono così definiti perché, sulla base di un obbligo di versamento contributivo che si aggiunge a quello esistente presso l'assicurazione generale obbligatoria, prevedono un meccanismo di calcolo della pensione tale per cui quest'ultima risulta dalla somma di una quota posta a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e di una quota posta a carico del fondo speciale. È il caso ad esempio del Fondo esattoriali.

⁷ I fondi *esclusivi* dell'assicurazione generale obbligatoria comprendono le categorie di lavoratori (fra cui i dipendenti delle varie amministrazioni pubbliche) sottratte all'obbligo di iscrizione presso l'assicurazione generale obbligatoria in ragione delle caratteristiche del rapporto di lavoro. Come nel caso dei fondi sostitutivi, un tempo assicuravano un trattamento particolarmente vantaggioso, progressivamente oggetto di armonizzazione con quello della generalità dei lavoratori.

dall'Amministrazione competente come fondo «aggiuntivo»⁸ e, comunque, si colloca, per questo aspetto, in una posizione del tutto particolare⁹.

Non viene, naturalmente, in considerazione solo un problema di classificazione delle diverse strutture operative che gestiscono, nel nostro ordinamento, la previdenza sociale. L'impossibilità di ricondurre il Fondo dei ministri di culto all'interno di una delle anzidette categorie individuate dalla legge ha conseguenze immediate ogniqualvolta si tratti di valutare l'estensione a esso di una normativa che individui il proprio campo di applicazione utilizzando proprio la tradizionale classificazione dei fondi previdenziali speciali.

Secondo la dottrina, il Fondo di previdenza dei ministri di culto non ha propria personalità giuridica¹⁰. Ciò si desumerebbe sia dal silenzio sul punto della legge istitutiva, sia dalla struttura che normalmente presentano i fondi speciali, i quali solitamente hanno «una loro individualità tecnica e finanziaria, ma è l'I.N.P.S. che li gestisce come cosa propria»¹¹.

La natura di «distinta gestione» dell'INPS¹², ovvero di «gestione autonoma»¹³, del Fondo di previdenza dei ministri di culto, analoga a quella degli altri fondi speciali, si desume chiaramente dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 903 del 1973, secondo cui l'«Istituto nazionale della previdenza sociale amministra il Fondo, compila il rendiconto annuale,

⁸ Circ. INPS 12 aprile 1985, n. 86, in *www.inps.it*.

⁹ Il fatto che il Fondo non si veda assegnata dalla legge nessuna delle denominazioni con cui vengono normalmente indicati i fondi speciali, rappresenta, secondo N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 224, una delle sue «caratteristiche più peculiari», tale da indicare «l'assoluta irriducibilità del Fondo di previdenza dei ministri di culto a qualsiasi forma di tutela previdenziale», ovvero «l'assoluta specificità che connota l'intervento dello Stato in favore di questi soggetti».

¹⁰ C. MORICONI, *La previdenza sociale a favore degli ecclesiastici e dei religiosi*, Jovene, Napoli, 1976, pp. 47 s. Dello stesso A. si veda pure la voce *Clero cattolico e ministri delle confessioni acattoliche (Previdenza sociale)*, in *Noviss. Dig. It., App., I*, Utet, Torino, 1980, pp. 1276 ss.

¹¹ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 47.

¹² C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 48.

¹³ *Il fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, a cura del Servizio fondi speciali di previdenza-Ufficio studi dell'INPS, Roma, 1980.

facendone risultare le attività e le passività, nonché le entrate e le spese di esercizio». L'INPS amministra il Fondo con *contabilità separata*, curando la compilazione del resoconto annuale e del bilancio tecnico, ogni cinque anni¹⁴.

L'autonomia di gestione comporta il possibile instaurarsi di una serie di rapporti finanziari tra il Fondo e l'INPS, legati, rispettivamente, ai capitali che all'INPS provengono dal Fondo e ai capitali che l'INPS concede al Fondo in forma di «anticipazioni».

Sui primi, la legge n. 903 del 1973 aveva previsto (art. 1, comma 4) che il Fondo ricevesse gli interessi maturati sulla base del saggio medio ponderato di rendimento netto. Per le «anticipazioni», ossia per i prestiti che il Fondo richiede all'INPS in caso di insufficienza delle proprie disponibilità finanziarie, mentre il testo originario della legge prevedeva la corresponsione, a carico del Fondo e a favore dell'INPS, di un tasso di interesse «pari a quello ufficiale di sconto maggiorato dello 0,50 per cento con un minimo del 5,50 per cento», si è successivamente previsto che il tasso di interesse è «pari a quello fissato dall'INPS per la generalità delle gestioni deficitarie» (art. 42, comma 5, della legge 23 dicembre 1999, n. 488), ossia lo stesso applicato agli altri fondi previdenziali, realizzandosi in tal modo un automatico allineamento alle variazioni dei tassi operati dall'Istituto (il quale tiene ovviamente conto dell'andamento del costo del denaro stabilito dalle autorità monetarie).

Da ultimo, tuttavia, per effetto della legge di bilancio 2018 (art. 1, comma 185, della legge 27 dicembre 2017, n. 205) si è previsto che le movimentazioni finanziarie tra le gestioni dell'INPS sono evidenziate con regolazioni contabili che non danno luogo a oneri o utili. Regola che si è dimostrata in qualche misura provvidenziale per il fondo¹⁵ (come per tutti gli

¹⁴ In relazione al Fondo di cui alla legge n. 579 del 1961, si è notato che la norma sottolinea «l'autonomia finanziaria del Fondo che presenta propri bilanci»: F. GLIGORA, *Le Pensioni al Clero*, cit., p. 28.

¹⁵ Cfr. Corte conti, Sez. Contr. Enti, determinazione 21 luglio 2020, n. 83, dove si sottolinea che il «Fondo clero anche nel 2018 conferma il miglioramento dei margini economici, di circa 3 ml (da -51 ml del 2016 a -49 ml) riconducibile, soprattutto, all'annullamento dell'onere finanziario per interessi passivi maturati sul debito corrente con le

altri fondi in gestione deficitaria), comportando il venir meno di una rilevante voce di costo sia pure per debiti contratti nei rapporti interni alle gestioni dell'Istituto. Degli oneri per pagamento di interessi risalenti a epoca anteriore a questa riforma resta ancora traccia a livello di situazione patrimoniale dell'ente, senza però più alcuna incidenza a livello di gestione annuale.

Oltre al resoconto annuale (v. art. 1, comma 3), l'INPS compila ogni cinque anni il *bilancio tecnico del fondo* (art. 1, comma 5).

Lo scopo di tale secondo adempimento è quello di potere misurare, prendendo in considerazione un arco di tempo (quinquennio) sufficientemente esteso, utile a evidenziare consolidate linee di tendenza, l'andamento finanziario del Fondo, per approntare, in caso di squilibrio dei conti, una modifica dell'ammontare dei contributi individuali. La disposizione al riguardo parla di misura dei contributi individuali che «può essere modificata» con decreto ministeriale (la competenza è attualmente del Ministro del lavoro, che dovrebbe emanare un decreto di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze). Non risulta, tuttavia, che sia mai stato operato un intervento di adeguamento del contributo individuale ai sensi della specifica previsione in esame, nonostante il presupposto dello squilibrio dei conti risulti da tempo integrato nella gestione del Fondo.

Anche sul piano più strettamente organizzativo e logistico, negli ultimi tempi è venuto riemergendo il “doppio volto” che contraddistingue la disciplina del Fondo, per un verso tendente alla “specializzazione” e, per altro verso, necessariamente collegata – e, quindi, da “armonizzare” il più possibile – con la normativa concernente il sistema pensionistico generale.

Per molti anni la lavorazione delle pratiche previdenziali dei ministri di culto, originariamente gestita dalla Direzione centrale, è stata affidata alla sede INPS di Roma-Eur, con risultati non sempre apprezzabili in termini di qualità del servizio. Anche per fare fronte ad alcuni di questi problemi, dal 31 ottobre 2007 è stato disposto il trasferimento a una nuova sede di

gestioni dell'Inps». Sulla rilevante incidenza che hanno avuto tali interessi nel complesso della gestione del Fondo, cfr. V. SPINELLI, *Fondo per il clero, si intravede una luce in fondo al deficit*, in *Avvenire*, 5 luglio 2018.

tutte le competenze relative alla riscossione dei contributi, alla gestione delle posizioni assicurative e alla liquidazione delle prestazioni degli iscritti al Fondo¹⁶. In una fase successiva (gennaio 2010) si è trasferita nella nuova sede anche la gestione a livello centrale delle pensioni di invalidità degli iscritti. Tutte le attività connesse alle richiamate competenze sono affidate a un Polo specializzato istituito nella sede provinciale INPS di Terni. Il Comitato di vigilanza del Fondo continua, invece, a operare presso la Direzione generale INPS di Roma.

Peraltro, la successiva definizione, nel 2012, di una nuova procedura automatizzata per la lavorazione delle pratiche – per effetto della quale, in buona sostanza, presso tutti gli uffici dislocati sul territorio nazionale è possibile disporre di nuovi servizi sia per quanto attiene agli adempimenti connessi ai contributi, sia per quanto attiene alle prestazioni – avrebbe generato «il rischio di toccare in modo sensibile e senza precedenti la specificità del Fondo»¹⁷. Si è rilevato, in particolare, che in tal modo si «affievolisce la competenza specializzata degli uffici di Terni, che resta concentrata sui casi più complessi e sul provvedimento finale del pensionamento»¹⁸.

Tuttavia, questo tipo di operazioni di riassetto organizzativo interno all'Istituto nazionale della previdenza sociale perseguono, come è facilmente intuibile, l'obiettivo del conseguimento di migliori risultati in termini di efficienza e di ottimale utilizzo del personale. D'altra parte, le forme di decentramento di servizi tradizionalmente concentrati a livello centrale, con coinvolgimento attivo degli uffici periferici dell'Istituto nella lavorazione delle pratiche, purché accompagnate da adeguata formazione del personale, potrebbero alla fine risultare vantaggiose per gli stessi utenti, interessati soprattutto, si può ipotizzare, al disbrigo celere e corretto dei servizi richiesti e molto meno al mantenimento di livelli più o meno elevati di “specializzazione” organizzativa all'interno dell'Istituto erogatore. Detto in altri termini, se il decentramento organizzativo non

¹⁶ Circ. INPS 22 ottobre 2007, n. 121 in *www.inps.it*.

¹⁷ Così V. SPINELLI, *Nuove procedure per il Fondo*, in *Avvenire*, 14 giugno 2012, che cita il Messaggio INPS del 30 maggio 2021, n. 9264.

¹⁸ Così V. SPINELLI, *Nuove procedure per il Fondo*, cit.

compromette gli *standard* qualitativi già raggiunti, sembrerebbe che gli utenti, da un servizio offerto in forma capillare presso le sedi periferiche dell'Istituto, possano solo ricavare benefici e comunque non venire in alcun modo penalizzati.

2. *La struttura tecnico-finanziaria*

La disposizione dell'articolo 1, secondo comma, della legge n. 903 del 1973, secondo cui il Fondo è «ordinato con il sistema tecnico-finanziario della ripartizione dei capitali di copertura», è ormai superata, essendosi introdotto, a partire dalla data del 1° gennaio 2000, un nuovo sistema di gestione del Fondo.

Per comprendere il senso della norma in commento e della sua modifica è necessario premettere alcuni cenni sulla struttura tecnico-finanziaria delle gestioni previdenziali in genere.

Esistono due fondamentali sistemi di finanziamento e di gestione dei fondi previdenziali (a loro volta oggetto di ulteriori classificazioni interne): quello della *ripartizione* (in atto utilizzato dal nostro sistema pensionistico generale), in forza del quale i contributi riscossi dai lavoratori in attività vengono praticamente ripartiti tra gli aventi diritto alle prestazioni previdenziali, con l'impegno che ai primi il pagamento delle medesime prestazioni sarà corrisposto dalle successive generazioni di lavoratori attivi, e quello della *capitalizzazione*. Tale ultimo sistema, a differenza del precedente, si basa sull'accumulo di capitali: in pratica, i contributi versati sono accantonati e utilizzati per la creazione di riserve di capitali che garantiranno poi la corresponsione della prestazione pensionistica. Attualmente, la capitalizzazione è il sistema tecnico finanziario adottato per la gestione delle forme pensionistiche complementari¹⁹.

Il vantaggio principale di tale sistema, rispetto al precedente, deriva

¹⁹ M. SQUEGLIA, *Il regime finanziario della capitalizzazione nella previdenza complementare: un sistema "perfetto" per le generazioni future?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2019, n. 1, p. 85.

essenzialmente dalla rivalutazione finanziaria del capitale accumulato nel fondo, per mezzo degli investimenti operati nel mercato finanziario, capaci di garantire un ammontare delle prestazioni proporzionalmente più elevato rispetto al carico contributivo o, comunque, di contenere le conseguenze negative prodotte dall'inflazione monetaria. Il principale aspetto negativo è legato ai pericoli di svalutazione monetaria, destinata a impattare immediatamente sul valore reale delle riserve di capitale. È noto, del resto, che sulla capitalizzazione erano stati costruiti i primi sistemi di previdenza pubblica, su cui si abbattono gli effetti della crisi economica e della svalutazione determinate dalla Seconda guerra mondiale.

I fondi disciplinati dalle leggi n. 579 e n. 580 del 1961 erano retti dal sistema tecnico-finanziario della capitalizzazione (a premio medio generale). La legge n. 903 del 1973, come si è visto, aveva invece previsto originariamente il sistema tecnico-finanziario della «ripartizione dei capitali di copertura», che è pur sempre un sistema inquadrabile tra quelli a ripartizione, ma con alcune caratteristiche proprie dell'altro sistema, tali da connotarlo in modo del tutto peculiare. È infatti prevista la creazione di riserve di capitale per ogni generazione di pensionati.

Come è stato osservato in dottrina, il finanziamento del Fondo clero «era tutto incentrato sulla creazione di una riserva di denaro, e a questo fine veniva accantonata una quota di capitale pari alla spesa pensionistica in corso, rinunciandosi così ad ogni investimento finanziario. Ma, siccome il capitale proveniente dal versamento dei contributi era sin dall'inizio insufficiente a questo scopo, il Fondo è dovuto ricorrere a dei prestiti, contratti ad un tasso di interesse rimasto inalterato nel corso degli anni e ormai ben più alto di quello oggi normalmente corrente. Ciò significa che la creazione di una riserva è avvenuta pagando un prezzo molto alto e dando vita ad un indebitamento strutturale»²⁰.

Da più parti, quindi, si sottolineava la necessità di procedere ad una profonda revisione della struttura tecnico-finanziaria del Fondo, introdotta dalla legge n. 488 del 1999, che ha sostituito il vecchio sistema di

²⁰ N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 221.

gestione col «sistema tecnico-finanziario a ripartizione» (pura)²¹, con l'effetto di operare, per tale aspetto, un completo allineamento alle regole tecnico-finanziarie valide per la gestione dei fondi previdenziali della generalità dei lavoratori.

La riforma del 1999 non è tuttavia riuscita a imprimere una svolta risolutiva sulla situazione di costante disavanzo di esercizio del Fondo, con il conseguente deterioramento della situazione patrimoniale che è continuata ad aggravarsi anche dopo il 2000. Evidentemente le cause di tale situazione non possono più imputarsi (neppure in parte) al sistema di gestione tecnico-finanziaria, ma devono oggi rinvenirsi altrove, ossia «fondamentalmente nello squilibrio tra contributi versati e prestazioni erogate» dal Fondo²².

3. *Gli scopi del Fondo*

Per quanto riguarda gli scopi (*recte*: compiti) del Fondo, l'articolo 2 della legge n. 903 del 1973 si limita a enunciare in forma sintetica (anticipando successive previsioni dell'articolato normativo) le *prestazioni erogabili* in base alla legge in esame: si tratta di prestazioni *dirette*, nel caso cioè in cui beneficiario ne sia lo stesso ministro di culto (pensione di vecchiaia e di invalidità), e *indirette*, nel caso della pensione di reversibilità, disposta, secondo le norme generali, a favore dei più stretti congiunti del ministro di culto.

Secondo l'opinione più diffusa, l'indicazione inclusa nella norma suddetta è tassativa, sicché non rientra negli scopi del Fondo, e non può quindi ritenersi ammessa, la erogazione ai ministri di culto, in connessione con lo

²¹ Art. 42, comma 4, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000).

²² Così si legge nella *Scheda informativa* sul Fondo clero pubblicata sul sito internet dell'INPS il 17 luglio 2015, dove si parla di un rapporto contributi/prestazioni di 1 a 3: www.inps.it/docallegati/Informazioni/porteaperte/Documents/Scheda_Fondo_Clero.pdf. Su questi aspetti si tornerà approfonditamente nel terzo Capitolo.

svolgimento della loro attività ministeriale, di prestazioni previdenziali non previste dalla legge in esame.

Così, prima della sua soppressione disposta dalla riforma Monti-Fornero di cui all'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, non spettava ai ministri di culto, in quanto non espressamente prevista fra le prestazioni erogabili a loro favore dalla legge n. 903 del 1973, la così detta «pensione di anzianità»²³. Anche chi avesse soddisfatto, alla data del 31 dicembre 2011, i requisiti previsti per questo tipo di prestazione, e ha potuto continuare a richiederne la fruizione nei limiti previsti dalla legge, se rivestito della qualità di ministro di culto è rimasto escluso da tale possibilità. Lo stesso vale per la così detta «pensione (di vecchiaia) anticipata», introdotta dal già menzionato articolo 24 della riforma Monti-Fornero, che ha sostituito la precedente pensione di anzianità.

Ancora è da ricordare che la pensione di invalidità erogata dal Fondo ha carattere speciale rispetto alla «pensione ordinaria di invalidità» o

²³ La circostanza si rifletteva ad esempio sulla possibilità di invocare l'estensione della disciplina degli incentivi al posticipo del pensionamento (c.d. «bonus»), introdotta dall'art. 1, commi 12-15, della legge 23 agosto 2004, n. 243. Il comma 12 fa espresso riferimento ai «lavoratori dipendenti del settore privato che abbiano maturato i requisiti minimi indicati alle tabelle di cui all'articolo 59, commi 6 e 7, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, per l'accesso al pensionamento di *anzianità*». Per effetto dell'art. 1, comma 3, il «lavoratore che abbia maturato entro il 31 dicembre 2007 i requisiti di età e di anzianità contributiva previsti dalla normativa vigente prima della data di entrata in vigore della presente legge, ai fini del diritto all'accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità, nonché alla pensione nel sistema contributivo, consegue il diritto alla prestazione pensionistica secondo la predetta normativa e può chiedere all'ente di appartenenza la certificazione di tale diritto». In rapporto alla disciplina di cui alla suddetta legge n. 243, nel messaggio INPS del 17 dicembre 2004, n. 41265 (in *www.inps.it*), con cui si fornivano istruzioni per «la emissione della certificazione e, ove ne ricorrono i requisiti, del *bonus*» per particolari tipologie di pensione, figura espressamente quella erogata dal Fondo clero. Ma con successivo messaggio del 21 gennaio 2005, n. 2185 (*ivi*), avente ad oggetto *Legge 23 agosto 2004, n. 243. Chiarimenti sul diritto all'incentivo al posticipo del pensionamento per alcuni Fondi speciali di previdenza*, ci si affretta a precisare che gli iscritti al Fondo clero non rientrano tra i destinatari della disciplina sul «bonus» e che il riferimento agli stessi nel messaggio n. 41265, cit., «è da intendersi limitato al diritto al rilascio della certificazione».

rispetto alla «pensione di inabilità» (nessuna delle due erogabili dal Fondo).

Questioni del tutto analoghe a quelle fin qui considerate si sono poste con riguardo alle prestazioni pensionistiche denominate «pensione quota 100» e «pensione quota 102»²⁴ e potrebbero anche porsi con riguardo alla nuova prestazione denominata «pensione anticipata flessibile» (così detta «quota 103»). La prima è stata concessa ai lavoratori in possesso, nel periodo compreso tra il 2019 e il 2021, di un'età non inferiore a 62 anni e di un'anzianità contributiva non inferiore a 38 anni²⁵. La seconda è stata concessa ai lavoratori che hanno maturato nell'anno 2022 i requisiti di 64 anni di età e 38 anni di anzianità contributiva²⁶. La terza riguarda i lavoratori che conseguono entro il 2023 il requisito di almeno 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 41 anni²⁷.

Le richieste presentate dai sacerdoti (tutte respinte dall'Istituto di previdenza) invocano il meccanismo di rinvio contenuto nell'articolo 27 della legge n. 903²⁸ che, come si vedrà approfonditamente in seguito, estende automaticamente alle prestazioni del Fondo i «benefici» stabiliti dalle leggi che regolano l'assicurazione generale obbligatoria. Per l'INPS, invece, la pensione «quota 100» è un trattamento pensionistico, come tale non compreso nel rinvio operato dal citato articolo 27.

La questione del riconoscimento agli iscritti al Fondo della pensione anticipata così detta «quota 100» ha formato oggetto di una decisione del Comitato di vigilanza del Fondo, che ha riconosciuto la fondatezza delle

²⁴ Nel senso che il «nuovo canale di pensionamento anticipato per la generalità degli iscritti alle diverse assicurazioni dell'Inps si applica anche al Fondo di previdenza dei ministri di culto», V. SPINELLI, *Sale in "Quota" anche il Fondo Clero*, in *Avvenire*, 24 marzo 2022.

²⁵ Art. 14 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni nella legge 28 marzo 2019, n. 26.

²⁶ Art. 1, comma 87, della legge 30 dicembre 2021, n. 234.

²⁷ Art. 14.1 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, inserito dall'art. 1, comma 283, della legge 29 dicembre 2022, n. 197. Cfr. V. SPINELLI, *Per il clero vale "quota 103" col cumulo*, in *Avvenire*, 26 gennaio 2023.

²⁸ Si veda V. SPINELLI, *Sale in "Quota" anche il Fondo Clero*, cit.

ragioni fatte valere dal ricorrente²⁹. Peraltro, il direttore generale dell'Istituto ne ha disposto, ai sensi dell'articolo 48 della legge 9 marzo 1989, n. 88, la sospensione, chiedendone altresì l'annullamento al Consiglio di amministrazione, per contrasto con norme di legge, che si è espresso nel successivo mese di febbraio in senso sfavorevole al sacerdote³⁰.

Fonti riconducibili all'Istituto hanno al riguardo, a mio avviso correttamente, ribadito che gli iscritti al Fondo clero sono «destinatari di prestazioni pensionistiche specifiche in considerazione della particolare funzione svolta da sacerdoti e ministri di culto»³¹. E indirettamente confermano come il riferimento, in materia di incumulabilità della «pensione quota 100» con i redditi da lavoro, contenuto nella circolare INPS del 9 agosto 2019, n. 117, ai «compensi percepiti per l'esercizio della funzione sacerdotale ai sensi dell'articolo 24 della legge 20 maggio 1985, n. 222», non possa non rilevare per il caso in cui i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico flessibile siano conseguiti dal sacerdote con riguardo a pensione diversa da quella gravante sul Fondo clero.

Naturalmente, la disposizione in esame della legge n. 903 del 1973 non osta invece a che il ministro di culto possa essere titolare (nel rispetto di tutti i requisiti richiesti dalle norme di diritto comune) di prestazioni previdenziali (aventi carattere assistenziale) poste a carico del generale sistema pensionistico, allorché esse siano riconosciute a tutti i cittadini, e indipendentemente dallo svolgimento in passato di attività lavorativa³² (caso tipico il così detto «assegno sociale», attualmente concesso a chi ha compiuto 67 anni di età e versi in stato di bisogno economico).

²⁹ Delibera 15 dicembre 2020, n. 4.

³⁰ Dà notizia del provvedimento di annullamento adottato dal Consiglio di amministrazione dell'INPS, V. SPINELLI, *Le regole di Quota 100, in attesa della serie A*, cit.

³¹ Ufficio relazioni con i media Inps, in *Avvenire*, 19 dicembre 2020. Si veda anche il *XXI Rapporto annuale dell'INPS* (luglio 2022) dove si precisa che sono «esclusi da "Quota 100" il personale del comparto difesa, sicurezza e soccorso pubblico e gli iscritti al Fondo Clero» (p. 199).

³² Cfr. N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 196.

4. (segue) *La ragione basilare sottesa alla previsione di un regime previdenziale speciale*

Di là dei dettagli tecnici riguardanti i requisiti e i contenuti delle prestazioni erogabili a favore dei ministri di culto – su cui ci si soffermerà più avanti – è necessario chiarire meglio quali siano stati gli scopi perseguiti dalla legge con l’istituzione di un fondo pensionistico speciale, nonostante il contenuto della norma dell’articolo 2 della legge n. 903 del 1973 non si occupi esplicitamente di tale aspetto.

La legge assicura una tutela previdenziale ai ministri di culto al ricorrere di determinati requisiti, *direttamente e soltanto per quell’attività di carattere propriamente ministeriale da essi svolta, che vale a connotarne in maniera peculiare il relativo status all’interno dell’ordinamento*³³.

Capita di frequente che il ministro di culto svolga vera e propria attività lavorativa. Si può trattare di attività lavorativa del tutto distinta e indipendente dal suo *status* ministeriale (ad es. svolta alle dipendenze di enti pubblici o di privati, oppure in via autonoma, quale quella libero-professionale, secondo uno schema ricorrente assai spesso fra i ministri delle confessioni diverse dalla cattolica)³⁴; si può anche trattare di attività lavorativa, per quanto formalmente esterna allo *status* ministeriale, ma in qualche modo collegata con esso: si pensi, ad esempio, per il ministro cattolico, all’attività svolta quale insegnante di religione nelle scuole pubbliche, o quale cappellano. Anche in tali casi sussiste un vero e proprio rapporto di lavoro, avente ad oggetto mansioni, più o meno strettamente, collegate con l’esercizio dell’attività ministeriale, ma da questa pur sempre distinte.

In entrambe le situazioni richiamate, qualora il ministro di culto sia impegnato in un vero e proprio rapporto di lavoro, per tale tipo di attività da

³³ Per approfondimenti sulla natura di tale *status* rinvio ad A. LICASTRO, *I ministri di culto nell’ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 2005.

³⁴ Resta esclusa la possibilità per il ministro di culto di svolgere attività in relazione alla quale la legge preveda una specifica ipotesi di incompatibilità (professionale). Rinvio ad A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., pp. 336 ss. In giurisprudenza sul tema, da ultimo, cfr. Cons. Stato, sez. II, 17 dicembre 2021, n. 8409, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2022/3, p. 812.

lui svolta *non vengono in alcun modo in rilievo l'oggetto e gli scopi della tutela previdenziale* di cui alla legge in esame. Questa si occupa unicamente della posizione specifica del ministro di culto derivante dall'attività ministeriale svolta *per conto della confessione religiosa di appartenenza*.

Il discrimine non è, in altri termini, rappresentato dalla natura oggettivamente *spirituale* dell'attività svolta, potendo essa costituire oggetto di un vero e proprio contratto o rapporto di lavoro³⁵; al contrario bisogna considerare gli obiettivi perseguiti con lo svolgimento dell'attività spirituale, se cioè essa è finalizzata all'adempimento di un rapporto di lavoro o se invece ha natura ministeriale, sia cioè resa per prestare semplicemente *servizio* alla comunità religiosa di appartenenza.

Anche in quest'ultimo caso il legislatore ha potuto assicurare al ministro di culto veri diritti previdenziali, e ciò ha fatto, almeno apparentemente, ritenendo di poter *assimilare* la figura del ministro stesso a quella del tipico lavoratore. Vengono cioè ravvisati, nelle due situazioni, margini piuttosto estesi di coincidenza sostanziale nel tipo di attività e nelle modalità del suo svolgimento. Non bisogna, pertanto, pensare a un risultato conseguito solo per effetto dell'evoluzione del concetto stesso di sicurezza sociale in un senso potenzialmente comprensivo della prevenzione dai rischi cui può andare incontro il semplice cittadino (a prescindere dalla qualifica di lavoratore); bisogna anche considerare piuttosto l'impossibilità di stabilire barriere concettuali atte a differenziare irrimediabilmente dal «lavoratore» (in senso stretto) colui che è impegnato a tempo pieno a prestare attività ministeriale per conto della confessione religiosa di appartenenza.

Ci si colloca così, come è stato osservato, nell'ambito del «più generale ampliamento della tutela previdenziale [...] che ha portato a considerare

³⁵ Un tempo si parlava di «negoziabilità» di tale tipo di attività: cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, VI legislatura, seduta del 17 ottobre 1973, intervento dell'on. Salvatori, p. 9857: «Prima ancora che negli indirizzi della Corte di cassazione, la soluzione del diritto del clero al trattamento pensionistico era da ritrovare nei principi fondamentali della Costituzione repubblicana. Tra questi vi è sicuramente quello che porta a vedere nel sacerdote non solo colui che i cattolici chiamerebbero lo stesso Cristo, ma certamente il titolare di un'attività negoziabile, come la definì la Cassazione, intesa per noi come servizio sociale reso a tutta la comunità nelle sue varie dimensioni pluralistiche».

come soggetti protetti tutti i cittadini svolgenti un'attività *lato sensu* lavorativa, da intendersi questa nel senso più ampio del termine, ossia, secondo il dettato costituzionale, come “lavoro in tutte le sue forme ed esplicazioni” (art. 35, primo comma, Cost.)³⁶, da leggere anche in connessione col dovere di ogni cittadino «di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società»³⁷ e che risponde a fondamentali bisogni di una significativa parte della collettività a cui favore viene svolta e da cui viene concretamente fruita³⁸.

È pacifico, in ogni caso, qualunque sia cioè l'impostazione – in chiave *assicurativa* o *assistenziale* – prescelta nella ricostruzione della natura del sistema pensionistico generale e del trattamento speciale di cui alla legge n. 903 del 1973, che «la disciplina previdenziale in favore dei ministri di culto nasce a ricalco della legislazione generale, assumendo come punto ideale di riferimento la figura tipica del lavoratore subordinato e dell'assicurazione»³⁹. Tanto che, la chiara e inequivoca (anche se, secondo taluno,

³⁶ F. FRANCESCHI, *Questioni, effettive o presunte, in tema di accertamento dell'invalidità pensionabile del clero cattolico*, in *Inform. prev.*, 2002, n. 5, p. 1102 e p. 1104 (e riferimenti *ivi* contenuti). Cfr. anche C. CIOTOLA, *I ministri di culto in Italia*, Luigi Pellegrini, Cosenza, 2009, pp. 44 ss.

³⁷ F. FRANCESCHI, *Questioni, effettive o presunte*, cit., p. 1103; R. FREDÀ, *La destinazione extrafiscale del cinque per mille e il sostentamento del clero cattolico e non cattolico*, in *Dir. e religioni*, 2014, n. 2, p. 179.

³⁸ A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 467. Si rifà anche all'art. 3, secondo comma, Cost. (sulla scorta dell'opinione di A.C. Jemolo), P. COLELLA, voce *Pensioni (diritto canonico e diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, p. 973, secondo cui l'attuazione di questo principio costituzionale «può compiersi anche attraverso queste forme di applicazione della “sicurezza sociale” ai ministri dei culti cattolici ed acattolici». Cfr., da un punto di vista generale, anche U. CAMPESE, *Considerazioni sulla previdenza sociale del clero cattolico*, in *Prev. soc.*, 1984, I, pp. 1241 ss.; G. PERONE, *La previdenza per i ministri di culto e per i religiosi*, in AA.VV., *Rapporti di lavoro e fattore religioso*, Jovene, Napoli, 1988, pp. 25 ss.; O. MANZI, *Il sistema di tutela previdenziale degli appartenenti al clero ed alle altre confessioni religiose tra fondo speciale e assicurazione obbligatoria*, in *Giust. civ.*, 1992, I, pp. 2743 ss.

³⁹ Così N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 185, riferendo anche l'opinione di F. PETRONCELLI HÜBLER, *La previdenza per i ministri di culto e per i religiosi*, in AA.VV., *Rapporti di lavoro e fattore religioso*, cit., p. 10. Secondo FIORITA, *ibidem*, p. 186, per altro, «tale presupposto svanisce mano a mano che si scende nelle pieghe della

discutibile) scelta del legislatore, non può non avere un riverbero sulla stessa qualificazione della natura giuridica del rapporto che lega il ministro di culto alla comunità religiosa di appartenenza⁴⁰.

Tuttavia, chi muove dall'idea di una completa irriducibilità al modello lavoristico dell'attività svolta dal ministro di culto, è portato a sostenere l'assoluta specialità o specificità dei diritti previdenziali assicurati dalla legge in esame, che avrebbe dovuto assumere a presupposto non la predetta assimilazione ministro di culto/lavoratore, ma «lo speciale *status* di questi soggetti», la «funzione sociale rivestita dall'esercizio del ministero», la «liberazione dal bisogno che determinati eventi sono destinati ad ingenerare»⁴¹.

5. (segue) *Le principali innovazioni introdotte rispetto al precedente regime*

Dal punto di vista prima precisato (considerazione dei ministri di culto per la loro attività pastorale), la legge in esame non rappresenta una novità nel nostro ordinamento, non è cioè a essa che può farsi risalire, in Italia, l'introduzione di una tutela previdenziale dei ministri di culto considerati come tali, atta cioè a qualificare in sé e per sé come meritevole di tutela a fini pensionistici quella stessa attività ministeriale che vale a connotare in

legislazione». Cfr. anche M. PARISI, *Interventi pubblici a sostegno del fenomeno religioso e rispetto della legalità costituzionale. Il sistema dell'otto per mille all'esame della Corte dei Conti*, in *Dir. e religioni*, 2015, n. 1, p. 161, nt. 13, secondo cui, in questa materia, si sono «avallate decisioni normative e modalità attuative in bilico tra antinomie ed esitazioni, che hanno contribuito a snaturare il modello d'origine».

⁴⁰ Rinvio ad A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 472; ID., *Note critiche sulle ultime determinazioni della Cassazione in materia di sostentamento del clero*, in *Dir. eccl.*, 1997, II, p. 130, dove avevo rilevato che «la previsione legale di specifici diritti di natura previdenziale sembra postulare l'esistenza di una situazione assimilabile a quella lavorativa».

⁴¹ Cfr. N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 186 e *passim*, secondo il quale la legislazione vigente dovrebbe essere ripensata «al fine di collocarla su basi più moderne e costituzionalmente orientate, di modo da garantire una adeguata protezione sociale a tutti e soltanto i ministri di culto che si trovino in una (il più possibile concreta) situazione di bisogno indotta dallo svolgimento della propria attività in favore della comunità di appartenenza», *ibidem*, p. 191.

modo peculiare il complessivo *status* di tali soggetti.

L'istituzione di un tale tipo di tutela deve, infatti, farsi risalire alle leggi n. 579 e n. 580 del 5 luglio 1961. Le leggi fino ad allora esistenti, invece, prevedevano per i sacerdoti solo la possibilità di beneficiare «delle assicurazioni sociali quando ... si concretassero gli estremi che ne permettevano l'ingresso nel campo di applicazione delle assicurazioni generali obbligatorie e cioè quando svolgevano attività retribuita alle dipendenze di terzi»⁴², ossia non contemplavano i ministri di culto «nell'esercizio e per l'esercizio dei loro compiti religiosi, ma esclusivamente il clero che svolgesse un'opera dipendente retribuita che la legge considerava compresa tra le prestazioni lavorative tutelabili con assicurazioni sociali, e quindi distinta dal ministero spirituale»⁴³.

Pertanto, l'istituzione, ad opera delle leggi del 1961 e poi della legge del 1973, della particolare forma di previdenza per i ministri di culto, indica, per implicito ma in modo molto chiaro, che l'attività pastorale, volta a qualificare lo *status* stesso di ministro di culto, resta del tutto estranea al sistema dell'assicurazione generale obbligatoria, a meno che non sia dedotta nei contenuti di un vero e proprio rapporto di lavoro concluso tra il sacerdote (o altro ministro di culto) e un terzo⁴⁴.

Quanto alle principali innovazioni introdotte dalla legge n. 903 del 1973 rispetto alla previgente normativa vanno segnalati alcuni profili di quella disciplina su cui si appuntavano le critiche di coloro che giudicavano complessivamente inadeguata la tutela previdenziale così assicurata ai ministri di culto.

Anzitutto, l'età pensionabile fissata a 70 anni, e dunque (notevolmente)

⁴² F. GLIGORA, *Le Pensioni al Clero*, cit., p. 9.

⁴³ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 35.

⁴⁴ *Il fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, a cura del Servizio fondi speciali di previdenza-Ufficio studi dell'INPS, cit., p. 8: la particolare forma previdenziale «ha implicitamente confermato il principio che l'attività specifica e propria dei sacerdoti e ministri di culto (cura delle anime ed assistenza religiosa) non può dar luogo all'assoggettamento dell'assicurazione obbligatoria comune tranne che nella ipotesi in cui esista, tra il sacerdote ed una pubblica amministrazione o un terzo un vero e proprio rapporto di lavoro dipendente».

superiore (almeno a quell'epoca) rispetto alla generalità delle altre forme previdenziali; in secondo luogo, la mancata previsione dell'adeguamento al costo della vita della quota minima di pensione, che veniva così corrisposta in una misura fissa e di modesta entità; ancora, la previsione del divieto di cumulo tra la pensione a carico dei fondi e quella a carico dell'assicurazione generale obbligatoria, che se era stata anteriormente liquidata, veniva revocata e sostituita da un supplemento. Pertanto, poteva risultare in molti casi senz'altro più conveniente, per l'iscritto a uno dei fondi speciali, scegliere di non presentare domanda per ottenere la liquidazione della pensione a carico dei medesimi (ossia rinunciare, sostanzialmente, a essa), mantenendo così invariato il trattamento pensionistico derivante dalla predetta assicurazione generale (conveniva in particolare farlo quando questa era integrata al minimo di legge) e evitando così un danno economico⁴⁵. Restavano, inoltre, senza effetto i contributi versati nell'assicurazione generale obbligatoria dopo la data del pensionamento a carico dei fondi speciali⁴⁶.

I sacerdoti ridotti allo stato laicale e i ministri acattolici cessati anticipatamente dalle funzioni erano del tutto privi di tutela, dal momento che non era data loro né la possibilità di proseguire volontariamente i versamenti e ottenere così le prestazioni al maturare dei requisiti richiesti, né di recuperare in altro modo i contributi versati⁴⁷; anche i superstiti del ministro di culto deceduto, pur in presenza di «considerevoli contributi versati dal defunto», non potevano vantare alcun diritto previdenziale indiretto, non essendo prevista la reversibilità della pensione in caso di morte del sacerdote o del ministro acattolico⁴⁸.

Per altri profili ancora, sembrava che la legge n. 580 del 1961 avesse assicurato migliore tutela ai ministri acattolici, rispetto a quella assicurata,

⁴⁵ Il «supplemento spettante in luogo della pensione revocata, sommato alla pensione di vecchiaia a carico dei fondi, veniva ad essere complessivamente inferiore all'importo della pensione dell'assicurazione generale obbligatoria da revocare»: C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., pp. 35 s.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 37.

⁴⁸ C. MORICONI, *ibidem*.

dalla coeva normativa, al clero cattolico⁴⁹, il che appariva decisamente in contrasto con gli indirizzi generali di politica ecclesiastica dell'epoca.

6. *Natura e compiti del Comitato di vigilanza*

Poiché il Fondo di previdenza dei ministri di culto non è dotato di personalità giuridica, non ha propri organi amministrativi (quali il Consiglio di amministrazione o il Collegio dei sindaci), ma la legge n. 903 del 1973 ha previsto un «Comitato di vigilanza», con una particolare composizione (determinata dall'art. 4) e con speciali competenze (descritte dall'art. 3). Si tratta di organo dell'Istituto nazionale della previdenza sociale.

Le leggi n. 579 e n. 580 del 1961 avevano istituito due distinti comitati di vigilanza, uno per la gestione del Fondo per l'assicurazione di invalidità e vecchiaia del clero e l'altro per la gestione del Fondo per l'assicurazione di invalidità e vecchiaia dei ministri di culti diversi dalla religione cattolica. Il decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 639, nel ridefinire l'organizzazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, aveva introdotto alcune modifiche sia nella composizione del Comitato speciale per il clero (art. 27), sia in quella del Comitato speciale per i ministri acattolici (art. 28). Successivamente, l'articolo 4 della legge n. 903 del 1973 ha disciplinato la composizione dell'unico Comitato speciale con la sostituzione del vecchio testo dell'articolo 27 e l'abrogazione del successivo articolo 28 del decreto n. 639 del 1970.

In forza dell'articolo 3 della legge n. 903 del 1973 il Comitato esplica:

I) una attività di vigilanza (vera e propria) sull'applicazione delle norme

⁴⁹ Cfr. C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., pp. 37 s., il quale in particolare sottolinea, a questo proposito, che «per l'applicazione della legge n. 579 non era prevista una norma generale in ordine ad intese con l'autorità ecclesiastica, così com'era prevista un'intesa per fine analogo, con le rappresentanze delle confessioni religiose acattoliche (v. art. 20, legge 5 luglio 1961, n. 580)». Al contrario (e sia pure con riferimento alla normativa oggi vigente), reputa che la mancata previsione della mini-intesa per la Chiesa cattolica si risolva in un privilegio per quest'ultima, M. PARISI, *Interventi pubblici*, cit., p. 161, nt. 13.

che disciplinano il Fondo (lett. *a*, prima parte);

II) una *attività di giustizia amministrativa*, in quanto chiamato a decidere in via definitiva i ricorsi presentati dagli interessati e che possono riguardare sia aspetti legati ai contributi, sia alla corresponsione delle prestazioni (lett. *b*) (si pensi, ad esempio, ai ricorsi contro il rigetto della domanda di pensione di invalidità motivato col mancato riconoscimento della situazione invalidante);

III) una *attività consultiva*, attraverso pareri sulle questioni insorgenti dall'applicazione delle norme che regolano il Fondo (lett. *a*, seconda parte), sui provvedimenti necessari per conservare l'equilibrio tecnico-finanziario del medesimo, nonché sui bilanci preventivi annuali, sui rendiconti annuali e sui bilanci tecnici (lett. *c*).

Non si tratta, quindi, di un comitato di amministrazione in senso stretto, del tutto assimilabile a questo tipo di organo esistente presso altre gestioni, sebbene l'espressione «comitati amministratori delle gestioni, fondi e casse», utilizzata talvolta dalla legge⁵⁰, viene in genere considerata come comprensiva anche di figure non strettamente riconducibili ai comitati amministratori di fondo veri e propri. Questo tipo di lettura ha avuto precise conseguenze in ordine alla composizione dell'organo in esame.

L'articolo 4 della legge n. 903 del 1973 aveva previsto che il Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale presiedesse il Comitato e fosse quindi membro di diritto del medesimo. Anche questa previsione della legge n. 903 risulta, tuttavia, ormai superata, a seguito dell'evoluzione normativa concernente l'assetto organizzativo interno dell'INPS.

L'articolo 8, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 1997, n. 366, ha stabilito, in via generale, per i comitati amministratori delle gestioni, fondi e casse operanti presso l'INPS, che ciascun comitato, nella prima seduta, sceglie tra i propri membri il Presidente il quale, in caso di assenza o impedimento, può delegare un componente del comitato stesso.

⁵⁰ Cfr. art. 1, n. 4, del d.P.R. 30 aprile 1970, n. 639, poi sostituito dall'art. 2 della legge 9 marzo 1989, n. 88; art. 3, comma 10, d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479; art. 2, comma 2, d.P.R. 24 settembre 1997, n. 366.

I membri del Comitato (un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, uno del Ministero del tesoro, i rappresentanti del clero e delle confessioni diverse dalla cattolica) sono nominati con decreto ministeriale (art. 4 della legge n. 903 del 1973) (decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali)⁵¹.

Per quanto riguarda i *rappresentanti del clero*, occorre la preventiva designazione da parte della Federazione tra le associazioni del clero in Italia (FACI) (art. 4 legge n. 903 del 1973); per i *rappresentanti delle confessioni acattoliche*, si richiede, oltre alla preventiva designazione da parte degli organi esecutivi delle confessioni medesime, il conforme parere del Ministro per l'interno nonché che gli stessi siano iscritti al Fondo (art. 4 legge n. 903 del 1973) (si dovrà quindi necessariamente trattare di ministri di culto). Non è chiaro a quale logica risponda la regola sulla base della quale la Chiesa cattolica (per il tramite della FACI) può scegliere i propri rappresentanti tra appartenenti al clero o tra persone esperte del tutto esterne alla confessione, mentre quest'ultima possibilità resta preclusa alle altre confessioni.

La legge n. 903 del 1973 aveva previsto un numero di componenti pari a cinque per i rappresentanti del clero e a due per i rappresentanti delle confessioni diverse dalla cattolica. Ma l'articolo 7, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2010 ha previsto che, con effetto dalla ricostituzione dei comitati amministratori delle gestioni, fondi e casse di cui all'articolo 1, primo comma, n. 4), del decreto del Presidente della Repubblica n. 639 del 1970, e successive modificazioni, il numero dei rispettivi componenti fosse ridotto in misura non inferiore al trenta per cento, sicché attualmente i rappresentanti del clero sono tre mentre le confessioni diverse dalla cattolica hanno un solo rappresentante.

Si è ritenuto che questa nuova composizione del Comitato abbia inciso sulle garanzie di rappresentanza del clero cattolico – passata, da cinque componenti su un totale di nove, a tre componenti su un totale di sei – in

⁵¹ Cfr. da ultimo il D.M. 15 gennaio 2020, integrato dal D.M. 18 febbraio 2020 in www.lavoro.gov.it.

quanto la precedente composizione avrebbe in ogni caso assicurato un peso maggioritario ai componenti dell'organo espressione di quell'area di interessi. Ci sarebbe stato anche un improprio rafforzamento in termini relativi del peso riconosciuto alla rappresentanza ministeriale – passata da due su nove a due su sei – cui la legge n. 903 del 1973 avrebbe invece voluto riservare compiti delimitati di «semplice controllo burocratico»⁵².

Salvo l'effetto, indiscutibile, dell'accresciuto peso riconosciuto alla rappresentanza ministeriale, è però forse eccessivo parlare di «stravolgimento nell'impianto del Fondo Clero» conseguente alla riforma⁵³. Si deve osservare che la componente cattolica risultava maggioritaria nella composizione dell'organo come delineata dalla legge n. 903 del 1973, solo se non veniva computata la presidenza dell'organo, riservata di diritto al Presidente dell'INPS⁵⁴. Se si guarda invece alla composizione completa dell'organo risultante dalla previsione normativa del 1973, la componente cattolica rappresentava esattamente la metà del totale dei membri dell'organo, così come avviene attualmente. Anzi oggi, qualora il presidente del Comitato sia scelto tra i rappresentanti del clero cattolico, sembrerebbe che, in forza della regola secondo cui in caso di parità di voti prevale quello del presidente, possa essere garantita alla componente cattolica una maggioranza numerica non assicurata (almeno, ripeto, stando alle previsioni della legge n. 903) in passato.

Ai sensi dell'articolo 1 del decreto n. 639 del 1970, cui fa rinvio la norma dell'articolo 4 della legge n. 903 del 1973, i membri del Comitato di vigilanza devono essere rinnovati ogni quattro anni. Alla scadenza del mandato, essi possono essere confermati, mentre cessano dalle funzioni allo scadere del termine anche se sono stati nominati nel corso del quadriennio in sostituzione di altri dimissionari, decaduti dalla carica o deceduti. Alla

⁵² Per questo tipo di rilievi si veda V. SPINELLI, *Fondo Clero, invasione di campo*, in *Avvenire*, 24 febbraio 2011.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Non appare chiaro perché il citato A. non consideri il Presidente dell'INPS quale componente dell'organo ai sensi della legge n. 903 del 1973. Forse si tratta di una svista, cui è sicuramente da imputare l'affermazione secondo cui il Comitato clero era prima composto da nove membri «designati dalle varie confessioni» (*ibidem*).

scadenza del mandato, i componenti del Comitato restano in carica fino all'insediamento dei nuovi organi.

7. *I soggetti assicurati. L'obbligatorietà dell'iscrizione e le deroghe previste per alcune confessioni*

La legge n. 903 del 1973 configura l'iscrizione al Fondo per i ministri di culto delle diverse confessioni religiose come avente *carattere di obbligatorietà*.

La stessa legge aveva previsto un'unica categoria di ministri di culto *esonerati dall'obbligo dell'iscrizione*, costituita dai rabbini, vice rabbini e dagli altri funzionari di culto ai quali fosse stato assicurato, dalle comunità israelitiche dalle quali dipendono, il trattamento di quiescenza stabilito dall'articolo 62 del regio decreto 30 ottobre 1930, n. 1731, con iscrizione, a termini dell'articolo 39 della legge 11 aprile 1955, n. 379, alla Cassa per le pensioni ai dipendenti degli enti locali (art. 5, comma 4)⁵⁵. L'esonero dall'obbligo era quindi collegato alla titolarità di un'altra copertura previdenziale, dipendente dalla particolare natura riconosciuta un tempo alle comunità israelitiche e al rapporto da esse instaurato con i propri funzionari religiosi. C'era pure da considerare la particolarità derivante dalla

⁵⁵ L'art. 62 del r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731 («Norme sulle Comunità israelitiche e sulla Unione delle Comunità medesime») stabiliva che «Ai rabbini capi, ai vice-rabbini capi, ai funzionari di culto, ai maestri di religione, agli impiegati e ai salariati e alle loro famiglie deve essere assicurato dalle comunità o dall'Unione, da cui dipendono, un adeguato trattamento di quiescenza, il quale, in ogni caso, non può essere inferiore a quello spettante a norma di legge agli impiegati degli enti locali». Il primo comma dell'art. 39 della legge 11 aprile 1955, n. 379 («Miglioramenti dei trattamenti di quiescenza e modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro»), aveva dato «facoltà agli enti parastatali, agli enti di diritto pubblico, agli enti morali e alle Regioni di iscrivere alla Cassa per le pensioni ai dipendenti degli enti locali, alla Cassa per le pensioni agli insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate e alla Cassa per le pensioni ai sanitari le rispettive categorie di personale da essi dipendenti». In tal caso, gli enti predetti, «sono esonerati dall'assicurazione obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia e i superstiti nei riguardi del personale per il quale si effettua l'iscrizione» ai suddetti Istituti di previdenza (comma 5 dell'art. 39 cit.).

circostanza della dubbia riconducibilità alla categoria dei «ministri di culto», rigorosamente intesa, dei «funzionari» del culto ebraico, per i quali l'espressa esclusione dell'obbligo di iscrizione a opera della legge n. 903 del 1973 (art. 5, comma 4) suonava come possibile iscrizione (facoltativa) al Fondo speciale.

La legge 8 marzo 1989, n. 101, di approvazione dell'Intesa con la Confessione ebraica, dopo avere abrogato il richiamato regio decreto del 1930, stabilisce ora che i ministri di culto nominati dalle Comunità e dall'Unione a norma dello Statuto dell'ebraismo italiano «possono essere iscritti al Fondo speciale di previdenza e assistenza per i ministri di culto» (art. 31, secondo comma)⁵⁶. Viene così ad essere ribadito che, per i ministri di culto della Confessione ebraica, *non sussiste un obbligo* di iscrizione al Fondo speciale di cui alla legge in esame, e questo, però, ora, a prescindere dall'esistenza di altre coperture assicurative a favore dei predetti ministri di culto ebraici.

Se tale previsione normativa appare di agevole interpretazione, si è invece complicata la questione del trattamento da riservare ai «funzionari di culto», perché essi, per un verso, non sembrano qualificabili (sempre e a tutti gli effetti) propriamente come «ministri di culto»⁵⁷ (e sono coloro che posseggono tale qualifica che oggi, ai sensi dell'intesa, possono iscriversi al Fondo); e, per altro verso, perché il potere certificativo confessionale, che l'articolo 31 della legge n. 101 del 1989 richiama a proposito (fra l'altro) dell'applicazione della disposizione suddetta, non sembra di per sé dotato dell'attitudine, in materie come quella disciplinata dalla legge n. 903 del 1973, di elidere ogni margine di apprezzamento nell'operatore statale del

⁵⁶ Ai fini dell'applicazione della norma, l'Unione delle comunità ebraiche «rilascia apposita certificazione delle qualifiche dei ministri di culto» (art. 3, comma 3, legge n. 101 del 1989). La previsione dell'Intesa sembra rendere di per sé operativa la facoltà di iscrizione, anche se a una intesa procedimentale dovrebbe essere rimessa la fissazione delle concrete modalità (F. TARCHIANI, *La specialità del regime previdenziale dei ministri del culto ebraico*, in *Commenti e contributi di Odir*, Aracne, ottobre 2005, pp. 313 ss.).

⁵⁷ Sia consentito il rinvio ad A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 684.

diritto circa l'effettiva natura «ministeriale» delle funzioni concretamente svolte da chi dichiara di agire come «ministro di culto»⁵⁸.

Anche per i ministri di culto di altre confessioni religiose diverse dalla cattolica l'iscrizione al Fondo ha carattere meramente *facoltativo* per esplicita previsione di legge.

Parla di *facoltà* per i ministri di culto di essere iscritti nel Fondo speciale di previdenza e assistenza, l'Intesa tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale⁵⁹; analogamente dispone l'Intesa tra lo Stato e l'Unione Induista Italiana, Sanatana Dharma Samgha⁶⁰.

Una ulteriore particolarità, ravvisata in alcune intese, deriverebbe dalla norma che si limita a richiamare l'eventuale obbligo per i ministri di culto di versamento dei contributi assistenziali e previdenziali previsti dalle leggi vigenti, senza un esplicito collegamento con l'iscrizione al Fondo di previdenza speciale di cui alla legge n. 903 del 1973. Così dispone ad esempio l'articolo 17, comma 3, della legge 29 dicembre 2021, n. 240, che ha approvato l'Intesa tra lo Stato e l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra»⁶¹. Si è al

⁵⁸ A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 692.

⁵⁹ Art. 3, comma 4 della legge 30 luglio 2012, n. 126 («Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione»).

⁶⁰ L'art. 8, comma 3, della legge 31 dicembre 2012, n. 246 («Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Induista Italiana, Sanatana Dharma Samgha, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione») stabilisce che «I ministri di culto possono iscriversi al Fondo di previdenza ed assistenza per il clero».

⁶¹ «L'Associazione «Chiesa d'Inghilterra», le cappellanie e le congregazioni provvedono altresì, per i ministri di culto che vi siano tenuti, al versamento dei contributi assistenziali e previdenziali previsti dalle leggi vigenti». Analogamente dispone l'art. 27, secondo comma, della legge 30 luglio 2012 n. 128 («Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione»): «La Chiesa apostolica in Italia provvede ad operare, su tali assegni, le ritenute fiscali secondo le disposizioni tributarie in materia, nonché al versamento dei contributi assistenziali e previdenziali previsti dalle vigenti leggi». Non contiene nessun riferimento al Fondo clero neppure la legge 22 novembre 1988, n. 516 («Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7 giorno»), pur stabilendo che «L'Unione provvede [...], per i ministri di culto e per i

riguardo osservato che questo tipo di previsione normativa, «che fa riferimento a una generica osservanza degli obblighi con la previdenza, offre [...] spazio per l'iscrizione ad assicurazioni diverse dal Fondo Clero, creando disparità di trattamento con i ministri invece obbligati al Fondo»⁶².

Infine, non manca qualche Intesa priva di qualsiasi riferimento alla materia della previdenza dei ministri di culto. È il caso dell'Intesa stipulata dallo Stato con i mormoni⁶³, nella quale il silenzio sul punto deve verosimilmente essere letto come proiezione al livello previdenziale della nota contrarietà di principio della Confessione ad accettare forme di intervento finanziario dello Stato per il mantenimento del personale ecclesiastico, remunerato soltanto con i contributi volontari dei fedeli, consistenti nelle decime e nelle offerte (art. 24 della legge n. 127 del 2012)⁶⁴.

8. (segue) *I requisiti per l'iscrizione. a) La qualifica confessionale*

In linea generale, ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 903 del 1973 e dell'articolo 42, comma 6, della legge n. 488 del 1999, devono considerarsi

missionari che vi siano tenuti, al versamento dei contributi assistenziali e previdenziali previsti dalle leggi vigenti» (art. 32, comma 4).

⁶² V. SPINELLI, *Ministri anglicani sulla soglia del Fondo*, in *Avvenire*, 24 ottobre 2019. Per altro, lo stesso A. altrove (*Gli «apostolici» nel Fondo Inps*, in *Avvenire*, 15 novembre 2012) dà conto della posizione espressa dal Presidente della Chiesa apostolica d'Italia, il quale avrebbe confermato che, «malgrado il non espresso riferimento dell'Intesa al Fondo clero dell'Inps, la confessione provvede alla iscrizione dei suoi ministri di culto nella assicurazione speciale dell'Istituto di previdenza».

⁶³ L'Intesa è stata approvata con la legge 30 luglio 2012, n. 127, «Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione».

⁶⁴ Secondo D. BILOTTI, *Indagine funzionale sui ministri di culto nell'ordinamento italiano. Crescenti profili di atipicità*, in *Dir. e religioni*, 2011, n. 2, pp. 123 s., «il carattere volontaristico della prestazione, pur non direttamente ed integralmente assimilabile alla disciplina del lavoro volontario (si veda ancora la tematica dei permessi di soggiorno), avrebbe reso meno coerente la possibile generalizzazione della facoltà dell'iscrizione al Fondo».

quali requisiti per il sorgere dell'obbligo assicurativo i seguenti:

- a) titolarità di una particolare *qualifica professionale*;
- b) essere al *servizio di strutture ecclesiali italiane*;
- c) svolgimento *effettivo* di attività di carattere ministeriale.

A ognuno di questi requisiti si dedicherà qui di seguito uno specifico approfondimento.

I *soggetti* tenuti obbligatoriamente ad iscriversi al Fondo devono, anzitutto, rivestire una particolare qualifica professionale. Si tratta della qualifica di «*sacerdote secolare*» o di quella di «*ministro di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*» (art. 5, primo comma).

Il «*sacerdote secolare*» è colui che nell'ordinamento canonico riveste la qualifica di *chierico che abbia ricevuto l'ordinazione sacerdotale e sia incardinato in una diocesi* (non deve, quindi, essere ascritto ad un Istituto religioso, Ordine o Congregazione, nel qual caso egli apparterrebbe al clero regolare). Si tratta in sostanza dei *presbiteri* e dei *vescovi*, mentre rimangono in ogni caso esclusi dall'assicurazione i diaconi, in assenza di una esplicita estensione dell'obbligo di iscrizione nei loro riguardi (o della esplicita previsione di una semplice facoltà)⁶⁵. Ne deriva che, sebbene i *sacerdoti regolari*

⁶⁵ Al contrario qualche A. – ritenuto che possano senz'altro iscriversi al Fondo i «funzionari di culto» ebraici, privi della qualifica di «ministri di culto», e da considerare piuttosto quali figure di «laici» svolgenti compiti di semplice supporto all'attività di culto vera e propria – reputa che bisognerebbe giungere alla medesima conclusione, per ragioni di coerenza sistematica, nei riguardi delle figure di «funzionari» «laici» di tutte le confessioni religiose, impegnati, in modo continuativo, in una analoga attività di supporto al culto. Secondo questa tesi, risulterebbe così ammissibile l'iscrizione (facoltativa) al Fondo, nell'ambito del personale della Chiesa cattolica, delle figure «del diacono, del sacrista, dell'organista e anche del lettore e dell'accollito»: V. SPINELLI, *Comunità ebraiche e antiche novità*, cit.; ID., *Parrocchie, è operativo l'Ente bilaterale degli addetti al culto*, in *Avvenire*, 11 ottobre 2018. Tuttavia, stando alle norme in vigore per la Chiesa cattolica, dovrebbe valere una sola delle seguenti alternative: o il diacono è da considerare «ministro di culto» alla stessa stregua del sacerdote e allora sussiste per lui l'*obbligo* dell'iscrizione; oppure non lo si può considerare tale, e allora non è consentita neppure l'iscrizione *facoltativa*. Per una esplicita equiparazione, ai fini previdenziali, ai «ministri di culto», di figure, peculiarmente qualificate dal punto di vista confessionale, ma non rientranti nella predetta categoria, cfr. l'art. 32, comma 3, della legge 22 novembre 1988, n. 516, riguardante le Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, secondo cui i missionari avventisti, alle dipendenze di comunità o enti dell'Unione, «sono equiparati ai fini assistenziali e

cumulino lo *status* di religiosi con la titolarità e l'esercizio delle funzioni di ministro di culto⁶⁶, essi restano esclusi dall'assicurazione.

È convinzione diffusa che la legge, negando al clero regolare la fruizione dei benefici pensionistici *de quibus*, abbia introdotto una evidente discriminazione rispetto agli appartenenti a tale categoria di ecclesiastici. La Corte costituzionale, investita della questione, ha, però, escluso che il regime giuridico differenziato si ponga in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione⁶⁷.

Le motivazioni della diversità di trattamento vengono solitamente individuate nel particolare *voto di povertà* che caratterizza lo *status* dei sacerdoti regolari. Si è per altro obiettato al riguardo che «il “voto di povertà” non è altro che uno “status religiosus”, uno stato personale cioè, la cui rilevanza soggettiva è eminentemente morale, religiosa e canonistica, e, pertanto, non può, né deve essere considerata rispetto alla collettività economica, o sociale, o giuridica. Nel rapporto che il singolo religioso instaura con l'Ordine cui egli appartiene, cioè l'emissione del “voto” e le obbligazioni scaturenti, lo Stato è estraneo. Per lo Stato il voto solenne emesso dal religioso non ha alcun valore; e pertanto, pensiamo che sul piano della previdenza sociale non si sarebbe dovuto escludere una parte del clero, proprio quello regolare che ha, parimenti, cura d'anime e funzioni analoghe a quelle del clero secolare»⁶⁸.

Si è pure tentato di individuare altre motivazioni a giustificazione della scelta del legislatore. Probabilmente, «le garanzie dell'assistenza offerte dalla vita comunitaria» al clero regolare, e «le funzioni da esso esercitate mai assunte a valutazione di pubblico interesse, per lo meno secondo

previdenziali ai ministri di culto». La dottrina tradizionale considerava senz'altro esclusi da una possibile iscrizione al Fondo i diaconi, non essendo ancora promossi alla dignità sacerdotale: C. MORICONI, voce *Clero cattolico e ministri delle confessioni acattoliche (Previdenza sociale)*, cit., p. 1278. Sull'estensione della tutela a figure nuove di «operatori confessionali» per effetto delle intese, cfr. F. HÜBLER, *La previdenza per i ministri di culto e per i religiosi*, cit., p. 24.

⁶⁶ A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 459.

⁶⁷ Corte cost., ord. 20-27 aprile 1988, n. 483.

⁶⁸ F. GLIGORA, *Le Pensioni al Clero*, cit., p. 34.

alcuni, non giustificavano all'occhio del legislatore l'onere che sarebbe derivato a carico dell'I.N.P.S. e dello Stato dalla inclusione dei sacerdoti secolari»⁶⁹.

Per rinvenire una prima traccia della discussione parlamentare sul punto, occorre risalire ai lavori preparatori delle leggi del 1961, e in particolare all'intervento del deputato Terranova alla Camera dei deputati, nella seduta del 3 maggio 1961⁷⁰. Il suo intervento è stato così sintetizzato: «non vi è [...] ragione per cui si debba far beneficiare della legge solo il clero secolare: non certamente il voto di povertà dei religiosi che per lo Stato non ha alcun valore; non il fatto che il religioso vive in comunità, in quanto ai bisogni della comunità deve contribuire ogni religioso, e il religioso anziano non solo non è in grado di aiutare ma anzi ha egli stesso bisogno di particolari cure e assistenza a cui a volte le comunità non possono sopperire; tanto più appare ingiustificata l'esclusione proprio oggi [si tenga presente che le considerazioni espresse dal deputato risalgono al 1961] che la grande diminuzione del clero secolare ha portato con sempre maggiore frequenza i sacerdoti regolari ad esercitare quelle funzioni già qualificate di interesse pubblico, riservate in genere nel passato ai sacerdoti secolari. Ma vi è di più, se la legge ammette a godere delle tutele previdenziali il clero secolare per le particolari funzioni che esso, specialmente parroco, svolge a servizio della collettività nazionale è veramente assurdo escludere parroci che appartengono al clero regolare tanto più che trovare un religioso parroco oggi non è cosa infrequente anzi essi aumentano sempre più a causa delle diminuite vocazioni e della scarsità del clero secolare»⁷¹.

Nel corso della discussione del disegno di legge n. 778 del 1972, si insistette sulla necessità di procedere rapidamente con l'approvazione della nuova disciplina riguardante i trattamenti pensionistici del clero secolare e dei ministri acattolici, pur riconoscendo l'esigenza di fornire risposte adeguate alle aspettative del clero regolare, ma in una sede diversa, ossia in

⁶⁹ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 51.

⁷⁰ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, III legislatura, discussioni, seduta del 3 maggio 1961, p. 21009 s.

⁷¹ Riproduco da C. MORICONI, *op. cit.*, p. 51.

occasione dell'esame di una ulteriore e specifica proposta di legge.

Nella replica ai vari interventi che nel corso della discussione alla Camera dei deputati avevano sollecitato, sulla base di varie considerazioni, l'estensione del trattamento pensionistico al clero regolare, il relatore del provvedimento, on. Monti, non ne contesterà la fondatezza, limitandosi a sottolineare che una loro presa in carico avrebbe però comportato l'esigenza di rivedere completamente la struttura del provvedimento, con conseguenti ritardi nell'approvazione del medesimo. Viene, quindi, ritenuto senz'altro preferibile rinviare alla presentazione di un futuro apposito disegno di legge la soluzione del problema⁷². L'on. Del Nero, sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale, porrà l'accento piuttosto sui problemi che l'estensione dell'assicurazione al clero regolare avrebbe prodotto in ordine al pagamento dei contributi previdenziali⁷³. L'on. Boffardi, secondo la quale quest'ultimo problema, tenuto conto del voto di povertà dei singoli religiosi, avrebbe dovuto essere risolto prevedendo «a carico dell'ordine l'adempimento degli oneri, come [...] a favore dell'ordine il percepimento dei diritti»⁷⁴, presenterà anche un ordine del giorno, che invitava il Governo «ad assumere al più presto le iniziative più valide atte ad estendere il sistema previdenziale ed assistenziale agli ordini religiosi e ad eliminare ogni sperequazione esistente nei trattamenti»⁷⁵.

Non manca chi anche oggi in dottrina sottolinea che, per il religioso, il quale sia anche sacerdote che presta servizio in favore dei fedeli, «vi è assoluta identità delle funzioni svolte», sicché la fattispecie «richiede con forza che si arrivi ad un trattamento unitario»⁷⁶.

⁷² *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, VI legislatura, seduta del 17 ottobre 1973, p. 9859.

⁷³ *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, VI legislatura, seduta del 17 ottobre 1973, p. 9862: «si pone il problema di contribuzioni che dovrebbero essere effettuate da parte delle organizzazioni regolari religiose, che non sappiamo se sarebbero in grado di affrontare un tale impegno».

⁷⁴ *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, VI legislatura, seduta del 16 ottobre 1973, p. 9792.

⁷⁵ *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, VI legislatura, seduta del 17 ottobre 1973, p. 9873.

⁷⁶ N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 188.

Caso particolare, in certo senso destinato a rappresentare «un *quid* di intermedio tra clero secolare e clero regolare»⁷⁷, è quello degli appartenenti al clero regolare che, dopo avere fatto la professione dei voti perpetui, abbiano ottenuto l'indulto di *uscita definitiva* dall'istituto di appartenenza (un tempo denominato indulto di «secolarizzazione»), e siano stati incardinati in una diocesi (v. cann. 691-693 c.j.c.).

In tal caso il chierico è dispensato dai voti, come pure da tutti gli obblighi derivanti dalla professione (can. 692). Non è tuttavia dispensato dall'ordine sacro, sicché, una volta incardinato in una diocesi, esplica le funzioni proprie del sacerdote secolare. Si è ritenuto che «quando la legge del 1973 [...] parla di sacerdoti secolari, essa comprende anche i sacerdoti religiosi secolarizzati, in quanto che l'indulto di cui questi sono destinatari li equipara ai sacerdoti che sono sempre vissuti nel secolo»⁷⁸. La stessa cosa dovrebbe valere per il *religioso elevato all'episcopato*⁷⁹, che, pur continuando ad essere membro del suo istituto, è soggetto solamente al Romano Pontefice e non è vincolato da quegli obblighi che, nella sua prudenza, egli stesso giudichi incompatibili con la propria condizione (can. 705 c.j.c.).

Più di recente sembra essere stata avanzata in dottrina la tesi che la predetta distinzione di trattamento giuridico tra sacerdoti secolari e sacerdoti regolari in servizio nella diocesi sia ormai venuta meno a seguito dell'istituzione del nuovo sistema di sostentamento del clero⁸⁰. Si è per altro osservato che, sebbene la legge n. 222 del 1985 non distingua, ai fini del diritto al sostentamento, tra sacerdoti secolari e sacerdoti regolari, tuttavia è altrettanto vero che essa stabilisce, all'articolo 25, comma 2, che l'Istituto centrale per il sostentamento del clero provvede al versamento dei contributi previdenziali «per i sacerdoti che vi siano tenuti», «con ciò facendo riemergere la presenza di due classi di sacerdoti, quelli che sono tenuti e quelli che non sono tenuti al versamento dei contributi

⁷⁷ Così C. MORICONI, *op. cit.*, p. 52.

⁷⁸ Così C. MORICONI, *op. cit.*, p. 52.

⁷⁹ Cfr. C. MORICONI, *op. cit.*, pp. 52 s.

⁸⁰ P. CONSORTI, *La remunerazione del clero. Dal sistema beneficiale agli Istituti per il sostentamento*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 187.

previdenziali»⁸¹.

Il superamento della predetta distinzione di trattamento giuridico tra sacerdoti secolari e sacerdoti regolari sarebbe, secondo altra dottrina, venuta meno per effetto dell'articolo 42, comma 6, della legge n. 488 del 1999, che «fa riferimento ai ministri di culto e ai sacerdoti che non siano cittadini o che operino all'estero, senza riproporre la locuzione “sacerdoti secolari” su cui si basava l'esclusione dei sacerdoti secolari dal Fondo»⁸². Ma si è osservato in proposito come non possa dubitarsi che l'articolo 42, comma 6, cit. faccia in realtà riferimento ai soli «sacerdoti secolari», visto che si tratta dell'iscrizione al fondo riservata dall'articolo 5 della legge n. 903 del 1973, non modificato dalla legge successiva, a tali soggetti⁸³.

Escluso dunque, secondo l'opinione comune, che sia venuta meno la predetta differenziazione di regime, occorre ammettere che se il sacerdote secolare *entra a far parte di un ordine o di una congregazione* religiosa, cessa per lui l'obbligo assicurativo (salva la prosecuzione volontaria)⁸⁴. Alla fattispecie in esame si riferiva pure la disposizione transitoria di cui all'articolo 24, terzo comma, della legge⁸⁵.

⁸¹ Così N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 218.

⁸² Così N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 219.

⁸³ N. COLAIANNI, *Ministri del sacro nello stato laico*, cit., p. 9.

⁸⁴ Cfr. V. SPINELLI, *Il fondo di previdenza per il clero e per i ministri di culto. La legge di applicazione*, EDB, Bologna, 2000, p. 27. Nel senso che in caso di successivo “transito” dell'iscritto dal clero secolare a quello regolare, dovrebbe essere lasciata all'iscritto la possibilità di scegliere «se continuare o meno a mantenere l'iscrizione al Fondo», N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 217. Sottolinea in proposito R. BOTTA, voce *Previdenza sociale del clero*, cit., p. 504, come, dovendosi anche in caso di successivo “transito” dell'iscritto dal clero secolare a quello regolare, ammettere la prosecuzione volontaria dell'iscrizione, si venga a creare la strana situazione per cui il sacerdote regolare ha diritto o no alla tutela previdenziale a seconda che l'assunzione dei voti abbia seguito o preceduto l'ordinazione sacerdotale; cfr. altresì ID., *Dieci anni di giurisprudenza su fattore religioso e diritto del lavoro*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2001/3, pp. 733 s.; N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., pp. 217 s.

⁸⁵ La norma estendeva transitoriamente (per un anno dalla data di entrata in vigore della legge) al sacerdote secolare che fosse entrato a far parte di un ordine o di una congregazione religiosa la facoltà riconosciuta dal primo comma ai sacerdoti trasferitisi fuori del territorio italiano, senza essersi avvalsi dell'iscrizione al Fondo o della prosecuzione

9. (segue) b) *Il servizio reso a strutture ecclesiali italiane*

Il testo, originariamente in vigore, della legge n. 903 del 1973, prevedeva due ulteriori (oltre al possesso della qualifica confessionale) requisiti soggettivi per il sorgere e il permanere dell'obbligo assicurativo: la *cittadinanza italiana* e la *residenza in Italia*. Pertanto, se il ministro di culto avesse trasferito all'estero la sua residenza (anche per ragioni legate all'esercizio del ministero) cessava l'obbligo di iscrizione al Fondo, ma poteva avvalersi dell'istituto della prosecuzione volontaria⁸⁶.

L'articolo 42, comma 6, della legge n. 488 del 1999, ha, invece, previsto che (a decorrere dal 1° gennaio 2000) l'iscrizione al Fondo è estesa ai sacerdoti e ai ministri di culto *non aventi cittadinanza italiana* e presenti in Italia al servizio di diocesi italiane e delle Chiese o enti acattolici riconosciuti, nonché ai sacerdoti (così detti *Fidei donum*) e ai ministri di culto aventi cittadinanza italiana, *operanti all'estero* al servizio di diocesi italiane e delle Chiese o enti acattolici riconosciuti.

Si prescinde così sia dal requisito della cittadinanza italiana sia da quello della residenza in Italia, mentre essenziale è che il ministro di culto sia *al servizio di strutture ecclesiali italiane* (diocesi italiane o Chiese o enti acattolici riconosciuti in Italia). Deve segnalarsi che ancora alcuni decreti attuativi per l'applicazione della normativa in esame ai ministri delle confessioni religiose diverse dalla cattolica individuano come unico e imprescindibile requisito la cittadinanza italiana e la residenza in Italia, ponendosi, per tali profili, in chiaro contrasto con le previsioni della legge n. 488 del 1999.

volontaria, di chiedere l'autorizzazione al *versamento dei contributi volontari* ai sensi degli articoli 9 e 10 della legge.

⁸⁶ Una particolare disposizione transitoria (rimasta in vigore per un anno dopo l'entrata in vigore della legge) consentiva ai sacerdoti trasferitisi fuori del territorio italiano senza essersi avvalsi dell'iscrizione al Fondo o della prosecuzione volontaria, di regolarizzare la propria posizione mediante il *versamento dei contributi volontari* ai sensi degli articoli 9 e 10 della legge (art. 24, primo comma).

Con riguardo alle novità introdotte ormai più di 20 anni orsono, che consentono in pratica, come si è visto, l'automatica prosecuzione della copertura pensionistica in caso di trasferimento all'estero e l'estensione della medesima copertura per i sacerdoti stranieri in servizio per una diocesi italiana, è stato osservato come esse rappresentino un «riallineamento con la normativa generale in materia pensionistica ispirata all'irrilevanza del requisito della cittadinanza italiana»⁸⁷.

Si segnala, in particolare, quanto ai sacerdoti così detti *Fidei donum*, che essi sono stati ormai inseriti a pieno titolo nel sistema di sostentamento del clero e che l'onere del versamento al Fondo clero INPS dei contributi previdenziali e assistenziali è stato posto a carico del medesimo sistema anche per coloro che sono stati autorizzati dall'Istituto di previdenza alla prosecuzione volontaria non essendo tenuti all'iscrizione al Fondo in quanto privi della cittadinanza italiana e risultando in un primo tempo impegnati in diocesi italiane, ma successivamente inviati all'estero⁸⁸.

10. (segue) c) *Lo svolgimento effettivo di attività ministeriale. La cessazione dell'obbligo assicurativo*

Il terzo requisito, riguardante *lo svolgimento effettivo di attività di carattere ministeriale*, risulta espressamente (e sia pure indirettamente) previsto dalla legge solo per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (laddove, per costoro, la norma fa decorrere l'obbligo dell'iscrizione dall'«inizio del ministero di culto»), ma ne è stata affermata in dottrina e in giurisprudenza la necessità, anche per i «ministri cattolici», sia pure alla luce di percorsi interpretativi in parte differenti. Come riflesso di

⁸⁷ R. BOTTA, *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 205. Di «un primo allineamento agli altri regimi pensionistici», a seguito delle novità introdotte dalla legge n. 488, parla V. SPINELLI, *Riforma del fondo Clero: un "assaggio" nella legge finanziaria*, in *L'amico del clero*, 2000, p. 75.

⁸⁸ Determinazione approvata dalla LI Assemblea Generale della CEI (19-23 maggio 2003), in *Notiz. CEI* 2003, 4/136-137.

questo stesso principio, la Suprema Corte ha ritenuto che «l'obbligo di contribuzione al fondo speciale di previdenza ..., nel caso di abbandono dello stato clericale, viene meno con la cessazione di fatto del ministero sacerdotale»⁸⁹.

Forse è da ritenere, in linea di principio, che lo svolgimento da parte del soggetto di attività qualificabile nel diritto dello Stato come attività di carattere ministeriale rappresenti un requisito stesso della qualifica (civilmente rilevante) di ministro di culto (quale che sia la confessione religiosa di appartenenza), sicché, mancando l'esercizio effettivo di attività ministeriale, non ricorre neppure (agli effetti civili) la qualifica, appunto, di «ministro di culto»⁹⁰.

Con specifico riguardo alla materia previdenziale, di specifico interesse in questa sede, si può rinvenire conferma dell'assunto nella disposizione del terzo comma dell'articolo 5 della legge n. 903 del 1973 che, prevedendo per il sacerdote una attestazione dell'Ordinario competente quale atto di accertamento delle condizioni di cui al primo comma «riguardanti l'attività di culto», non sembra rimettersi, neppure in tal caso, al dato meramente formale dell'ordinazione quale presupposto sufficiente per il sorgere dell'obbligo assicurativo⁹¹; si supererebbe così la difformità del dato testuale della norma in esame che, riguardo alla individuazione dell'atto da cui decorre l'obbligo assicurativo, fa rinvio, per i ministri cattolici, alla «loro ordinazione sacerdotale», mentre, come si è detto, per i ministri acatolici, «all'inizio del ministero di culto». Comunque sia, è da tenere presente, secondo quanto precisato dall'INPS, come non sia di per sé indice di non effettivo svolgimento dell'attività ministeriale il non avvenuto

⁸⁹ Cass. civ., sez. lav., 28 dicembre 1991, n. 13983, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1993/3, pp. 913 ss.

⁹⁰ Cfr. A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., pp. 196 ss. *Contra*, C. CIOTOLA, *Note in tema di individuazione dei ministri di culto*, in *Dir. e religioni*, 2007, n. 1, la quale trae argomento dal riferimento, contenuto nella disposizione dell'art. 5 della legge in esame, «all'inizio dello svolgimento dell'attività ministeriale» per sostenere la tesi «della configurabilità della qualifica di ministro di culto anche a prescindere da tale momento, che si pone, rispetto ad essa, come elemento ulteriore ed eventuale» (p. 184).

⁹¹ A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., p. 461.

inserimento (o il non ancora avvenuto inserimento) del sacerdote nel sistema di sostentamento del clero⁹².

Detto in altri termini, nonostante la diversa formulazione della norma circa la decorrenza dell'obbligo assicurativo, non sembra sussistere una reale diversità di trattamento normativo che ricollegli il fondamento della tutela previdenziale, in un caso, al semplice possesso della qualifica confessionale (allo «status» del soggetto interessato), e, in tutti gli altri, all'esercizio effettivo dell'attività ministeriale. Sembrerebbe, infatti, che ancora una volta il legislatore si sia semplicemente determinato a fare specifica menzione della situazione (tipica e ben conosciuta) in cui versa il sacerdote cattolico, riservando ai ministri delle altre confessioni l'uso di una terminologia potenzialmente comprensiva di un complesso di multiformi situazioni da individuare e circoscrivere in concreto⁹³.

L'INPS ha ritenuto opportuno precisare che «l'obbligo di versamento al Fondo clero per i soggetti non cittadini italiani sorge contestualmente alla decorrenza in Italia dell'esercizio della funzione ministeriale. Ne deriva che, qualora l'ingresso in Italia sia precedente a tale esercizio, nessuna contribuzione sarà dovuta per il tempo intercorrente tra l'ingresso in Italia e l'inizio del servizio a favore della Diocesi italiana, Chiesa o Ente acattolico riconosciuto»⁹⁴, confermando ulteriormente la validità dell'accennata ricostruzione.

Per concludere sul tema, va detto che il venir meno dei requisiti necessari, come si è visto, per il sorgere dell'obbligo assicurativo comporta ovviamente la *cessazione di tale obbligo*.

Ne deriva, sempre in forza di quanto previsto dal primo comma dell'articolo 5 in esame, che operano come *cause di cessazione dell'obbligo assicurativo*:

⁹² La Circ. INPS 3 ottobre 2022, n. 108, in <https://servizi2.inps.it>, per un verso, ricorda al riguardo che non esiste identità temporale tra obbligo contributivo e accesso al sistema di sostentamento, e, per altro verso, che l'accesso al sistema di sostentamento interviene in un tempo successivo all'ordinazione o all'inizio del ministero in Italia. Si ricorda altresì che, per taluni sacerdoti, il sostentamento potrebbe essere anche escluso.

⁹³ A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., pp. 460 s.

⁹⁴ Circ. INPS 3 ottobre 2022, n. 108, cit.

a) il venir meno della qualifica confessionale di sacerdote o ministro di culto, ad esempio a seguito di un provvedimento confessionale che comporti la perdita dello stato clericale o la cessazione delle funzioni di ministro di culto acattolico;

b) la cessazione di fatto dell'esercizio delle funzioni di ministro di culto⁹⁵ (senza che sia necessario un provvedimento confessionale che dichiari la perdita dello stato clericale o della qualifica di ministro di culto acattolico);

c) l'atto con cui il sacerdote secolare entri a far parte di un ordine o di una congregazione religiosa;

d) la concreta liquidazione a favore dell'assicurato della pensione di vecchiaia o di invalidità (si veda l'art. 5, primo comma, secondo cui l'obbligo dell'iscrizione permane fino alla «data di decorrenza della pensione di vecchiaia ovvero della pensione di invalidità»).

Non hanno, invece, più (a seguito della riforma del 1999) alcuna incidenza, nei termini e alle condizioni già precisati, la perdita della cittadinanza italiana dell'assicurato o il trasferimento della sua residenza all'estero.

11. *Le norme previdenziali speciali riguardanti i religiosi*

Si è visto che i *religiosi* (anche quando cumulano, quali sacerdoti regolari, lo *status* di religioso e di ministro di culto) non sono compresi tra i destinatari della tutela previdenziale specifica di cui alla legge n. 903 del 1973⁹⁶. È opportuno, in questa sede, per vicinanza con i temi trattati,

⁹⁵ Cass. civ., sez. lav., 28 dicembre 1991, n. 13983, cit.; cfr. A. SGROI, *Sottoposizione a contribuzione di sacerdote esonerato dall'ufficio ecclesiastico*, in *Inform. prev.*, 1994, pp. 49 ss.

⁹⁶ In dottrina, sui profili di costituzionalità della circoscrizione dell'ambito soggettivo della tutela previdenziale del clero, cfr. M. CINELLI, *Limiti soggettivi della tutela previdenziale del clero e Costituzione*, in *Giust. civ.*, 1983, I, pp. 2192 ss. Più in generale, sulla tutela previdenziale dei religiosi, cfr. P. BOER, *Note in tema di previdenza a favore di religiosi non appartenenti al clero secolare*, in *Informaz. prev.*, 1988, pp. 1038 ss.; F. CICCIMARRA, *La sicurezza sociale dei religiosi nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Apollinaris*, 1985, n. 3,

ricordare la loro posizione dal punto di vista previdenziale, oggetto anche di qualche disposizione normativa di carattere speciale.

Le leggi che nel tempo hanno disciplinato la tutela previdenziale generale per i lavoratori⁹⁷ non hanno previsto alcunché relativamente all'eventuale ricorrenza, nel «lavoratore» propriamente inteso, della qualifica confessionale di religioso.

Se ne sarebbe dovuto dedurre che, anche se il lavoratore avesse rivestito lo *status* di religioso, egli avrebbe dovuto essere sottoposto al regime pensionistico generale (almeno nel caso in cui il religioso stesso fosse risultato parte contraente del contratto di lavoro). Questa avrebbe dovuto essere considerata come la conseguenza più logica, per un verso, dell'irrilevanza, nell'ordinamento statale, delle norme confessionali riguardanti la condizione dei religiosi, e, per altro verso, della circostanza che la normativa pensionistica generale assumeva a presupposto del sorgere del rapporto previdenziale la (semplice) ricorrenza di un (vero e proprio) rapporto di lavoro (dipendente). Si è anche visto, del resto, come non si fosse mai dubitato, in linea di principio, circa la sottoposizione dello stesso sacerdote secolare agli obblighi derivanti dal regime pensionistico generale, nel caso in cui egli fosse concretamente risultato impegnato nella prestazione di vera e propria attività lavorativa.

Tuttavia, l'orientamento prevalso nella pratica esclude che il religioso

pp. 509 ss.; M. CINELLI, *Disciplina giuslavoristica e attività dei religiosi*, in *L'attività degli istituti religiosi tra norma canonica e legge civile*. Atti del Convegno nazionale, Laterano, 25-27 marzo 1993, a cura di F. Ciccimarra, AGIDAE, Roma, 1993, pp. 149 ss.; N. COLAIANNI, *Lavoro dei religiosi e previdenza sociale*, in *Foro it.*, 1986, I, cc. 458 ss.; C.M. DALMASSO, *L'inabilità al lavoro dei "religiosi" e riflessi socio-economici per la appartenenza alla comunità religiosa*, in *Giur. merito*, 1980, pp. 277 ss.; G. DI MATTIA, *Il voto di povertà religiosa e le assicurazioni sociali*, in *Monitor eccl.*, 1985, pp. 194 ss.; A. GRONCHI, *Rapporti di impiego pubblico e privato nelle attività lavorative dei «religiosi» e loro tutela assicurativa e previdenziale*, in *Nuova Rass.*, 1987, n. 19-20, pp. 1939 ss.; A. NICORA, *Il trattamento pensionistico del clero secolare e dei membri degli istituti religiosi*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1991, III, pp. 87 ss.; S. PICCININNO, *Il sistema previdenziale e i religiosi*, in *Il diritto del lavoro*, 1988, I, pp. 207 ss.

⁹⁷ V., in particolare, il regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito in legge 6 aprile 1936, n. 1155, che individuava il proprio campo di applicazione facendo riferimento, all'art. 37, alle persone che prestino lavoro retribuito alle dipendenze di terzi.

potesse ritenersi destinatario del regime previdenziale generale. Si sostenne in giurisprudenza che «i religiosi non dovessero essere soggetti ad assicurazione, in considerazione del loro particolare *status*, rilevante anche se dediti ad una attività meramente civile»⁹⁸.

Si comprende allora il senso della *normativa speciale* introdotta con la legge 3 maggio 1956, n. 392 («Per l'assicurazione obbligatoria di invalidità, vecchiaia e tubercolosi ai religiosi che prestano attività di lavoro presso terzi»). Con essa si volle semplicemente «riparare ad una stortura in sede di applicazione delle leggi già in vigore»⁹⁹, come risultava dalla stessa relazione alla relativa proposta: «Le disposizioni vigenti in materia di previdenza sociale, trattando dell'obbligo assicurativo, non accennano ad alcuna distinzione tra laici e religiosi, ponendo come unica condizione per l'insorgere del predetto [obbligo] la sussistenza di un rapporto di lavoro dipendente e retribuito. In pratica, tuttavia, gli appartenenti agli ordini religiosi sono esclusi dalla tutela previdenziale e ad essi è negata la possibilità di vedersi confortata la vecchiaia, o in caso di invalidità o di malattia tubercolare, di quei benefici che la legge attribuisce a tutti i lavoratori dipendenti»; «a tale situazione intende porre riparo la legge ...»¹⁰⁰.

L'articolo unico della legge n. 392 del 1956 stabilì al primo comma che i «religiosi e le religiose quando prestano attività di lavoro retribuita alle dipendenze di terzi diversi dagli enti ecclesiastici e dalle associazioni e case religiose di cui all'art. 29, lett. a) e b), del Concordato tra la Santa Sede e l'Italia, sono soggetti alle assicurazioni sociali obbligatorie per la invalidità, vecchiaia e per la tubercolosi di cui al regio decreto legge 4 ottobre 1935, n. 1827, e successive modificazioni ed integrazioni».

Non possono anzitutto sorgere dubbi sul fatto che la normativa *de qua*

⁹⁸ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 95.

⁹⁹ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 96. In giurisprudenza, nel senso che l'articolo unico di cui alla legge in esame non ha carattere interpretativo ma innovativo, Corte di giustizia amministrativa della Regione Sicilia, 15 aprile 1988, n. 69, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1989/1, p. 261; a diversa conclusione era giunto Pret. Firenze, 24 maggio 1985, in *Foro it.*, 1986, I, c. 460.

¹⁰⁰ *Atti Parlamentari*, Senato della Repubblica, resoconti delle sedute della X Commissione, 1953-1958, pp. 852 ss., riprodotti da C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 96.

riguarda i *religiosi*, siano essi *sacerdoti* o *no*, come risulta, oltre che dalla lettera della disposizione dell'articolo unico, dal contenuto del secondo comma dello stesso articolo, che sarebbe incomprensibile se riferito ai sacerdoti secolari¹⁰¹. Veniva in tal modo ribadito il principio, che appariva, come si è accennato, a molti del tutto logico se non addirittura scontato, che, in presenza di un rapporto di lavoro dipendente e retribuito, non potesse non trovare applicazione, anche nei riguardi dei religiosi, la normativa generale del 1935¹⁰².

Per altro, la formulazione della norma «restringeva la portata del principio generale dell'obbligo assicurativo nel caso di lavoro retribuito da un ente ecclesiastico» concordatario¹⁰³, soluzione che il legislatore avrà probabilmente adottato rifacendosi al caso, ritenuto simile e disciplinato dall'articolo 3, secondo comma, del regio decreto 28 agosto 1924, n. 1422, del sacerdote svolgente attività lavorativa a favore di ente cui sia annesso un beneficio ecclesiastico (ma, in ogni caso, la similitudine poteva spingersi solo fino ad un certo limite, dal momento che il predetto art. 3, secondo comma, si riferiva «ad una categoria assai vasta, prevedendo l'assicurazione per la totalità dei sacerdoti che prestino attività cui non sia annesso alcun beneficio, alle dipendenze sia di privati ed enti laici che di enti ecclesiastici, anche facenti parte della Costituzione organica della Chiesa»)¹⁰⁴.

Si ritenne, per altro, che la dizione della legge n. 392 avesse dato luogo

¹⁰¹ Cfr. C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 103.

¹⁰² Resterebbe tuttavia esclusa l'assicurazione obbligatoria *contro la disoccupazione involontaria* per qualsiasi prestazione di lavoro: C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 116. Si veda l'art. 4, secondo comma, del regio decreto 7 dicembre 1924, n. 2270, secondo cui «I sacerdoti, in quanto esercitano il loro ministero sia in dipendenza di ufficio facente parte della costituzione organica della Chiesa, sia in dipendenza di incarico loro affidato da Enti pubblici o da privati, non sono soggetti all'obbligo dell'assicurazione contro la disoccupazione». Cfr. altresì la Circ. INPS n. 12 febbraio 2009, n. 18, al punto 2.5, dove si parla di esclusione dalla predetta assicurazione per «i sacerdoti ed i religiosi (art. 4, RD n. 2270/24)». Come vedremo, invece, l'applicabilità dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali ai religiosi e alle religiose discende dall'art. 4, quarto comma, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124.

¹⁰³ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 96.

¹⁰⁴ Così C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 103, nel riferire le tesi di Del Giudice e Spinelli.

«ad un'ingiusta disparità di trattamento tra il religioso che lavora presso un qualsiasi terzo e quello che lavora presso un ente ecclesiastico, diverso da quello al quale appartiene, ma tuttavia compreso tra quelli dell'art. 29 lettere a) e b) del Concordato»¹⁰⁵. Il giudice remittente della questione di legittimità costituzionale¹⁰⁶ sottolineava, fra l'altro, l'ingiusta disparità di trattamento che la norma sospettata di incostituzionalità creava, nei confronti degli appartenenti al clero regolare, rispetto alla condizione riservata dalla legge al clero secolare. Rispetto a quest'ultimo, infatti, la giurisprudenza aveva chiarito che la tutela assicurativa prevista dall'articolo 3 del regio decreto n. 1422 del 1924 spettasse anche agli appartenenti al clero secolare legati da un rapporto di lavoro con gli enti concordatari, esclusi solo gli uffici cui fossero annessi benefici.

Nonostante la limitazione in questione, l'obbligo delle assicurazioni sociali era riconosciuto dalla prassi¹⁰⁷ «nei confronti dei religiosi ogni qual volta risultasse incontestabilmente accertato che gli stessi lavoravano alle dipendenze di istituti che operano, rispetto agli enti cui sono connessi, in modo autonomo sia sotto il profilo amministrativo, sia sotto quello patrimoniale, per il raggiungimento di finalità che non rientrano istituzionalmente tra quelle degli enti cui detti istituti fanno capo. Le condizioni di cui sopra si intendevano conseguite in presenza dei seguenti requisiti: a) ricorrenza degli elementi propri del rapporto di lavoro subordinato nelle prestazioni svolte dai religiosi a favore degli istituti di cui trattasi; b) esistenza di un consiglio di amministrazione, composto prevalentemente e presieduto da persone diverse da quelle facenti parte degli enti concordatari di cui gli istituti stessi rappresentano emanazioni, e che garantisca l'autonoma esplicazione della volontà decisionale; c) esistenza di fonti di reddito e di finanziamento non costituiti da elargizioni o da sovvenzioni degli enti concordatari; d) presenza di locali, necessari per lo svolgimento delle attività, diversi da quelli degli enti suddetti»¹⁰⁸. In presenza di tali condizioni

¹⁰⁵ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., pp. 96 s.

¹⁰⁶ Pret. Asti, ord. 4 maggio 1974, in *Gazz. Uff.* n. 3 del 3 gennaio 1975.

¹⁰⁷ Circ. INPS n. 247 del 3 ottobre 1970.

¹⁰⁸ C. MORICONI, *La previdenza*, cit., p. 110.

sussisterebbe, per i religiosi, anche l'obbligo assicurativo per la *disoccupazione involontaria*¹⁰⁹.

La questione di legittimità della norma è stata esaminata dalla Corte costituzionale che, con sentenza 24 maggio-9 giugno 1977, n. 108, dichiarò illegittimo il comma «nella parte in cui esclude dalla soggezione alle assicurazioni sociali obbligatorie per la invalidità, vecchiaia e per la tubercolosi di cui al R.D. 4 ottobre 1935, n. 1827, e successive modificazioni ed integrazioni, i religiosi e le religiose quando prestano attività di lavoro retribuita alle dipendenze di enti ecclesiastici, di associazioni e case religiose di cui all'art. 29, lett. a) e b) del Concordato tra la Santa Sede e l'Italia».

La Corte – ribadito che dubbi di incostituzionalità del limite alla tutela previdenziale di cui alla legge n. 392 del 1956 possano profilarsi soltanto in presenza di attività che il religioso o la religiosa presti alle dipendenze di soggetti diversi dall'ordine o dalla congregazione religiosa di appartenenza – ravvisa i seguenti *profili di disparità* di trattamento: a) in primo luogo, mentre il sacerdote secolare risulta tutelato, quanto ai diritti previdenziali, in forza della legge n. 903 del 1973, anche per l'attività posta in essere soltanto in dipendenza dello *status* rivestito, «il sacerdote regolare, se presta attività retribuita alle dipendenze degli enti ed associazioni di cui all'art. 29, lett. a e b del Concordato, non è protetto nemmeno dall'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia»; b) in secondo luogo, pure operando solo una comparazione interna alla categoria degli appartenenti al clero regolare, la limitazione normativa in questione introduce ulteriori discriminazioni, in quanto nega o riconosce il diritto pensionistico sulla sola base del dato dell'appartenenza o no del datore di lavoro a una delle tipologie di enti e associazioni sopra menzionati (ad es. diverso trattamento della suora dipendente da un ospedale e della suora dipendente da un seminario); c) in terzo luogo, «la disparità più grave è quella che sussiste tra tutti i lavoratori da una parte e i religiosi e le religiose che forniscono attività di lavoro retribuita ai terzi “concordatari”».

¹⁰⁹ C. MORICONI, *La previdenza*, cit., p. 116 e p. 126, sempre sulla base delle previsioni generali della circ. INPS n. 247 del 1970.

La Corte costituzionale sottolinea il carattere generale della disposizione dell'articolo 38, secondo comma, Cost., rispetto alla quale il religioso o il sacerdote viene in considerazione non per la sua peculiare qualifica o per il suo peculiare *status* confessionale, quanto per la sua qualità di lavoratore. Nel caso in questione viene unicamente in rilievo un rapporto di lavoro retribuito, sicché la differenza di trattamento non può essere giustificata «né dalle diversità che caratterizzano lo *status* di sacerdote secolare rispetto a quello di appartenente al clero regolare né, più in generale, dalla peculiarità dello *status* di religioso rispetto a quello di tutti gli altri lavoratori». In particolare, non vale a giustificare la differenza di trattamento normativo il vincolo di obbedienza del religioso ai suoi superiori, dal momento che il predetto vincolo non viene meno nel caso di attività lavorativa retribuita prestata alle dipendenze di terzi diversi dagli enti “concordatari”, e anzi tale attività «potrebbe essere fornita per comando ... del superiore dell'ordine». Né la differenza di trattamento può fondarsi sul fatto che il religioso vive in comunità, non essendo equiparabili gli obblighi assistenziali gravanti sulle associazioni religiose alla tutela previdenziale assicurata dalla normativa civile, a causa anche dell'impossibilità che i primi siano «di norma [...] fatti valere dinanzi al giudice civile». Non vi sarebbe neppure il rischio di limitare l'indipendenza e la libertà della Chiesa nel suo ordine, atteso che «bisogna distinguere tra l'attività di lavoro retribuita, quale mero dato oggettivo rilevante per la legge civile ai semplici fini della tutela previdenziale, e lo stesso rapporto nella sua genesi, contenuto e modalità di svolgimento, regolato, come tale, dalla legge ecclesiastica e per cui funziona il limite della garanzia di indipendenza e di libertà della Chiesa».

In sostanza, per la Corte costituzionale è decisiva la possibilità di ravvisare l'esistenza di un *rapporto di lavoro* retribuito a favore di terzi, qualunque sia il contenuto di tale rapporto e nonostante il soggetto che fruisca della prestazione del religioso sia incardinato nella struttura gerarchica della Chiesa. Occorre sottolineare, però, come in tal modo sembra che ci si discosti dall'orientamento seguito dal legislatore nella stessa legge n. 903 del 1973, che, riguardo ai sacerdoti secolari, esclude che essi possano essere assicurati secondo il regime pensionistico generale dei lavoratori «per

l'attività che esplicano all'interno dell'ordinamento canonico» (anche se si dovessero configurare gli estremi di un rapporto di lavoro) (art. 5, comma 6). È, per altro, da considerare che per il sacerdote secolare è prevista l'iscrizione obbligatoria al Fondo speciale di cui alla legge n. 903 del 1973, sicché egli fruirà del regime pensionistico speciale (in pratica, l'iscrizione secondo le leggi riguardanti l'assicurazione generale avrebbe carattere aggiuntivo), regime speciale che al religioso, già solo in ragione del suo peculiare *status* soggettivo e dei legami di appartenenza all'Istituto su cui graverebbero gli obblighi di assistenza dipendenti dal maturare dei fattori di rischio legati all'età, all'invalidità e agli infortuni, è invece rigidamente precluso¹¹⁰.

La Consulta si è anche pronunciata sul dubbio di legittimità costituzionale (in riferimento all'art. 38 Cost.) della esclusione dalla soggezione alle assicurazioni sociali obbligatorie del religioso che presti lavoro non retribuito a favore dell'ente di appartenenza, prospettata in rapporto allo svolgimento di attività non avente carattere spirituale e quindi non strettamente identificabile con la professione religiosa. La Corte ha tuttavia ritenuto che il limite alla tutela previdenziale previsto dalla legge del 1956 «non risulta costituzionalmente illegittimo se l'attività del religioso – di qualunque specie, ivi compreso l'insegnamento – sia prestata a favore dell'Ordine o della Congregazione religiosa di appartenenza, o in istituti di essi facenti parte, e non alle dipendenze di un “terzo”, dovendosi escludere la prestazione di attività lavorativa e ritenere la sussistenza di opera compiuta “*religionis causa*” in adempimento dei fini della congregazione»¹¹¹.

Il giudizio di una parte della dottrina su questa presa di posizione della Corte è stato severo: si è detto che la Corte dimentica così che i religiosi, per effetto delle loro scelte di vita, non cessano di essere cittadini titolari come tali del diritto a una tutela previdenziale in relazione all'attività prestata (a prescindere da come essa sia svolta e a favore di chi), evocando altresì una «sorta di “sudditanza psicologica” alla realtà canonica» capace

¹¹⁰ Cfr. circ. INPS 18 gennaio 1995, n. 51.

¹¹¹ Corte cost., ord. 13-29 dicembre 1989, n. 592. Su questa pronunzia, in dottrina, V.A. POSO, *Sull'esclusione della tutela previdenziale per il lavoro dei religiosi*, in *Riv. it. dir. del lav.*, 1990, II, pp. 545 s.

di impedire «una più “coraggiosa” interpretazione della legge n. 392 del 1956»¹¹².

Il secondo comma dell'articolo unico della legge n. 392 del 1956 aggiunse che agli effetti di cui al primo comma «si considera sussistente un rapporto di lavoro dipendente retribuito anche se la modalità delle prestazioni di lavoro sono pattuite direttamente fra il datore di lavoro e l'Istituto religioso cui appartengono le religiose ed i religiosi occupati e se la remunerazione delle prestazioni stesse è versata dal datore di lavoro all'Istituto predetto».

Non ha carattere previdenziale ma *assistenziale* il diritto all'«assegno sociale», riconosciuto a chi abbia 67 anni di età, versi in stato di bisogno economico e posseda il requisito dei dieci anni di soggiorno legale e continuativo in Italia. L'assegno spetta, quindi, anche ai religiosi e alle religiose che dimostrino il possesso dei requisiti previsti dalla legge. Si tratta di prestazione «non esportabile», in quanto viene disposta, in un primo momento, la sospensione dell'erogazione dell'assegno se il titolare soggiorna all'estero per più di 29 giorni e, in un secondo momento, permanendo il soggiorno all'estero, la revoca della prestazione (dopo un anno dalla sospensione e salva l'esigenza di spostarsi per gravi motivi sanitari).

I religiosi e le religiose non sono soggetti all'assicurazione contro gli *infortuni in ambito domestico* istituita dalla legge 3 dicembre 1999, n. 493, riguardante le persone di età compresa tra 18 e 67 anni che svolgono in via esclusiva attività di lavoro in ambito domestico, senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito, finalizzate alla cura delle persone e dell'ambiente in cui si vive.

L'esclusione dipende dall'impossibilità di riferire ai religiosi il concetto di convivenza presso un «nucleo familiare» così come definito dell'articolo 2, comma 3, del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 13 novembre 2019, che a sua volta rinvia al concetto di «famiglia anagrafica» come definita dall'articolo 4 del regolamento approvato con decreto del Presidente

¹¹² R. BOTTA, voce *Previdenza sociale del clero*, cit., p. 508.

della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 e successive modificazioni¹¹³. Tenuto conto dell'evoluzione che le forme di vita religiosa hanno subito negli ultimi tempi, si è peraltro ritenuto che «in senso stretto l'esclusione dei religiosi dall'assicurazione per infortuni in ambiente domestico, solo perché gli interessati non costituiscono una famiglia anagrafica, appare limitativa e motivo anche di alcune ambiguità»¹¹⁴.

12. *Le così dette «piccole intese»*

Stabilisce l'articolo 5, secondo comma, della legge n. 903 del 1973 che con «decreto del Ministro per l'interno, previa intese con le rappresentanze delle singole confessioni religiose diverse dalla cattolica che ne facciano richiesta, si provvede all'applicazione della presente legge con le modalità del caso».

L'applicazione della normativa in esame ai ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica è quindi concretamente subordinata all'emanazione di specifici decreti del Ministro dell'interno cui la legge demanda il compito di fissare di volta in volta le relative modalità. Tali provvedimenti ministeriali sono adottati previa stipulazione di «intese» con le rappresentanze delle singole confessioni religiose (così dette «piccole intese» o «mini-intese»)¹¹⁵.

¹¹³ Circ. INAIL 11 febbraio 2021, n. 6 in *www.inail.it*. Il concetto di famiglia anagrafica è così definito: «Agli effetti anagrafici per famiglia si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, unione civile, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune. / 2. Una famiglia anagrafica può essere costituita da una sola persona». L'art. 5, primo comma, dello stesso regolamento approvato con d.P.R. n. 223 del 1989 precisa che quella tra i religiosi è una semplice «convivenza» anagrafica: «Agli effetti anagrafici per convivenza s'intende un insieme di persone normalmente coabitanti per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili, aventi dimora abituale nello stesso comune».

¹¹⁴ V. SPINELLI, *L'Inail rimane fuori da conventi e monasteri*, in *Avvenire*, 11 marzo 2021.

¹¹⁵ Per un elenco di tali provvedimenti, aggiornato al 2009, cfr. S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, *Codice del diritto ecclesiastico*, V edizione, con la collaborazione di A. LICASTRO e M. TOSCANO, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 255 s. Vi sono compresi i ministri di culto della

Un problema, a rigore pregiudiziale o preliminare, riguarda la legittimità della stessa *fonte unilaterale* di produzione (legge) attraverso la quale l'ordinamento statale disciplina la materia della previdenza dei ministri di culto, a fronte dell'obbligo costituzionale di regolamentazione bilaterale della materia pattizia (artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost.).

Risulta che la questione sia stata a lungo discussa nella competente Commissione parlamentare, in occasione dell'approvazione delle leggi del 1961. Si convenne, a questo riguardo, che «la istituzione di un sistema di previdenza appartiene alla sfera dei diritti che competono a tutti i cittadini italiani in quanto trattasi di diritti inderogabili ... Lo Stato attribuisce, infatti, a se stesso il compito, consacrato dall'art. 38 della Costituzione, di

Chiesa evangelica valdese, i ministri di culto della Chiesa evangelica metodista d'Italia, i ministri di culto delle chiese dell'Associazione religiosa delle assemblee di Dio in Italia, i ministri di culto dell'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, i ministri di culto dell'Unione italiana delle chiese cristiane avventiste del 7° giorno, i ministri di culto dell'Unione di chiese cristiane libere in Italia, i ministri di culto della Missione italiana per l'evangelo, i ministri di culto della Chiesa evangelica internazionale e Associazione missionaria (International Evangelical Church and Missionary Association), i ministri di culto della Chiesa di Cristo, in Milano, i ministri di culto dell'associazione "Studenti italiani per Cristo (Campus Crusade for Christ Int.)", i ministri di culto della Chiesa cristiana evangelica, associazione di culto acattolico, in Palermo, i ministri di culto della "Watch Tower Bible and Tract Society of Pennsylvania" (Associazione cristiana dei testimoni di Geova), in Roma, i ministri di culto dell'associazione "Esercito della salvezza" (The Salvation Army), i ministri di culto dell'associazione "Chiese Elim in Italia", in Milano, i ministri di culto dell'Associazione "Unione Chiese Bibliche Cristiane" (UCBC), in Milazzo, i ministri di culto dell'"Associazione dei Cristiani Ortodossi in Italia - Giurisdizioni Tradizionali" (A.C.O.), in San Felice, i ministri di culto dell'Associazione "Chiesa Cristiana Evangelica - Ministero Saron", in Palermo, i ministri di culto della Consulta Evangelica, in Napoli-Secondigliano. Tra i provvedimenti successivi al 2009: D.M. 17 luglio 2015, in *Gazz. Uff.* 3 agosto 2015, n. 178, *Iscrizione al Fondo di previdenza INPS dei ministri di culto dell'Associazione Missionaria Evangelica denominata «Gesù è il Signore», in Palmi*; D.M. 25 giugno 2019, in *Gazz. Uff.* 17 luglio 2019, n. 166, *Iscrizione al fondo di previdenza INPS dei ministri di culto della «Chiesa Evangelica Internazionale (CEVI)», in Roma*; D.M. 9 settembre 2022, in *Gazz. Uff.* 27 ottobre 2022, n. 252, *Iscrizione al Fondo di Previdenza INPS dei ministri di culto dell'Istituto (sic!)*. Per un esempio di revoca di uno di questi provvedimenti, si veda il D.M. 29 agosto 2018, in *Gazz. Uff.* 19 settembre 2018, n. 218, con cui è stato revocato il decreto 11 marzo 1975 di applicazione della legge n. 903/1973 per l'iscrizione al Fondo di Previdenza Inps dei ministri di culto dell'ente Chiesa Evangelica Internazionale e Associazione Missionaria (International Evangelical Church and Missionary Association), con sede in Roma.

assicurare a tutti i cittadini “mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, di malattia, di invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria” ... Lo Stato, dunque, rimane sul proprio terreno allorché statuisce in tale materia, né investe in alcun modo la sfera ecclesiastica»¹¹⁶.

Nonostante questo tipo di approccio, va ricordato che quasi tutte le Intese stipulate finora dallo Stato con alcune Confessioni religiose diverse dalla cattolica intervengono sulla tutela previdenziale dei ministri di culto, anche con previsioni che derogano all’obbligo assicurativo, come tali direttamente incidenti sulla materia disciplinata dalla legge unilaterale del 1973.

Ciò premesso, si è osservato in dottrina che allo strumento delle piccole intese «si demanda apparentemente il solo compito di dettare l’applicazione concreta delle disposizioni» della legge, ma, «di fatto, si assegna anche quello, ben più gravoso, di fungere da filtro di accesso al sistema»¹¹⁷. Si è pure parlato di «sistema anomalo di applicazione della legge (unilaterale)» istitutiva del fondo di previdenza¹¹⁸ e di accordi conclusi «per assicurare la maggiore e più estesa operatività possibile a legge di emanazione “unilaterale”»¹¹⁹. In ogni caso, è evidente che si tratta di accordi che nulla hanno a che vedere con le Intese previste dall’articolo 8, terzo comma, Cost.¹²⁰.

¹¹⁶ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., pp. 43 s.

¹¹⁷ N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 199.

¹¹⁸ G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, voce *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Utet, Torino, 2000, p. 40. Lo stesso Casuscelli fa risalire alle intese di cui trattasi il primo esempio di «sommovimento nella geometria delle fonti» cui si è andati incontro negli ultimi anni rispetto agli «strumenti pattizi “classici”»: *Gli “effetti secondari” (ma non troppo) della pandemia sul diritto ecclesiastico italiano e le sue fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), n. 8 del 2021, p. 11.

¹¹⁹ S. BERLINGÒ, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, cit., p. 21.

¹²⁰ Cfr., ad esempio, M.F. MATERNINI, L. SCOPEL (a cura di), *Le confessioni religiose a confronto: il ministro di culto*, Edizioni Università di Trieste, Trieste, 2015, p. 32: «Le mini-intese rimangono degli atti amministrativi idonei ad assicurare un’adeguata operatività della legge unilaterale e non vanno paragonate alle Intese in senso proprio disciplinate dall’articolo 8 comma 3 della Costituzione le quali, invece, sono rivolte a promuovere

Deve convenirsi che lo strumento in esame condiziona nei fatti in radice la fruizione dei benefici pensionistici stabiliti dalla legge; al tempo stesso, però, la sua peculiare configurazione si presta a una puntuale definizione (concordata tra la confessione e l'organo dello Stato) di nozioni giuridiche fortemente condizionate dall'assetto organizzativo interno dei diversi gruppi confessionali e rispetto alle quali lo Stato non può rinunciare a una qualche forma di controllo. Non va a tale ultimo proposito trascurato che, originariamente, il sistema delle piccole intese venne introdotto per superare l'impostazione ancora presente nel testo originario del disegno di (quella che diventerà la prima) legge istitutiva del Fondo per l'assicurazione di invalidità e vecchiaia dei ministri di culto diversi dalla religione cattolica, dove veniva ancora fatto ricorso, ai fini dell'individuazione dei criteri atti ad accertare in concreto la ricorrenza della qualifica di ministro di culto, all'istituto dell'approvazione governativa della nomina di cui all'articolo 3 della legge sui culti ammessi (legge 24 giugno 1929, n. 1159)¹²¹, elemento che, invece, non condiziona mai in alcun modo l'iscrizione dei ministri di culto al Fondo di previdenza dell'INPS.

Un esempio di «piccola intesa» nella quale si è sceso nei dettagli riguardanti la definizione puntuale della qualifica di ministro di culto è quella preliminare all'emanazione del D.M. 9 settembre 2022, cit., concernente i ministri di culto dell'Istituto Buon Samaritano, con sede in Trani. Di là delle diverse «singolarità» del provvedimento, imputabili forse, come è

l'identità specifica di una confessione»; F. FRENI, *I “nuovi accordi” Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoe Chiesa.it), n. 15 del 2020, pp. 29 s. Osservava A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, IV edizione, Giuffrè, Milano, 1975, p. 147: nel settore previdenziale «la prescrizione delle intese è osservata, se pure, anche per la scarsa rilevanza della materia, che non c'è un interesse generale a conoscere, non si dia a queste intese pubblicità, richiamandole solo come premessa ad un decreto». Reputa che l'intesa «sulle assicurazioni sociali è utile a consolidare i requisiti della Confessione per accedere all'Intesa ex art. 8 della Costituzione», F. BOTTI, *Sui contenuti di una possibile Intesa con la Chiesa Ortodossa Romana in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoe Chiesa.it), marzo 2008, p. 17.

¹²¹ Per la ricostruzione di tali criticità nell'iter riguardante l'estensione ai ministri di culto delle misure di previdenza sociale, rinvio ad A. LICASTRO, *I ministri di culto*, cit., pp. 111 ss. (con ulteriori riferimenti).

stato plausibilmente segnalato, allo «sbrigativo “copia-incolla” che si trascina pervicacemente da analoghi provvedimenti nella materia»¹²², nel dare applicazione alla legge n. 903 del 1973, all'articolo 1, secondo comma, si è stabilito nel dettaglio quali figure confessionali, identificate anche in rapporto al tipo di attività svolta, sono concretamente qualificabili come «ministri di culto» ai fini della possibile fruizione dei diritti previdenziali¹²³.

La procedura seguita per la stipula delle «piccole intese» non è disciplinata da norme legislative o regolamentari ma è regolata soltanto dalla prassi.

Il procedimento si avvia con la presentazione della domanda da parte dell'ente di culto al Ministero dell'interno, corredata della copia autentica dell'atto costitutivo e dello statuto, dell'atto di nomina del rappresentante

¹²² V. SPINELLI, *Istituto Buon Samaritano entra nel Fondo Clero*, in *Avvenire*, 15 dicembre 2022. A parte diverse incongruenze di carattere formale, puntualmente evidenziate dall'A. (alle quali mi permetto di aggiungere quella del titolo del provvedimento quale risultante dalla *Gazz. Uff.* 27 ottobre 2022, n. 252, privo dell'indicazione della denominazione dell'Istituto), l'art. 5 del D.M. stabilisce che ai fini della liquidazione della pensione ai ministri di culto o ai superstiti nonché della pensione di reversibilità, il rappresentante legale dell'Istituto trasmetterà all'Istituto nazionale della previdenza sociale le domande dei ministri di culto pensionabili o dei relativi superstiti. Si è osservato giustamente che questa prescrizione «riduce la libertà e il diritto dei ministri iscritti di presentare personalmente la domanda» adempimento «che, peraltro, deve avvenire oggi esclusivamente tramite lo Spid personale (oppure un patronato)» (V. SPINELLI, *ibidem*).

¹²³ «Sono ministri di culto per il predetto istituto: / 1) Vescovi e Pastori aventi le seguenti funzioni, prerogative ed attribuzioni: / difendere la fede cristiana, svolgere la pubblica evangelizzazione quotidiana per l'edificazione culturale cristiana, la catechesi biblica e qualsiasi attività complementare alla propagazione della fede; / officiare le solenni celebrazioni liturgiche cristiane comunitarie; / amministrare i sacramenti e celebrare le esequie; / erogare l'assistenza pastorale per la cura delle anime nel territorio assegnato al fine di migliorare il benessere spirituale e lo stile di vita; / 2) Diaconi missionari aventi le seguenti funzioni e prerogative: / svolgere la pubblica evangelizzazione quotidiana per l'edificazione culturale cristiana, la catechesi biblica e qualsiasi attività complementare alla propagazione della fede; / realizzare le attività socio-assistenziali di solidarietà cristiana per le persone in fragilità socio-economica; / 3) Colportori missionari aventi le seguenti funzioni e prerogative: / svolgere la pubblica evangelizzazione quotidiana itinerante per l'edificazione culturale cristiana attraverso la distribuzione di pubblicazioni di ispirazione biblica oltretutto realizzare azioni di proselitismo e qualsiasi attività complementare alla propagazione della fede».

legale, dell'attestazione del legale rappresentante sui ministri di culto in possesso dei requisiti per l'iscrizione al Fondo (si veda l'art. 5, comma 3, della legge n. 903). In tal modo, all'accertamento delle condizioni necessarie per l'iscrizione al Fondo l'INPS provvede attraverso apposite *certificazioni* rilasciate dal rappresentante legale delle confessioni religiose cui appartiene il ministro di culto.

Il rappresentante dell'ente viene quindi convocato presso il Ministero dell'interno (Direzione centrale degli affari dei culti del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione), dove si redige un verbale che sarà sottoscritto, per il Ministro dell'interno, dal Capo del Dipartimento, e per l'organismo religioso, dal medesimo rappresentante. Nel verbale si conviene sul contenuto dello schema del decreto ministeriale che stabilisce le modalità di applicazione della normativa.

Il decreto viene quindi sottoscritto dal Ministro e viene pubblicato sulla «Gazzetta ufficiale» della Repubblica, dandosi comunicazione dell'eseguita pubblicazione, tramite la competente prefettura, al rappresentante legale dell'ente interessato¹²⁴.

13. *La compatibilità dell'iscrizione al Fondo con l'assicurazione generale e la portata del divieto di cumulo contributivo*

L'articolo 5, comma 5, primo inciso, della legge n. 903 del 1973 prevede espressamente la *compatibilità* tra l'iscrizione del ministro di culto al Fondo speciale e quella presso l'Assicurazione generale obbligatoria (o con le forme assicurative sostitutive, esclusive o esonerative della medesima).

In pratica, il ministro di culto che, oltre ad esercitare il ministero pastorale, presta contestualmente attività lavorativa (diversa, però, quando si tratti di sacerdoti secolari, dall'attività che essi «esplicano all'interno

¹²⁴ Cfr. <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/intese-inps>.

dell'ordinamento canonico»: v. comma successivo)¹²⁵, sarà assoggettato a due diverse forme assicurative, quella presso il Fondo speciale per i ministri di culto e quella presso le diverse gestioni pensionistiche dei lavoratori. Una volta maturati i requisiti previsti dai rispettivi ordinamenti, godrà di due pensioni, il cui cumulo è disciplinato dall'articolo 18 della legge. Siamo di fronte a una delle peculiarità più importanti che caratterizzano il Fondo speciale in esame.

Caso tipico e frequente è quello del sacerdote secolare che, oltre all'attività connessa col suo *status* confessionalmente qualificato, insegna in una scuola pubblica (o privata), con cui risulta così instaurato un vero e proprio *rapporto di lavoro* (dipendente). Si pensi, ad esempio, alla situazione del sacerdote che, in quanto insegnante di religione nelle scuole pubbliche, o cappellano delle forze armate, sarà titolare di un vero e proprio rapporto di pubblico impiego e risulterà quindi iscritto, oltre al Fondo clero, anche alla Gestione dipendenti pubblici dell'INPS. La legge non opera alcuna distinzione nella tipologia dei vari trattamenti pensionistici maturati, sicché del tutto infondato è, ad esempio, prefigurare una incumulabilità tra la titolarità della pensione di invalidità a carico del Fondo clero e l'assegno ordinario di invalidità di cui alla legge 12 giugno 1984, n. 222, disposto a carico dell'Assicurazione generale obbligatoria¹²⁶.

Il già menzionato comma, pur escludendo – come si è visto – qualsiasi incompatibilità tra l'iscrizione al Fondo e quella ad altri regimi pensionistici, derivante dallo svolgimento di un vero e proprio rapporto di lavoro, non ammette, tuttavia, che *i contributi* versati al Fondo possano essere *cumulati* con quelli versati o accreditati presso le altre assicurazioni previdenziali (o viceversa)¹²⁷.

¹²⁵ «Sono esclusi dall'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, i sacerdoti secolari per l'attività che esplicano all'interno dell'ordinamento canonico».

¹²⁶ Cass. civ., sez. VI, 25 giugno 2019, n. 17029, in *DeJure GFL*.

¹²⁷ «I contributi versati al Fondo non sono cumulabili con quelli versati o accreditati nella predetta assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti o nelle altre forme di previdenza sostitutive di questa ultima o che ne comportino la esclusione o l'esonero».

È stato sottolineato che la seconda parte del quinto comma dell'articolo 5 in esame vieta «in maniera totale» la cumulabilità dei contributi¹²⁸, così come, del resto, non ammetteva «a nessun effetto» il cumulo contributivo il quarto comma dell'articolo 13 della vecchia legge sul Fondo per il clero n. 579 del 1961. La *ratio* del divieto venne individuata nella natura speciale del Fondo, in rapporto all'assicurazione generale¹²⁹.

Si era pertanto ritenuto, in un primo tempo, che il divieto in esame rendesse in ogni caso inutilizzabili dai ministri di culto i sistemi, via via introdotti dal legislatore, volti a consentire il cumulo degli «spezzoni» contributivi versati in diverse gestioni previdenziali, ciascuno non sufficiente per la liquidazione di una autonoma pensione, al fine di raggiungere il minimo contributivo o anche di incrementare la misura stessa del trattamento pensionistico.

Si tratta degli istituti della *ricongiunzione* (legge 7 febbraio 1979, n. 29)¹³⁰, della *totalizzazione* (fin quando è rimasto vigente l'art. 71 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, oggi sostituito dalla disciplina di cui al d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 42) – che il legislatore ha introdotto con un campo di applicazione tendenzialmente generale, ma non del tutto coincidente nei due casi – e del *cumulo dei periodi assicurativi* (art. 1, comma 239, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e successive modificazioni).

Per orientarsi sulle caratteristiche e sulle differenze di ciascuna di queste figure è utile offrire una illustrazione per linee generali di tali istituti.

La *ricongiunzione* consente al lavoratore, che sia o sia stato iscritto in diverse gestioni previdenziali, di accentrare tutti i periodi di contribuzione in un'unica gestione ai fini dell'ottenimento e della misura di un'unica pensione, *concessa in base alle regole della gestione medesima*. Essa comporta pertanto il trasferimento di contributi da una o più gestioni all'altra ed è onerosa per il richiedente, comportando il pagamento di somme di denaro

¹²⁸ N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 240.

¹²⁹ F. GLIGORA, *Le Pensioni al Clero*, cit., p. 63, secondo cui il divieto «significa che i contributi ordinari non sono utili per la liquidazione della pensione del Fondo e viceversa, in quanto si tratta di due gestioni autonome e regolate da norme diverse».

¹³⁰ Per i liberi professionisti la materia è disciplinata dalla legge 5 marzo 1990, n. 45.

variabili sulla base di diversi parametri, quali, ad esempio, la stessa retribuzione del richiedente o l'importo del contributo da trasferire.

La *totalizzazione* consente, invece, al lavoratore che abbia versato contributi in diverse casse, gestioni o fondi previdenziali, di ottenere un'unica pensione risultante grosso modo dalla somma del trattamento *pro quota* calcolato in rapporto ai *rispettivi periodi di iscrizione maturati nelle diverse gestioni*. Essa non comporta il trasferimento di contributi ed è completamente gratuita per il richiedente. Per godere della pensione in totalizzazione è richiesto il perfezionamento di specifici requisiti anagrafici e contributivi indipendenti da quelli delle singole gestioni interessate¹³¹. Opera altresì lo slittamento della decorrenza dell'effettivo pagamento attraverso il sistema delle «finestre mobili». La pensione in regime di totalizzazione viene determinata per intero con il metodo contributivo qualora il lavoratore non abbia maturato un diritto alla pensione in nessuna delle gestioni interessate. Verificandosi invece quest'ultima condizione, al lavoratore può applicarsi il sistema di calcolo previsto per il fondo interessato, se più favorevole.

Diverso dall'una e dell'altra è l'istituto del *cumulo dei periodi assicurativi* (introdotto dall'art. 1, comma 239, della legge n. 228 del 2012 e ora disciplinato dall'articolo 1, comma 195, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, in modo molto simile alla totalizzazione, rispetto alla quale tuttavia esso è più vantaggioso, perché non determina il calcolo della pensione con il sistema contributivo, che invece, come si è visto, opera normalmente nel caso della totalizzazione.

In un primo tempo, il divieto di cumulo di cui all'articolo 5 della legge n. 903 del 1973 trovava una sorta di conferma indiretta nella *lettura strettamente rigorosa delle norme generali* contenute nei già menzionati provvedimenti normativi con cui ne veniva individuato il rispettivo campo di

¹³¹ Per la pensione di vecchiaia in regime di totalizzazione è attualmente richiesto il requisito anagrafico di 66 anni (comprensivo degli adeguamenti alla speranza di vita) e 20 anni di contribuzione. Per la pensione anticipata in regime di totalizzazione è richiesto il solo requisito contributivo di 41 anni di contribuzione (anch'esso comprensivo degli adeguamenti alla speranza di vita).

applicazione.

L'articolo 2 della legge n. 29 del 1979 stabilisce che possono essere fatti valere dai «lavoratori», ai fini della *ricongiunzione*, i «periodi di iscrizione nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, ovvero in forme obbligatorie di previdenza sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria predetta o che abbiano dato luogo all'esclusione o all'esonero da detta assicurazione, ovvero nelle gestioni speciali per i lavoratori autonomi gestite dall'INPS».

Ma, come si è già detto, l'iscrizione al Fondo di cui alla legge n. 903 del 1973 non è immediatamente riconducibile alle gestioni previdenziali contemplate in modo espresso dalla norma predetta¹³², nonostante l'amministrazione accolga talvolta una interpretazione estensiva delle norme di diritto comune, ipotizzando che esse, pur senza fare menzione espressa del Fondo clero, si riferiscano tuttavia anche ad esso, come se con le predette norme il legislatore avesse inteso riferirsi alla totalità delle gestioni previdenziali¹³³. Criterio destinato ad avere un impatto anche sui provvedimenti svantaggiosi per il Fondo o per i relativi trattamenti pensionistici¹³⁴.

¹³² Cfr. Circ. INPS 12 aprile 1985, n. 86.

¹³³ Così, ad es., l'INPS ha adottato tale chiave interpretativa, a proposito della estensione, operata dal quarto comma dell'art. 69 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, della maggiorazione sociale di cui all'art. 1, secondo comma, della legge 29 dicembre 1988, n. 544. Cfr., più in generale, Lettera INPS del 15 gennaio 2001, prot. n. 5402324, indirizzata ai Ministeri del lavoro e del tesoro, riportata da V. SPINELLI, *L'INPS: ai Sacerdoti tutti i diritti previdenziali*, in *L'amico del clero*, 2001, p. 311, dove si enuncia il nuovo orientamento dell'Amministrazione, secondo cui la normativa generale verrà applicata anche al Fondo clero in «tutti i casi in cui dalla lettera della norma, si evinca che l'attribuzione di provvidenze si intenda riferita alla generalità dei trattamenti pensionistici e non vi sia richiamata espressamente l'esclusione di alcuni trattamenti».

¹³⁴ Per un esempio di questo tipo, cfr. l'art. 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, istitutivo del così detto «contributo di solidarietà», consistente nella riduzione dei trattamenti pensionistici di importo complessivamente superiore a € 100.000 lordi su base annua. A parte una serie di considerazioni che rendono del tutto teorica se non impossibile per alcuni particolari profili tecnici (puntualmente individuati da V. SPINELLI, *Assegni d'oro, gli abbagli dell'Inps*, in *Avenire*, 23 maggio 2019) l'applicazione della norma al Fondo clero, resta il fatto che l'INPS, nella circolare applicativa (7 maggio 2019, n. 62), ha individuato espressamente il Fondo tra i destinatari della misura attraverso l'istituzione di un conto apposito nell'ambito della gestione interessata.

Analogamente, l'articolo 71, primo comma, della legge n. 388 del 2000 (successivamente abrogato dalla normativa del 2006), nel riconoscere al «lavoratore», il diritto alla *totalizzazione* dei periodi assicurativi posseduti presso diverse gestioni previdenziali, faceva riferimento alle «forme pensionistiche a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative della medesima», con una dizione che, strettamente intesa, non sarebbe stata riferibile, come chiarito in precedenza, al Fondo clero.

Ancora, ai sensi dell'articolo 1, comma 239, della legge n. 228 del 2012 e successive modificazioni, il beneficio del *cumulo dei periodi assicurativi* è riconosciuto ai «soggetti iscritti a due o più forme di assicurazione obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti dei lavoratori dipendenti, autonomi, e degli iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e alle forme sostitutive ed esclusive della medesima, nonché agli enti di previdenza di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103».

L'orientamento dell'Amministrazione tendente a escludere la possibilità di riferire al Fondo clero formulazioni simili a quella ora richiamata, risulta anche dalla puntuale precisazione secondo cui la riforma (Monti-Fornero) di cui all'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, trova applicazione, come previsto dalla disposizione, con riguardo ai lavoratori la cui pensione è liquidata a carico dell'Assicurazione generale obbligatoria e delle forme esclusive e sostitutive della medesima, nonché della gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, ma non nei confronti dei trattamenti pensionistici gestiti dal Fondo clero¹³⁵.

Come già detto, l'interpretazione letterale di tali norme generali (relative al campo di applicazione dei benefici dalle medesime disciplinati) rifletteva in sostanza il contenuto della disposizione speciale in esame sul *divieto di cumulo*. E un ulteriore elemento nello stesso senso poteva trarsi dall'articolo 19 della legge in esame, che disciplina il caso in cui i contributi

¹³⁵ Così circ. INPS 14 marzo 2012, n. 35.

versati o accreditati nell'Assicurazione generale obbligatoria non siano sufficienti per il conseguimento di una pensione autonoma, nel qual caso è concessa la liquidazione di una pensione supplementare¹³⁶.

Nella materia qui considerata ha per altro inciso profondamente il recente indirizzo giurisprudenziale, recepito in fine dallo stesso legislatore, che, come vedremo nel commento all'articolo 27 della legge, tende ad attenuare i profili di specialità della disciplina del trattamento pensionistico riservato ai ministri di culto, per ricondurla in buona parte nell'ambito della logica e del regime propri del diritto previdenziale comune.

La stessa prassi amministrativa cominciò presto a orientarsi nel senso dell'*estensione dei benefici previsti dalla normativa generale al Fondo*¹³⁷. Parallelamente, pur di fronte all'equivoco enunciato dell'articolo 71 della legge n. 388 cit., l'Amministrazione optò per l'applicabilità della normativa generale relativa alla totalizzazione al Fondo clero¹³⁸.

Nel senso dell'estensione del beneficio della ricongiunzione si espresse anche la Suprema Corte¹³⁹, pronunciandosi con riguardo a un dipendente della Camera dei Deputati già iscritto al Fondo clero.

Secondo la Corte non assume decisivo rilievo in senso contrario all'estensione del beneficio del diritto alla ricongiunzione di cui all'articolo 2 della

¹³⁶ Resta esclusa questa possibilità nel caso inverso, in cui siano cioè i contributi versati nel Fondo clero a non essere sufficienti alla liquidazione della pensione.

¹³⁷ Segnala, ad esempio, una pronuncia del Comitato di vigilanza del Fondo, che in sede di decisione di un ricorso presentato da un ex sacerdote, avrebbe ammesso la possibilità della ricongiunzione disciplinata dall'art. 1 della legge n. 29 del 1979, V. SPINELLI, *Forzato il divieto di cumulo dei contributi dei sacerdoti*, in *L'amico del clero*, 2002, p. 95 (la ricongiunzione ex art. 1 della legge n. 29 aveva previsto la riunificazione della posizione assicurativa presso l'assicurazione generale obbligatoria per i lavoratori dipendenti a titolo gratuito, ossia senza alcun onere economico di riscatto; tuttavia, solo fino al 30 luglio 2010 tale tipo di ricongiunzione è avvenuta senza spese per il richiedente essendo anch'essa diventata onerosa dopo tale data).

¹³⁸ V. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nota del 9 gennaio 2004, prot. n. 7/60012/AG, *ivi*, p. 275, secondo un orientamento prontamente recepito dall'INPS: v. Circ. 6 febbraio 2004, n. 23, riportata da V. SPINELLI, *Le nuove strade*, cit., e consultabile anche sul sito internet dell'Istituto: www.inps.it.

¹³⁹ Cass. civ., sez. lav., 8 febbraio 2006, n. 2757, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006/3, pp. 952 ss.

legge n. 29 del 1979, né la regola della compatibilità dell'iscrizione al Fondo con altra iscrizione presso l'assicurazione generale obbligatoria o con altre forme sostitutive o esonerative della medesima, né quella dell'esclusione dall'assicurazione generale obbligatoria dei sacerdoti per l'attività che esplicano all'interno dell'ordinamento canonico.

Piuttosto viene considerata dirimente la mancanza, nella già menzionata legge n. 29 del 1979, di una espressa esclusione riferita al Fondo clero come anche l'esigenza di dare della norma dell'articolo 2 della medesima legge una interpretazione conforme al principio costituzionale di eguaglianza, attesa, nonostante la «specificità» della loro attività, la «riconciliabilità dei sacerdoti e dei ministri di culto [...] nella ampia categoria “dei lavoratori dipendenti e autonomi o esercenti libere professioni”».

La Corte, stranamente, non si occupa invece della norma speciale contenente il divieto di cumulo contributivo, che evidentemente ormai può essere interpretata solo come norma capace di rendere operativo il divieto di cumulo solo per il periodo di *contestuale* iscrizione al Fondo clero e ad altro fondo previdenziale¹⁴⁰, ribadendo così il divieto di cumulo di periodi contributivi *coincidenti*, già previsto autonomamente, ma con notevoli particolarità e comunque solo a determinati effetti, sia dalla legge n. 29 del 1979 sia dalle disposizioni vigenti in materia di totalizzazione e di cumulo dei contributi.

Alle norme in materia di totalizzazione deve, infine, riconoscersi la volontà *esplicita* del legislatore di superare ogni diversa lettura dello speciale divieto di cumulo contributivo di cui alla legge in esame.

È stata, infatti, espressamente sancita, dalla nuova normativa generale riguardante l'istituto¹⁴¹, l'applicabilità delle nuove regole al «Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica» (art. 1, primo comma). In tal modo il legislatore ha

¹⁴⁰ Cfr. A. LICASTRO, *Ricongiunzione contributiva e regime previdenziale «speciale» dei ministri di culto (Osservazioni a Cass. civ., Sez. Lav., sent. 8 febbraio 2006, n. 2757)*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006/3, p. 943.

¹⁴¹ D.lgs. 2 febbraio 2006, n. 42, recante *Disposizioni in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi*, in *Gazz. Uff.* 16 febbraio 2006, n. 39.

provveduto a dirimere ogni dubbio interpretativo in materia (di totalizzazione e, di riflesso, si può ritenere, sull'istituto contiguo della ricongiunzione), con un intervento non avente come oggetto immediato l'articolato della legge n. 903, ma inevitabilmente incidente, con efficacia modificativa o abrogativa, sullo speciale divieto di cumulo previsto dal quinto comma dell'articolo 5 della medesima legge, non più suscettibile di essere inteso in senso assoluto.

Resta controversa la questione dell'applicabilità alla pensione in regime di totalizzazione del meccanismo della decorrenza agganciato alle così dette «finestre di accesso». Tale meccanismo, disciplinato dall'articolo 1, comma 5, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, trova applicazione nei confronti degli iscritti al Fondo clero in quanto assicurati (anche) nell'assicurazione generale obbligatoria, mentre non trova applicazione, stando ad alcune indicazioni generali fornite dall'Istituto, nei confronti degli iscritti al solo fondo speciale, in quanto in tal caso «le funzioni svolte dagli iscritti non risultano riconducibili né al lavoro dipendente, né a quello autonomo»¹⁴². Fonti pur sempre riconducibili all'INPS si sono, tuttavia, più di recente, espresse nel senso di ritenere applicabile il regime delle finestre di accesso anche per le pensioni in totalizzazione che coinvolgono il Fondo clero¹⁴³.

Non pare, inoltre, che la ormai certa estensione al Fondo clero del principio della cumulabilità dei contributi almeno nella forma della totalizzazione sia necessariamente e automaticamente incompatibile con il permanere della

¹⁴² Circ. INPS 15 maggio 2008, n. 60. Analogamente, Circ. INPS 24 settembre 2010, n. 126.

¹⁴³ Cfr. Ufficio Relazioni con i media Inps, in *Avvenire*, 31 marzo 2021: «Per i trattamenti in totalizzazione è prevista [...] una finestra di accesso a pensione, pari a 18 mesi, per l'accesso alla pensione di vecchiaia, e a 21 mesi, per l'accesso alla pensione anticipata». Ricorda come un messaggio Inps (n. 13572 del 12 giugno 2008) successivo al decreto sulla totalizzazione avesse escluso «come norma generale il Fondo Clero dall'applicazione di qualsiasi finestra», V. SPINELLI, *Pensioni dei sacerdoti, l'Inps insiste. Ma le norme dicono altro*, in *Avvenire*, 31 marzo 2021. L'A. sottolinea altresì che su «questa diversità di regole non sono stati emessi opportuni chiarimenti. Al momento quindi [...] la totalizzazione presenta motivi di ambiguità» (*ibidem*). Cfr. anche ID., *Inps, il cumulo è proprio un rebus*, in *Avvenire*, 28 novembre 2013.

disciplina specifica sul diritto alla pensione supplementare (art. 19 legge n. 903)¹⁴⁴.

Ai fini del riscontro di una qualche utilità o vantaggio per il soggetto derivante dal ricorso all'istituto, bisogna considerare che, qualora si tratti di recuperare e mettere a profitto spezzoni contributivi inerenti a periodi assicurativi «coincidenti», non è ammessa la totalizzazione ai fini del perfezionamento dei requisiti richiesti (art. 1, primo comma, d.lgs. n. 42 del 2006)¹⁴⁵. È proprio questa, com'è noto, la situazione più diffusa fra i sacerdoti, che possono spesso far valere l'iscrizione al Fondo clero e ad altri fondi previdenziali, ma normalmente per periodi assicurativi, appunto, «coincidenti» (si pensi al caso del sacerdote iscritto alla Gestione dipendenti pubblici dell'INPS, in quanto insegnante di religione nelle scuole, o cappellano delle forze armate). È vero che ai fini della misura del diritto alla prestazione richiesta anche i contributi «coincidenti», versati nelle diverse gestioni, vengono considerati e concorrono quindi alla determinazione del relativo importo¹⁴⁶. Un conto è, tuttavia, il venir meno della convenienza a ricorrere all'istituto della pensione supplementare, altro ipotizzare una radicale incompatibilità con le regole concernenti la totalizzazione.

Per completezza, giova segnalare che resta in ogni caso esclusa la possibilità di utilizzare le contribuzioni versate al Fondo clero ai fini della così detta *totalizzazione internazionale* disciplinata dalla Convenzione di sicurezza sociale tra la Santa Sede e la Repubblica italiana firmata nella Città del Vaticano il 16 giugno 2000¹⁴⁷. Tale istituto ha per obiettivo di

¹⁴⁴ Nel senso che l'estensione ai ministri di culto del principio della cumulabilità dei contributi determinerebbe il superamento della norma di cui all'art. 19 della legge n. 903, N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 242, riferendo l'opinione di V. SPINELLI, *Il fondo di previdenza per il clero*, cit., p. 66.

¹⁴⁵ Più precisamente, i periodi contributivi coincidenti si computano una sola volta.

¹⁴⁶ In sede di liquidazione del trattamento pensionistico in regime di totalizzazione, nel calcolo *pro quota* compiuto da ogni singola gestione si tiene conto dei rispettivi periodi di iscrizione, anche se coincidenti.

¹⁴⁷ La Convenzione è stata recepita in Italia con legge 19 agosto 2003, n. 244. In dottrina, cfr. V. FERRANTE, *La disciplina del rapporto di lavoro nell'ordinamento della Città del Vaticano*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2010, n. 2, pp. 404 ss.; M. PERSIANI, *Il lavoro nei rapporti tra Santa Sede e Italia*, in *Dir. e religioni*, 2020, n. 2, pp. 214 ss.

consentire ai soggetti che abbiano prestato attività lavorativa in entrambi gli Stati convenzionati, attraverso il cumulo dei contributi, di raggiungere i requisiti contributivi per aver titolo ad una pensione. I soggetti interessati sono, tuttavia, soltanto i lavoratori dipendenti che abbiano svolto la propria attività nei due Stati. Ai sensi, infatti, dell'articolo 2 della Convenzione, essa si applica (con specifico riguardo alle prestazioni previdenziali) alle normative della Repubblica italiana concernenti l'Assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti e le Gestioni speciali dei lavoratori autonomi di detta assicurazione, i regimi speciali sostitutivi dell'assicurazione generale stabiliti per determinate categorie di lavoratori, nonché l'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Come accennato, la scelta operata dal legislatore in sede di riforma dell'istituto della totalizzazione non è stata confermata in materia di *cumulo dei periodi assicurativi*, introdotto dall'articolo 1, comma 239, della legge n. 228 del 2012 e ora disciplinato dall'articolo 1, comma 195, della legge n. 232 del 2016. Si ripropone, pertanto, il dubbio concernente la possibilità di applicare l'istituto al Fondo clero, dubbio risolto nel senso della esclusione della applicabilità da parte dell'INPS¹⁴⁸.

Si è, tuttavia, osservato che intento del legislatore nell'introdurre l'istituto fosse proprio quello di imprimere una caratteristica di «universalità» al medesimo, rendendolo applicabile «a tutte le forme assicurative», come risulterebbe dalla estensione «per la prima volta alle Casse dei liberi professionisti», e comprendendo pertanto anche il Fondo clero¹⁴⁹.

A riprova dell'asserto, si richiama anzitutto il documento «Riforma previdenziale ed età pensionabile» del Servizio studi della Camera dei deputati¹⁵⁰, che, nel descrivere sinteticamente la disciplina del cumulo gratuito dei contributi pensionistici, esplicitamente ricomprende tra le gestioni

¹⁴⁸ Ufficio Relazioni con i media Inps, in *Avvenire*, 31 marzo 2021.

¹⁴⁹ V. SPINELLI, *Pensioni dei sacerdoti, l'Inps insiste. Ma le norme dicono altro*, cit.

¹⁵⁰ V. SPINELLI, *Pensioni dei sacerdoti, l'Inps insiste. Ma le norme dicono altro*, cit. Il documento da me consultato, *Focus 2* maggio 2022, è reperibile al seguente url: <https://temi.camera.it/leg18/post/cumulo-dei-contributi-pensionistici.html>.

interessate il Fondo clero. Altrimenti ragionando, come è stato ancora osservato, non solo si disattenderebbe il criterio interpretativo ampio indicato dalla sentenza della Corte di cassazione n. 2757 del 2006, ma ci si troverebbe di fronte a una legge affetta da «palese» «incostituzionalità»¹⁵¹.

14. *L'iscrizione ad altre forme assicurative generali*

Altra forma di assicurazione obbligatoria tradizionalmente gestita dall'INPS è quella contro la *disoccupazione involontaria*, un tempo prevista in via generale per tutti coloro che «prestino lavoro retribuito alle dipendenze di altri» (art. 37, primo comma, del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito in legge 6 aprile 1936, n. 1155). Il regio decreto 7 dicembre 1924, n. 2270¹⁵² (mantenuto in vigore dall'art. 140 del cit. r.d. n. 1827 del 1935) aveva stabilito, all'articolo 4, secondo comma, che i «sacerdoti, in quanto esercitano il loro ministero sia in dipendenza di ufficio facente parte della costituzione organica della chiesa, sia in dipendenza di incarico loro affidato da enti pubblici o da privati, non sono soggetti all'obbligo dell'assicurazione contro la disoccupazione». Pertanto, «i sacerdoti dediti ad una attività ministeriale, svolta sia per ufficio proprio della Chiesa sia per incarico di qualunque soggetto nell'ambito dello Stato, non fruiscono di questo tipo di assicurazione»¹⁵³.

A differenza del criterio seguito dal legislatore nelle coeve norme dettate in materia di assicurazione generale per l'invalidità e la vecchiaia, in questo caso ci si è fondati sulle peculiarità che caratterizzano il rapporto tra il ministro di culto e la confessione religiosa di appartenenza. L'ordinamento civile non può prevedere, per rispetto dell'autonomia propria della confessione religiosa, alcuna garanzia di stabilità, azionabile davanti ai tribunali

¹⁵¹ V. SPINELLI, *Pensioni dei sacerdoti, l'Inps insiste. Ma le norme dicono altro*, cit.

¹⁵² «Approvazione del regolamento per l'esecuzione del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3158, concernente provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria».

¹⁵³ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 116.

dello Stato, per quel rapporto. Quale riflesso di tale ineludibile principio, si è ritenuto del tutto incongruo anche prevedere garanzie di carattere semplicemente previdenziale, collegate cioè a eventi che restano completamente sottratti al potere regolativo dell'ordinamento civile. Del resto, qualora venga in considerazione un tipo di attività diversa da quella tipicamente ministeriale, posta in essere dallo stesso ministro di culto, ricorrono nuovamente le condizioni per l'estensione della garanzia pensionistica¹⁵⁴. L'INPS preciserà che il clero secolare che eserciti il solo ministero sacerdotale è escluso dall'obbligo assicurativo in questione¹⁵⁵; mentre l'obbligo sussiste «in caso di attività promiscua, laddove i sacerdoti, oltre al ministero di carattere particolare, sacro e religioso, svolgono altre mansioni di carattere amministrativo, ovvero anche di semplice assistenza sociale»¹⁵⁶.

Sin dal 2013 è stata introdotta nel nostro ordinamento la nuova *Assicurazione sociale per l'Impiego*, con la funzione di fornire ai lavoratori che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione un'indennità mensile di disoccupazione (art. 2, primo comma, legge 28 giugno 2012, n. 92). Attualmente, in relazione agli eventi di disoccupazione involontaria, viene corrisposta, in presenza di determinati requisiti, una indennità mensile di disoccupazione collegata alla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) istituita dall'articolo 1 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22. Trovando applicazione le nuove norme con riferimento ai lavoratori dipendenti (privati), ne restano totalmente esclusi i ministri di culto e i religiosi.

Ulteriore forma assicurativa generale è prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, ed è relativa agli *infortuni sul lavoro e alle malattie professionali*. Detta, in proposito, disposizioni speciali riguardanti i sacerdoti e i religiosi il quarto comma dell'articolo 4 del

¹⁵⁴ Cfr. C. MORICONI, *ibidem*, il quale sostiene che il legislatore si sia fondato «sulla natura dell'attività svolta, prevedendo espressamente l'esclusione dall'assicurazione qualora la disoccupazione sia data da un'interruzione dell'attività ministeriale, riconoscendo così per implicito la tutela assicurativa per l'interruzione di una qualunque altra attività».

¹⁵⁵ Circ. n. 247 del 1970.

¹⁵⁶ Cfr. C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 117.

predetto decreto, secondo cui sono in essa «compresi i sacerdoti, i religiosi e le religiose che prestino opera retribuita manuale, o anche non manuale alle condizioni di cui al precedente n. 2), alle dipendenze di terzi diversi dagli enti ecclesiastici e dalle associazioni e case religiose di cui all'articolo 29, lettere a) e b), del Concordato tra la Santa Sede e l'Italia, anche se le modalità delle prestazioni di lavoro siano pattuite direttamente tra il datore di lavoro e l'ente cui appartengono le religiose o i religiosi o i sacerdoti occupati e se la remunerazione delle prestazioni stesse sia versata dal datore di lavoro all'ente predetto»¹⁵⁷.

Ennesima forma assicurativa generale gestita dall'INPS è quella contro la *tubercolosi*, prevista per tutti coloro che «prestino lavoro retribuito alle dipendenze di altri» (art. 37, primo comma, del regio decreto-legge n. 1827 del 1935). Non sono in tal caso previste particolari limitazioni per i sacerdoti, essendo ormai abrogata la legge 27 ottobre 1927, n. 2055, che escludeva i sacerdoti secolari per il lavoro prestato in un ufficio cui fosse annesso un beneficio ecclesiastico. La circ. INPS n. 247 del 1970 affermò l'esistenza dell'obbligo assicurativo con gli stessi limiti previsti per le altre forme assicurative generali. In particolare, l'obbligo assicurativo «è riconosciuto nei confronti di tutti i sacerdoti secolari che con varia denominazione svolgono in modo non occasionale la loro attività, anche se di natura spirituale, alle dipendenze di enti ecclesiastici (concordatari o non concordatari) e laici, ovvero di privati dietro regolare retribuzione»¹⁵⁸. Deve segnalarsi che dal 1° gennaio 1999 è stato soppresso ogni contributo fino ad allora previsto per l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi.

Si ricorda, infine, che le competenze in materia di *assicurazione obbligatoria contro le malattie* a seguito dell'istituzione del Servizio sanitario nazionale sono state trasferite all'INPS, a cui vanno versati i contributi, pagati dai lavoratori e dai datori di lavoro. Anche in precedenza, la legge aveva esteso ai ministri di culto la predetta assicurazione obbligatoria

¹⁵⁷ Ritene che tale disposizione, almeno relativamente ai religiosi e alle religiose, debba interpretarsi conformemente alla sentenza della Corte cost. del 1977, n. 108, sopra richiamata, R. BOTTA, voce *Previdenza sociale del clero*, cit., p. 503.

¹⁵⁸ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 126.

limitatamente alle prestazioni di carattere sanitario (art. 1 della legge 28 luglio 1967, n. 669), senza quindi corresponsione di particolari indennità di malattia.

15. *L'attività svolta all'interno dell'ordinamento canonico*

Alquanto singolare e di difficile lettura è la disposizione di cui all'articolo 5, comma 6, della legge n. 903 del 1973, secondo cui sono esclusi dall'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, i sacerdoti secolari «per l'attività che esplicano all'interno dell'ordinamento canonico». Attraverso una interpretazione manifestamente incompatibile con altre norme del provvedimento in esame, si dovrebbe ammettere, a rigore, che anche la tipica attività ministeriale del sacerdote è svolta «all'interno dell'ordinamento canonico», concludendo così *per absurdum* nel senso della assoluta inapplicabilità della legge ai ministri della religione cattolica.

Per ricostruire il senso (più plausibile) e i contenuti della disposizione può essere opportuno ricordare le regole riguardanti la sottoponibilità dei sacerdoti alle assicurazioni generali vigenti in epoca anteriore all'istituzione della tutela previdenziale specifica per i ministri di culto, dal momento che la disposizione in commento sembra riecheggiare la limitazione che figurava, nell'articolo 3, secondo comma, del regio decreto n. 1422 del 1924¹⁵⁹.

Tale disposizione, dettata in materia di assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia, stabiliva che i sacerdoti sono soggetti all'assicurazione «solo nel caso che godano di una retribuzione da parte di enti, associazioni e privati *per ufficio cui non sia annesso un beneficio ecclesiastico*»¹⁶⁰. Si riprendevano in tal modo le stesse determinazioni che avevano

¹⁵⁹ La norma era stata mantenuta in vigore dall'art. 140 del regio decreto-legge n. 1827 del 1935, cit.

¹⁶⁰ Ritene ancora (nel 1985) vigente questa disposizione, «nei limiti di cui ai due ultimi commi dell'art. 5» della legge n. 903 del 1973, Cass. civ., sez. lav., 8 ottobre 1985, n. 4877,

portato il Comitato esecutivo della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali (che poi si trasformò nell'INPS) a ritenere, «in data 18 gennaio 1921 ... che l'obbligo dell'assicurazione [generale] sussisteva per qualunque appartenente al clero che svolgesse attività per incarico o alle dipendenze di associazioni laiche o religiose, di istituti di educazione o di istruzione, escludendo però da tale obbligo i sacerdoti che esercitassero ufficio di parroco o altro *ufficio facente parte della costituzione organica della Chiesa*»¹⁶¹.

Il legislatore, con la limitazione contenuta nell'articolo 3, secondo comma, del regio decreto n. 1422 del 1924, si rifaceva in sostanza al principio in base al quale l'attività degli ecclesiastici *operanti in rapporti propri dell'ambito canonistico* non era considerata suscettibile di regolamentazione statale neppure agli effetti dell'imposizione di obblighi previdenziali¹⁶². In pratica, non si guardava al tipo di attività svolta dall'ecclesiastico, se di carattere strettamente ministeriale o di carattere comune, ma era decisivo stabilire se quell'attività fosse o no *oggetto di rapporto tipico della struttura della Chiesa* e inoltre se fosse collegata a un beneficio ecclesiastico¹⁶³. In ogni caso, la sottoposizione all'assicurazione generale presupponeva che la persona, «oltre ad essere sottoposta ad un regolamento che comportasse anche l'osservanza di un orario, prestasse la sua opera dietro compenso»¹⁶⁴.

I casi che avevano concretamente sollevato i più gravi dubbi interpretativi (riproposti, con ancora maggiore forza, dopo la legge n. 392 del 1956, e oggetto di contrastanti orientamenti dell'amministrazione) furono quelli dei vicari coadiutori dei parroci e degli insegnanti nei seminari e negli altri

in *Inform. prev.*, 1986, pp. 156 ss. e in *Giust. civ.*, Mass., n. 10, 1985, secondo cui l'«art. 3 del r.d. n. 1442 del 1924 – tuttora in vigore – contempla la applicabilità ai sacerdoti delle disposizioni sulle assicurazioni sociali obbligatorie in relazione ad un “ufficio” remunerato da enti, associazioni e privati, anche se compresi nell'ambito della organizzazione della Chiesa, non essendosi stabilita, al riguardo, nessuna distinzione o limitazione tranne quella che, all'ufficio, non deve essere annesso un beneficio ecclesiastico».

¹⁶¹ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 90.

¹⁶² C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 91.

¹⁶³ C. MORICONI, *ibidem*.

¹⁶⁴ C. MORICONI, *ibidem*.

istituti di istruzione aventi per scopo la formazione degli ecclesiastici. In relazione a quest'ultimo caso, dopo un primo orientamento favorevole alla sottoposizione dei sacerdoti all'assicurazione generale, stante la percezione di una retribuzione per disimpegno di funzioni cui non era annesso alcun beneficio ecclesiastico, si stabilì, di comune intesa tra Santa Sede e Governo italiano, che «l'attività di insegnamento, svolta dai sacerdoti presso seminari e negli altri istituti che hanno per scopo la formazione e la cultura degli ecclesiastici, non dovesse dar luogo, salvo prova in contrario, ad un rapporto di prestazione d'opera retribuita soggetto agli obblighi previdenziali, essendo un'attività prestata in forza del vincolo di obbedienza»¹⁶⁵.

Passando al regime giuridico attuale, il comma 6 dell'articolo 5 della legge del 1973 esclude, come si è visto, dall'*assicurazione generale obbligatoria* i sacerdoti secolari «per l'attività che esplicano all'interno dell'ordinamento canonico». Poiché l'attività di carattere propriamente ministeriale svolta dal sacerdote a favore dell'ordinamento confessionale di appartenenza è oggetto della speciale tutela assicurativa di cui alla legge in esame, e il comma precedente aveva previsto l'iscrizione presso l'assicurazione generale obbligatoria per l'attività di carattere propriamente lavorativo in favore di terzi (contestualmente) svolta dal sacerdote, la limitazione di cui al comma in esame non può non riferirsi all'attività prestata all'interno dell'ordinamento giuridico della Chiesa (quindi, non alle dipendenze o in favore di terzi, ma di regola alle dipendenze di enti ecclesiastici) che *non* rivesta carattere strettamente ministeriale, ma si trovi pur sempre *in stretta connessione con il peculiare status di ministro di culto*.

¹⁶⁵ C. MORICONI, *op. cit.*, p. 94, cui si rinvia anche per ulteriori approfondimenti; l'orientamento dell'amministrazione mutò nuovamente a seguito della circ. INPS 3 ottobre 1970, n. 247, emanata in linea col nuovo indirizzo giurisprudenziale inaugurato dalla Suprema Corte nel 1962 e poi costantemente seguito: cfr. C. MORICONI, *op. cit.*, pp. 109 ss.; ai casi in questione si richiama anche Corte cost. sent. n. 108 del 1977. Va infine ricordato che la giurisprudenza e la prassi amministrativa furono costanti nel ritenere non applicabile la norma dettata dall'articolo 3 del regio decreto n. 1422 del 1924 ai «sacerdoti del clero regolare, considerati quali prestatori d'opera di specie particolarissima – tali in fatto, ma non in diritto – per il loro modo di vita in comune nell'ambito di un'associazione religiosa, obbligata ad assisterli nella malattia e nella vecchiaia» (così Corte cost. sent. n. 108 del 1977).

Nell'illustrazione del disegno di legge del 18 settembre 1972, n. 778¹⁶⁶ (che diverrà la legge n. 903 del 1973), la *ratio* dell'esclusione «stava nella considerazione che i sacerdoti che prestano la loro attività nell'interno dell'ordinamento giuridico della Chiesa ... vi sono tenuti in virtù del vincolo di obbedienza verso i superiori. Il rapporto che ne deriva è pertanto intimamente connesso allo status di sacerdote, status che, in quanto tale, è già oggetto di specifica tutela previdenziale (Fondo) e non può quindi formare oggetto di altra forma assicurativa»¹⁶⁷.

Infine, l'ultimo comma dell'articolo 5 contiene una vera e propria disposizione di carattere *transitorio*, che non ha trovato collocazione fra quelle dettate dagli articoli 23 ss. Per coloro che risultavano iscritti alla data di entrata in vigore della legge presso l'assicurazione generale obbligatoria non si è applicata la limitazione di cui al precedente comma, anche qualora l'iscrizione predetta fosse avvenuta in ragione dell'attività esplicata dal sacerdote all'interno dell'ordinamento canonico.

16. *Le fonti di finanziamento del Fondo: il contributo annuo individuale*

Al finanziamento del Fondo provvedono sia gli assicurati sia lo Stato.

Il *contributo annuo individuale* deve essere obbligatoriamente versato da ciascun iscritto «per tutto il tempo per il quale dura l'obbligo dell'iscrizione» (art. 6, primo comma), e quindi dal momento della sua decorrenza e fino alla sua cessazione. Non è previsto dalla legge in esame il computo dei così detti contributi figurativi¹⁶⁸.

¹⁶⁶ In *Dir. eccl.*, 1973, II, p. 140.

¹⁶⁷ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 55. In giurisprudenza, cfr. Cass. civ., sez. lav., 8 ottobre 1985, n. 4877, in *Dir. eccl.*, 1985, pp. 560 ss., secondo cui tutti i sacerdoti remunerati per un ufficio svolto anche all'interno dell'ordinamento canonico cui non sia annesso un beneficio ecclesiastico sono soggetti all'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e vecchiaia, senza che sia necessaria l'esistenza di un rapporto di subordinazione.

¹⁶⁸ I *contributi figurativi* sono contributi previdenziali accreditati ai lavoratori senza oneri a loro carico nei periodi, tassativamente individuati dalla legge, durante i quali si verifica una interruzione o una riduzione dell'attività lavorativa.

La legge aveva fissato direttamente l'ammontare del contributo individuale dovuto dagli iscritti al Fondo (art. 6, secondo comma). Gli importi originariamente stabiliti furono *aumentati*, dapprima, con l'articolo 4, primo comma, del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 791, convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 1982, n. 54, e, successivamente, con l'articolo 42, primo comma, della legge n. 488 del 1999. Si tratta di aumenti consistenti – indipendenti dal meccanismo ordinario di adeguamento del contributo di cui all'articolo 20 della legge – che sembrerebbero avere attenuato «i profili assistenziali del sistema, dando nuova linfa all'impostazione assicurativa, in linea con quelli che sembrano essere gli obiettivi perseguiti da alcuni recenti provvedimenti inerenti al regime previdenziale generale»¹⁶⁹.

L'importo aggiornato del contributo si ricava dal decreto ministeriale con cui, da ultimo, si sia provveduto a disporre l'*adeguamento periodico* ai sensi del quarto comma dell'articolo 20 della legge in esame¹⁷⁰.

Il meccanismo di rilevamento di eventuali variazioni interessa almeno tre anni, con importi validi in via definitiva per un anno e in via provvisoria per i rimanenti. Pertanto, il contributo, essendo legato all'aumento percentuale che ha dato luogo alla variazione degli importi di pensione degli iscritti, assume carattere definitivo solo *a posteriori*, con conseguente obbligo anche a carico dei pensionati di corrispondere retroattivamente gli adeguamenti. Dopo l'emanazione di ogni nuovo decreto, l'INPS richiede agli iscritti il conguaglio dei contributi per l'anno di riferimento¹⁷¹.

Occorre sottolineare la peculiarità (rispetto alla generalità dei regimi

¹⁶⁹ N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 198.

¹⁷⁰ Cfr. da ultimo il D.M. 19 maggio 2022 («Adeguamento del contributo individuale dovuto dagli iscritti al Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, relativo all'anno 2021»), in *Gazz. Uff.*, n. 144 del 22 giugno 2022, dove si è previsto che il contributo è invariato, a decorrere dal 1° gennaio 2021, ed è pari a € 1.769,04 annui (equivalenti a € 294,84 a bimestre e a € 147,42 mensili). Tale importo resta provvisoriamente confermato anche per gli anni 2022, 2023 e 2024 fino all'emanazione di un nuovo decreto di adeguamento. Non essendo stato modificato l'importo del contributo versato negli anni 2021 e 2022, non è dovuta nessuna integrazione: Circ. Inps 3 ottobre 2022, n. 108, cit.

¹⁷¹ *Scheda informativa* sul Fondo clero, cit.

previdenziali) derivante dal fatto che i contributi versati nel Fondo sono di *importo fisso*, uguale per tutti gli iscritti, e dunque non commisurato a una retribuzione¹⁷². Come è stato osservato, si è di fronte a una regola del tutto speciale, che «contribuisce ad appannare sensibilmente il modello iniziale» assunto dal legislatore del 1973, ispirato all'assimilazione del ministro di culto al lavoratore¹⁷³.

Deve notarsi che la regola della misura fissa dell'importo dei contributi previdenziali non trova riscontro a livello remunerativo. Considerando cioè la situazione, ben conosciuta, del clero cattolico (per i ministri delle confessioni diverse dalla cattolica valgono criteri non uniformi), lo stesso sistema delle congrue, ancora vigente all'epoca dell'approvazione della legge n. 903 del 1973, prevedeva importi differenti a seconda del rango dei beneficiari¹⁷⁴. Anche oggi, per quanto il nuovo sistema di sostentamento del clero, relativamente a una significativa aliquota di punti da utilizzare nel particolare sistema di calcolo della remunerazione, miri ad assicurare la fondamentale uguaglianza dei sacerdoti, resta tuttavia una certa diversificazione dell'importo dipendente da vari fattori¹⁷⁵.

¹⁷² Parlano di «quota capitaria annua, totalmente indipendente dalla prestazione effettiva e dalla sua articolazione nel tempo», Cass. civ., sez. lav., 15 giugno 2007, n. 13986 in *DeJure GFL*; Id., 13 giugno 2007, n. 13784, *ivi*; Id., 12 giugno 2007, n. 13719, *ivi*; Id., 20 aprile 2007, n. 9432, *ivi*. In queste pronunzie ci si rifà anche a Corte cost., sent. 9 giugno 1971, n. 124, ricordando che se «normalmente i contributi sono proporzionali alla retribuzione effettiva onnicomprensiva (L. 30 aprile 1969, n. 153, art. 12), il legislatore può adottare altri metodi, in tutti i casi in cui sia difficile, per la variabilità della prestazione e della retribuzione, determinare la retribuzione effettiva, senza che ciò comporti violazione di alcun parametro costituzionale».

¹⁷³ N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 187.

¹⁷⁴ Cfr. l'art. 1 del regio decreto 29 gennaio 1931, n. 227, relativamente ai parroci, l'art. 33, relativamente ai canonici ed ai beneficiati minori dei capitoli cattedrali, l'art. 43 relativamente ai vescovi, arcivescovi, prelati ed abati aventi piena giurisdizione vescovile.

¹⁷⁵ Risulta dal *Rendiconto 2021* (presentato ai sensi dell'art. 44 della legge n. 222 del 1985), concernente i dati approvati dall'Assemblea generale della Conferenza episcopale italiana del maggio 2022, che, per i sacerdoti abili a prestare un servizio a tempo pieno, la somma stabilita per il dignitoso sostentamento (al netto dei contributi previdenziali dovuti al Fondo clero e al lordo delle ritenute fiscali), varia da un minimo di € 12.105,60 (€ 1.008,80 mensili per 12 mensilità) a un massimo di € 22.849,32 (€ 1.904,11 mensili per 12 mensilità); per i vescovi questa somma è di € 25.421,76 (€ 2.118,48 mensili per 12

Il contributo ad ammontare fisso non trovava, quindi, un tempo e non trova tuttora giustificazione nell'uniformità del trattamento remunerativo degli assicurati, emergendo così nettamente la singolarità della scelta normativa operata dal legislatore con la legge n. 903 del 1973. Né pare possa trovare fondamento oggi in una particolare difficoltà nel risalire all'importo effettivo dei compensi ricevuti dai ministri di culto per lo svolgimento della loro attività ministeriale. Sarebbe, piuttosto, la «scelta di vita» compiuta dal ministro di culto, proiettata oltre l'ambito strettamente spirituale, in un insieme di attività caritative, educative e assistenziali a favore della comunità, a imporre un prelievo contributivo fisso¹⁷⁶ (cui corrisponde un trattamento previdenziale anch'esso uniforme, salva la maggiorazione legata all'anzianità contributiva). Ci troveremmo quindi di fronte a una peculiarità connessa con le caratteristiche specifiche dell'attività ministeriale svolta dal soggetto.

Quanto alla *decorrenza* dell'obbligo di versamento del contributo individuale, si è già visto come esso sorga, in connessione col sorgere dell'obbligo assicurativo, dal momento dell'ordinazione sacerdotale o dall'inizio del ministero di culto. È previsto un correttivo alla regola suddetta, in base al quale, qualunque sia il giorno del mese in cui si perfeziona il fatto costitutivo dell'obbligo contributivo, questo decorre dal primo giorno dello stesso mese (art. 6, terzo comma). Ad esempio, se l'ordinazione sacerdotale ha luogo il giorno 25 del mese, il contributo dovrà essere pagato per l'intero mese.

I contributi versati al Fondo, di cui non è in discussione la natura di veri

mensilità) (*Il Regno - documenti*, n. 13, 2022, p. 406). Questi importi subiranno un incremento in questo anno 2023, in quanto, come si legge nel Comunicato finale del Consiglio episcopale permanente, svoltosi a Matera dal 20 al 22 novembre 2022, dopo «oltre 10 anni, il Consiglio Permanente, tenendo conto dell'incremento del tasso di inflazione e delle difficoltà in corso, ha innalzato a € 12,86 il valore del punto per il calcolo del sostentamento del clero per l'anno 2023. Tale incremento corrisponde a una minima parte (+ 2%) rispetto all'aumento del costo della vita registrato in questi anni. Si tratta di un piccolo segno di vicinanza ai sacerdoti alle prese, come tutti, con le attuali difficoltà» (in www.chiesacattolica.it/documenti-segreteria/comunicato-finale-del-consiglio-episcopale-permanente-matera-20-22-settembre-2022/).

¹⁷⁶ Così V. SPINELLI, *Fondo Clero oltre la manovra*, in *Avvenire*, 30 dicembre 2011.

e propri contributi previdenziali, sono deducibili dal reddito complessivo del soggetto in sede di dichiarazione annuale dei redditi nel caso in cui il ministro di culto abbia provveduto personalmente al versamento perché ad esempio non inserito nel sistema di sostentamento del clero¹⁷⁷.

Il comma 4 dell'articolo 6 della legge n. 903 del 1973 aveva previsto che restasse «fermo, a carico del Fondo, il contributo di lire 51 milioni, di cui all'articolo 6, lettera c) della legge 28 luglio 1967, n. 669, per l'assistenza malattia agli iscritti al Fondo medesimo. Per l'applicazione della medesima legge n. 669, nei riguardi dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica si provvede con le modalità di cui al secondo comma del precedente articolo 5». La disposizione ha tuttavia cessato di avere qualsiasi efficacia per effetto dell'evoluzione normativa che ha interessato l'assicurazione contro le malattie.

La legge n. 669 del 1967 aveva esteso, limitatamente alle prestazioni di carattere sanitario, l'assicurazione obbligatoria contro le malattie, di cui alla legge 11 gennaio 1943, n. 138, e successive modificazioni e integrazioni, ai sacerdoti di culto cattolico e ai ministri di culto delle altre confessioni religiose. Per quanto riguardava l'applicazione della legge n. 669 nei confronti di questi ultimi, con l'articolo unico della legge 6 dicembre 1971, n. 1055, si stabilì che «si provvede con decreti del Ministro per l'interno, previa intese con i rappresentanti delle singole confessioni religiose che ne facciano richiesta», adottandosi una soluzione analoga a quella che era stata prevista dall'articolo 20 della vecchia legge n. 580 del 1961, in materia di assicurazione di invalidità e vecchiaia, e che è ora disciplinata dal vigente articolo 5, comma secondo, della legge n. 903 in esame, nella materia dell'assicurazione di invalidità, vecchiaia e superstiti. Tale meccanismo, secondo taluno, si ispirava al «principio affermato all'art. 8 della Costituzione per la regolamentazione dei rapporti fra lo Stato e le confessioni

¹⁷⁷ Art. 10, primo comma, lett. e), del D.P.R., 22 dicembre 1986, n. 917, dove si precisa che sono deducibili i contributi previdenziali ed assistenziali versati in ottemperanza a disposizioni di legge, nonché quelli versati facoltativamente alla gestione della forma pensionistica obbligatoria di appartenenza, ivi compresi quelli per la ricongiunzione di periodi assicurativi.

religiose diverse dalla cattolica»¹⁷⁸. Il principio introdotto, nella materia dell'assicurazione contro le malattie, dall'articolo unico della legge n. 1055 cit., veniva ribadito dalla seconda parte del comma 4 dell'articolo 6 in commento¹⁷⁹.

La legge n. 669, per quanto formalmente non abrogata, non ha più trovato applicazione, a seguito dell'evoluzione della disciplina relativa al Servizio sanitario nazionale, istituito dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833, che ha portato al superamento del modello mutualistico/assicurativo, originariamente previsto in via generale dal legislatore (ed esteso, come si è visto, ai ministri di culto) anche contro il rischio dell'insorgenza di malattie. In materia sanitaria ci si è ormai ispirati al modello solidaristico/universalistico (art. 63, comma 1, della cit. legge n. 833) di tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività (art. 32 Cost.). Il richiamato articolo 63, comma 1, della cit. legge n. 833 prevede l'obbligatorietà, per tutti i cittadini, dell'assicurazione contro le malattie.

L'articolo 6 della legge n. 669 del 1967 aveva anche previsto che al finanziamento dell'assistenza di malattia prevista dalla presente legge si dovesse provvedere, fra l'altro, «con un contributo annuo di lire 50 milioni e di lire 1 milione a carico rispettivamente, dei Fondi istituiti con le leggi del 5 luglio 1961, n. 579 e n. 580» (lettera c). La norma in commento della legge n. 903 del 1973 ribadiva il permanere dell'obbligo del contributo predetto a carico del Fondo di nuova istituzione, che venne versato all'INPS (fino al 31 dicembre 1997) anche dopo il superamento del vecchio regime di assicurazione contro le malattie di cui si è detto. Per altro, l'articolo 36 comma 1, lett. a) del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, ha disposto l'abolizione dei contributi sanitari, che non vengono più riscossi dal 1° gennaio 1998¹⁸⁰.

¹⁷⁸ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 139.

¹⁷⁹ Un elenco dei decreti ministeriali emanati in attuazione di tali norme si trova in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, *Codice del diritto ecclesiastico*, cit., p. 243 e pp. 257 s.

¹⁸⁰ In particolare, sulla cessata riscossione, dalla data suddetta, del contributo di cui alla norma in commento, dopo l'abolizione dei contributi sanitari disposta dall'art. 36, comma 1°, lett. a), del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, cfr. circ. INPS 5 gennaio 1998, n. 1.

17. *Il sistema di riscossione dei contributi individuali*

Il sistema di riscossione dei contributi originariamente previsto dalla legge in esame era collegato, per quanto riguardava i sacerdoti, al vecchio sistema di sostentamento del clero, che distingueva tra sacerdoti congruati e sacerdoti che non beneficiavano dei supplementi di congrua. Per i primi, il contributo era versato, a cura dei competenti servizi preposti al pagamento del supplemento di congrua, direttamente all'INPS, in rate bimestrali posticipate, previa trattenuta sul supplemento stesso; per i secondi, il contributo era versato, sempre all'INPS e in rate bimestrali posticipate, ma direttamente dagli iscritti.

Tale ultima modalità è tuttora prevista in via generale dall'articolo 7, primo comma, lettera c) della legge n. 903 del 1973, per i *ministri di culto delle confessioni diverse dalla cattolica*, a meno che il decreto ministeriale applicativo della normativa in esame nei confronti di una determinata denominazione confessionale non preveda il versamento del contributo da parte dell'organo esecutivo della stessa confessione. Analogamente possono disporre, in deroga alla previsione del comma medesimo, le intese stipulate per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le singole confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Venute meno le norme sui supplementi di congrua (art. 51, primo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222), l'articolo 25, secondo comma, della stessa legge n. 222 stabilisce ora che è l'Istituto centrale per il sostentamento del clero a versare, per i *sacerdoti* che svolgono «servizio in favore della diocesi» e che vi siano tenuti, i contributi previdenziali previsti dalle leggi vigenti. Giova anche precisare che, come risulta chiarito dall'articolo 2 § 4 del T.U. delle disposizioni di attuazione delle norme relative al sostentamento del clero che svolge servizio in favore delle diocesi (Delibera CEI n. 58 del 1991), la «remunerazione spettante ai sacerdoti aventi diritto è determinata al netto dei contributi previdenziali e assistenziali previsti dalle leggi vigenti» e versati dall'Istituto centrale per il sostentamento del

clero per i sacerdoti che vi sono tenuti. Ne deriva che l'Istituto centrale per il sostentamento del clero viene ad essere configurato «come un vero e proprio datore di lavoro, giacché gli si impone non solo l'obbligo di versare i contributi ma anche quello, appunto come un qualsiasi datore di lavoro, di sopportarne l'onere finanziario»¹⁸¹. In ogni caso, tali adempimenti vengono svolti dall'Istituto finché per i sacerdoti – titolari in ogni caso dell'obbligo contributivo – permanga il titolo al sostentamento¹⁸².

Fra le leggi di approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni diverse dalla cattolica, l'articolo 32, comma 4, della legge 22 novembre 1988, n. 516 (Chiese cristiane avventiste del 7° giorno) prevede una norma analoga a quella di cui all'articolo 25, secondo comma, della legge n. 222, stabilendo che «[l]'Unione provvede ..., per i ministri di culto e per i missionari che vi siano tenuti, al versamento dei contributi ... previdenziali previsti dalle leggi vigenti». Analogamente dispongono l'articolo 22, comma 3, della legge 30 luglio 2012, n. 126 (Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale)¹⁸³, l'articolo 27, secondo comma, della legge 30 luglio 2012, n. 128 (Chiesa apostolica in Italia)¹⁸⁴, l'articolo 22, secondo comma, della legge 31 dicembre 2012, n. 245 (Unione Buddhista Italiana)¹⁸⁵ e l'articolo 17, comma 3, della legge 29 dicembre 2021, n. 240 (Associazione «Chiesa d'Inghilterra»)¹⁸⁶.

Anche oggi, in ogni caso, devono provvedere autonomamente al pagamento del contributo i sacerdoti secolari cattolici, iscritti al Fondo, che

¹⁸¹ N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 189.

¹⁸² Circ. INPS 3 ottobre 2022, n. 108, cit.

¹⁸³ «L'Arcidiocesi provvede, [...], per i ministri di culto che vi siano tenuti, al versamento dei contributi assistenziali e previdenziali previsti dalle leggi vigenti».

¹⁸⁴ «La Chiesa apostolica in Italia provvede [...] al versamento dei contributi assistenziali e previdenziali previsti dalle vigenti leggi».

¹⁸⁵ «L'UBI e gli organismi da essa rappresentati provvedono [...] al versamento dei contributi assistenziali e previdenziali previsti dalle leggi vigenti».

¹⁸⁶ «L'Associazione “Chiesa d'Inghilterra”, le cappellanie e le congregazioni provvedono altresì, per i ministri di culto che vi siano tenuti, al versamento dei contributi assistenziali e previdenziali previsti dalle leggi vigenti».

sono *esclusi dal sistema di sostentamento* di cui alla legge n. 222 del 1985¹⁸⁷. E la stessa modalità di pagamento individuale vale per tutti i ministri di culto (siano essi cattolici o no) che versano al Fondo *contributi volontari*.

Per i versamenti *individuali* si provvede attualmente tramite il sistema di pagamento «pagoPA»¹⁸⁸. Invece, sia l'Istituto centrale per il sostentamento del clero sia gli organi esecutivi delle varie confessioni religiose diverse dalla cattolica che provvedono analogamente al pagamento dei contributi dei propri ministri di culto eseguono un versamento *cumulativo* tramite bonifico diretto in Tesoreria. La suddetta modalità di pagamento (bonifico) – a seguito di specifica autorizzazione della Direzione provinciale INPS di Terni presso cui opera, come si è visto a suo tempo, il Polo unico nazionale per la gestione degli adempimenti riferiti al Fondo clero – è consentita anche ai singoli iscritti che si trovino all'estero al fine di facilitare l'adempimento dell'obbligo contributivo fuori del territorio nazionale¹⁸⁹.

Nel caso di *pagamento cumulativo*, in relazione al quale è inderogabile l'applicazione del principio di non divergenza tra valore atteso dall'Ente previdenziale e sommatoria dei valori da versare mediante unico pagamento¹⁹⁰, ai fini della determinazione dell'importo da versare all'INPS si

¹⁸⁷ Si veda la Circ. Inps 3 ottobre 2022, n. 108, cit.: dal momento che, per il clero cattolico, l'obbligo contributivo decorre dal momento dell'ordinazione, che può non coincidere con l'accesso al sistema di sostentamento del clero di cui alla legge n. 222 del 1985, «grava unicamente sul ministro di culto la contribuzione dovuta nel periodo compreso tra ordinazione sacerdotale e inserimento nel sistema di sostentamento o nel periodo compreso tra ingresso nel clero secolare (di un soggetto già ordinato regolare) e inserimento nel sistema di sostentamento o, ancora, nel periodo compreso tra ingresso in Italia connesso all'esercizio della funzione e inserimento nel sistema di sostentamento o, in ultimo, in caso di esclusione dal sostentamento per cessazione del titolo».

¹⁸⁸ Circ. Inps 3 ottobre 2022, n. 108, cit.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁰ L'eventuale difformità tra atteso e versato, come precisato nella già più volte menzionata circolare n. 108 del 2022, «non consente alla procedura di acquisizione e di assegnazione dei dati in estratto conto di intercettare le esclusioni/inclusioni all'origine del disallineamento tra i due importi, vale a dire per quali soggetti sia intervenuto il mancato versamento o per quali nuovi sacerdoti o ministri di culto sia stato ripristinato o attivato l'obbligo contributivo. Nell'impossibilità di ripartire il dato, la totalità degli iscritti interessati dall'adempimento cumulativo del bimestre risulterà priva di accredito in estratto conto».

adotta il sistema della «notifica del dovuto tramite lista». In pratica, ai fini dell'accertamento bimestrale del dovuto, entro il 10 del mese di scadenza bimestrale, gli organi confessionali competenti dovranno trasmettere all'INPS una lista con tutte le variazioni riguardanti i propri iscritti (iscrizioni, cessazioni, ecc.) intervenute nel bimestre. Entro il giorno 25 del medesimo mese, una volta aggiornati i propri archivi, l'INPS trasmetterà agli organi confessionali competenti la lista della totalità degli assicurati attivi a quella scadenza e interessati dal pagamento cumulativo, contenente oltre all'indicazione del totale atteso, anche l'indicazione del dovuto individuale.

A questo punto, l'organo confessionale, ove non ravvisi difformità con i dati in proprio possesso, predisporrà il pagamento dell'importo risultante. In caso contrario, con immediatezza, il medesimo organo dovrà comunicare alla Direzione provinciale INPS di Terni le variazioni da apportare sui dati incongrui. L'INPS, acquisiti tali aggiornamenti nei propri archivi, elaborerà un nuovo elenco, producendo la lista aggiornata quale titolo di nuovo accertamento amministrativo del bimestre con l'indicazione corretta del dovuto¹⁹¹. La richiesta di variazione dei dati prodotta dall'organo della confessione, pur determinando una immediata variazione

¹⁹¹ Precisa ancora la Circ. INPS 3 ottobre 2022, n. 108, cit., che ove «la variazione coinvolga anche periodi pregressi in relazione a cessazioni dell'obbligo contributivo che avrebbero dovuto essere registrate in passato, la modifica della lista determina una riduzione del dovuto del bimestre a cui la lista è riferita, ma il recupero di quanto già versato indebitamente nei bimestri precedenti dovrà avvenire con distinta domanda di rimborso, che sarà riconosciuto nel rispetto dei termini prescrizionali di cui alla legge 8 agosto 1995, n. 335». Le *domande di rimborso* vengono gestite con distinta operazione amministrativa e contabile. Gli organi competenti della confessione «dovranno presentare apposita richiesta, anche cumulativa per più iscritti. Per ciascun ministro di culto la richiesta dovrà essere motivata e suffragata da idonea documentazione (a titolo esemplificativo, per il clero cattolico: provvedimento di riduzione allo stato laicale, di sospensione, di esclusione dal sostentamento con effetto retroattivo, ecc.). In caso di richiesta di rimborso riferita a errato versamento di contribuzione successiva alla decorrenza della pensione, è sufficiente la sola motivazione e non anche la documentazione a sostegno. In tale evenienza, gli uffici potranno rilevare direttamente l'indebito attraverso la consultazione degli archivi dell'Istituto. La Direzione provinciale di Terni provvederà all'istruttoria delle richieste di rimborso e alla restituzione – con distinto atto contabile – della contribuzione che accerterà come non dovuta» (*ibidem*).

nell'importo dovuto, non esonera dalla trasmissione dei documenti a sostegno della decorrenza o della cessazione dell'obbligo contributivo, necessari per l'aggiornamento definitivo dei registri dell'INPS. In caso di iscrizioni verificatesi nell'imminenza della predisposizione della lista e non comunicate o non evase in tempo utile, l'allineamento delle informazioni sarà gestito nel primo bimestre utile successivo.

18. *La riscossione coattiva dei contributi*

Della *riscossione coattiva* dei contributi si occupa l'articolo 7, secondo comma, della legge n. 903 del 1973.

Si afferma tradizionalmente che «l'obbligazione contributiva è inderogabile, personale, indivisibile e garantita da privilegio»¹⁹².

È *inderogabile*, perché «le disposizioni di legge che disciplinano l'obbligazione contributiva hanno natura e carattere di norme di ordine pubblico, sottratte quindi al potere dispositivo dell'autonomia privata»¹⁹³; sebbene «l'obbligazione pecuniaria sia per sua natura divisibile, è stata considerata dal legislatore inscindibile in materia contributiva, per garantire l'integrità della prestazione», di qui il carattere della *indivisibilità*¹⁹⁴; il credito vantato dall'INPS (costituito dall'ammontare contributivo e da tutto quanto dovuto all'ente previdenziale come conseguenza dell'inadempienza contributiva) è *garantito da privilegio* generale sui mobili del debitore, a norma dell'articolo 2753 c.c., come modificato dalla legge n. 426 del 1975. Infine, l'obbligazione contributiva è *personale*, in quanto «l'iscritto assicurato è responsabile del regolamento dei contributi assicurativi»¹⁹⁵.

Tale ultimo principio trova conferma nella norma contenuta nell'articolo 7, secondo comma, della legge n. 903 del 1973, che individua nell'«iscritto obbligato al pagamento del contributo» il *soggetto legittimato*

¹⁹² F. GLIGORA, *Le Pensioni al Clero*, cit., p. 39.

¹⁹³ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 57.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

passivo all'azione giudiziaria in caso di mancato versamento dei contributi. Manca, del resto, nel caso in esame, un vero e proprio datore di lavoro tenuto agli obblighi contributivi nei confronti dei propri dipendenti¹⁹⁶. Non va trascurato che, nello stesso sistema originariamente configurato dalla legge in esame, sussisteva una netta distinzione, almeno per i sacerdoti congruati, tra soggetto tenuto al versamento dei contributi e soggetto assicurato e titolare del diritto alla prestazione previdenziale e, ciononostante, la stessa legge individuava in quest'ultimo l'unico soggetto legittimato passivamente all'esercizio dell'azione giudiziaria volta alla riscossione coattiva del contributo.

La situazione non sembra essere radicalmente mutata dopo la legge n. 222 del 1985. È indubbiamente vero che tale provvedimento normativo (art. 25, comma 2) ha differenziato il soggetto tenuto al versamento (l'Istituto centrale per il sostentamento del clero) e il soggetto titolare della prestazione previdenziale¹⁹⁷, ma ciò sembra essere avvenuto senza una piena equiparazione dei doveri del soggetto tenuto al versamento con quelli di «un vero e proprio datore di lavoro, con tutti gli obblighi e le responsabilità ulteriori che ne conseguono», appunto «in caso di omesso versamento»¹⁹⁸.

¹⁹⁶ La Circ. INPS 25 novembre 2020, n. 135 precisa che anche nel caso dell'adempimento (un tempo posto a carico del soggetto preposto al pagamento della congrua e oggi) gravante sull'Istituto centrale per il sostentamento del clero, «destinatario dell'obbligo contributivo rimane il ministro di culto, ma la norma, per finalità di semplificazione, ha istituito una sorta di delega cumulativa al pagamento degli oneri previdenziali, ponendola a carico del soggetto che corrisponde la remunerazione ai ministri di culto. La predetta delega non è soggetta ad esclusione o revoca e permane fin quando sussiste titolo al sostentamento. Trattandosi di delega al mero pagamento, essa non produce effetti ulteriori, quali il trasferimento al delegato di obblighi di denuncia connessi allo status di ministro di culto. Gli obblighi permangono invariati in capo all'ordinario che esercita la giurisdizione secondo le norme del diritto canonico, o figure equiparate nel caso di confessioni acattoliche».

¹⁹⁷ N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., p. 245.

¹⁹⁸ Così N. FIORITA, *Remunerazione*, cit., 246, per sostenere la validità attuale della tesi tradizionale contraria ad ammettere, nei confronti del ministro di culto, l'applicabilità della regola della «automaticità delle prestazioni» di cui all'art. 2116, comma 1, c.c., la cui estensione al Fondo «è stata tradizionalmente negata dalla dottrina in considerazione del fatto che nei confronti dei ministri di culto mancherebbe quella distinzione tra soggetto tenuto al versamento, il datore di lavoro, e soggetto titolare del diritto alla

La regola della legittimazione passiva del soggetto titolare delle prestazioni (nonostante l'alterità del soggetto che procede al versamento dei contributi) subisce per altro un temperamento nell'*informativa* preliminare che l'INPS è tenuto a fare alla curia vescovile del luogo ove il sacerdote esercita il suo ministero (o all'organo esecutivo della confessione religiosa da cui il ministro di culto dipende), e nella *concessione di un termine* (di tre mesi) per la regolarizzazione. Si concede in pratica una breve dilazione (salvo il pagamento degli interessi di mora di cui al comma successivo) per consentire la regolarizzazione della situazione pendente senza far ricorso al procedimento giudiziario.

In ogni caso di ritardato pagamento dei contributi, sono dovuti di diritto (quindi indipendentemente da ogni domanda giudiziale) gli *interessi di mora* al tasso legale (cfr. art. 1284 c.c.). Si tratta di regola che ha lo scopo di compensare «la tardiva acquisizione da parte del Fondo delle somme ad esso spettanti»¹⁹⁹ e che è in genere prevista per tutti i contributi previdenziali²⁰⁰.

Infine, l'articolo 7, comma 4, della legge n. 903 del 1973 pone un particolare *obbligo di informativa a carico degli organi confessionali*.

È previsto che le curie vescovili (per i ministri cattolici) e gli organi esecutivi delle confessioni religiose (per quelli acattolici) debbano fornire, in caso di richiesta dell'INPS, tutti i dati occorrenti per la concreta applicazione della legge.

Pertanto, occorre comunicare sia i nominativi dei nuovi ministri di culto soggetti all'obbligo di iscrizione, sia le variazioni riguardanti coloro che siano già iscritti al Fondo: decessi, transito dal clero secolare a quello regolare e viceversa, provvedimenti di perdita dello stato clericale o di esonero dalle funzioni. Si ricorda che, per i casi di perdita dello stato clericale o di esonero dalle funzioni di ministro acattolico, non è necessario, per la cessazione dell'obbligo di iscrizione al Fondo, un decreto formale della

prestazione, il lavoratore, che ne rappresenta il fondamentale ed irrinunciabile presupposto» (*ibidem*, p. 245).

¹⁹⁹ F. GLIGORA, *Le Pensioni al Clero*, cit., p. 43.

²⁰⁰ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 57.

competente autorità confessionale, potendo essa conseguire, come ha chiarito la Suprema Corte, alla rimozione dall'ufficio ecclesiastico adottata con semplice provvedimento di sospensione o addirittura «in modo informale (orale) e comprovata con semplice deposizione testimoniale»²⁰¹.

A rigore, invece, un obbligo di informativa analogo a quello delle curie non sembra possa farsi gravare sull'Istituto centrale per il sostentamento del clero (ICSC)²⁰². L'Istituto si limita infatti, ai sensi dell'articolo 25, secondo comma, della legge n. 222 del 1985, a operare il versamento dei contributi previdenziali e assistenziali previsti dalle leggi vigenti, restando estraneo all'ordinazione e alle varie vicende che possono incidere sulla permanenza dell'obbligo assicurativo.

19. *L'istituto della prosecuzione volontaria*

La *prosecuzione volontaria* è istituto tipico del regime pensionistico generale, ed ha evidentemente lo scopo di consentire a coloro che abbiano cessato di essere soggetti all'obbligo assicurativo «di proseguire volontariamente la iniziata assicurazione al fine di conservare i diritti che derivano dalla stessa»²⁰³.

Nella legge n. 579 del 1961 (non in quella n. 580) era ammessa la facoltà di chiedere la prosecuzione volontaria dell'iscrizione al Fondo *solo* nei casi in cui l'obbligo della predetta iscrizione fosse venuto meno a seguito del trasferimento fuori del territorio italiano e in quello in cui il sacerdote

²⁰¹ Così Cass. civ., sez. lav., 28 dicembre 1991, n. 13983, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1993/3, p. 915 e pp. 917 s.

²⁰² Di un tale obbligo parla invece il sito internet dell'INPS: «L'Istituto Centrale per il Sostentamento del Clero (ICSC), analogamente alle curie diocesane, dovrà provvedere a segnalare con immediatezza alla sede INPS di Terni le cessazioni, le riprese e qualsiasi altra notizia che incida sull'adempimento dell'obbligo contributivo, nonché eventuali variazioni dei dati se intervenute».

²⁰³ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 58.

secolare fosse entrato a far parte di un Ordine o Congregazione religiosa²⁰⁴. Pertanto, secondo la tesi sostenuta dalla dottrina prevalente, non sarebbe stato possibile il ricorso all'istituto in esame nel caso in cui l'iscritto avesse perduto la peculiare qualifica confessionale, trattandosi di sacerdote ridotto allo stato laicale o di ministro acattolico esonerato dall'esercizio delle funzioni²⁰⁵.

L'articolo 9 della legge n. 903 del 1973 ammette, invece, espressamente la facoltà di prosecuzione volontaria nei casi in cui sia venuto a cessare l'obbligo dell'iscrizione al Fondo «*per qualsiasi causa*», risultando così notevolmente ampliato il ventaglio delle ipotesi in cui può trovare applicazione l'istituto in esame. Si è anche provveduto, con una apposita norma transitoria (art. 23), a sanare la situazione dei sacerdoti ridotti allo stato laicale e dei ministri acattolici esonerati dalle funzioni prima della data di entrata in vigore della legge in esame. Come chiarito dalla Relazione al disegno di legge, tale «norma, di carattere eccezionale e transitorio, viene introdotta in considerazione delle particolari difficoltà di occupazione che incontrano i sacerdoti ridotti allo stato laicale»²⁰⁶.

²⁰⁴ L'art. 24, primo comma, della legge in esame ha inteso consentire la regolarizzazione della posizione contributiva ai sacerdoti che si erano *trasferiti fuori del territorio italiano alla data di entrata in vigore della legge* (perché, per l'epoca successiva, avrebbe trovato applicazione la disciplina a regime di cui all'art. 9) e che non si erano avvalsi, per qualsiasi motivo, dell'iscrizione al Fondo o della prosecuzione volontaria. Anche per essi è stata ammessa la possibilità del versamento dei contributi volontari, previa autorizzazione dell'INPS, dietro domanda da presentare entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge. Lo stesso tipo di regolarizzazione, alle medesime condizioni e con analoghe modalità e termini, era stata ammessa per i sacerdoti secolari che erano *transitati nel clero regolare*, in quanto entrati a far parte di un Ordine o di una Congregazione *alla data di entrata in vigore della legge* (art. 24, comma 3).

²⁰⁵ In senso favorevole alla possibilità di fare ricorso, anche in questi casi, alla prosecuzione volontaria, si era espressa qualche voce del tutto isolata: A. LIQUORI, *Sul diritto del sacerdote apostata alla conservazione della tutela previdenziale*, in *Dir. eccl.*, 1967, pp. 296 ss.

²⁰⁶ Cfr. la Relazione al disegno di legge in *Atti parlamentari*, VI legislatura, *Disegni di legge e relazioni*, n. 778, p. 5. Al fine, dunque, di sanare la situazione degli ex ministri di culto, divenuti tali *prima della data di entrata in vigore della legge* in esame, si è previsto che tali soggetti avrebbero potuto chiedere l'applicazione dell'istituto della prosecuzione

Comparato col regime ordinario della prosecuzione volontaria, valido per la generalità delle gestioni assicurative, spicca la particolarità della mancata previsione di requisiti contributivi minimi, che consente in pratica al ministro di culto di essere ammesso al beneficio anche in mancanza di precedente contribuzione (la regola valida per le altre gestioni previdenziali richiede invece in genere la possibilità di fare valere almeno cinque anni di contributi, a prescindere dalla loro collocazione temporale, o di almeno tre anni nel quinquennio precedente la domanda).

Il secondo comma dell'articolo 9 in esame fissa un termine (cinque anni dalla cessazione dell'obbligo di iscrizione) per presentare all'INPS la domanda di prosecuzione volontaria.

Il terzo comma del medesimo articolo 9, nello stabilire il momento in cui decorre la facoltà di contribuzione volontaria, ne subordina in concreto l'ammissibilità alla previa *autorizzazione* dell'INPS²⁰⁷.

L'*ammontare dei contributi* individuali che l'iscritto è tenuto a versare nel caso in cui sia stato ammesso alla prosecuzione volontaria è identico a quello dovuto in costanza di obbligo assicurativo (art. 6, cui rinvia la disposizione dell'art. 10). Per quanto riguarda le *modalità di riscossione* dei contributi, questi sono versati all'INPS, in rate bimestrali posticipate, direttamente dall'iscritto (art. 7, lett. *b*, cui rinvia la medesima disposizione dell'art. 10).

20. *Le prestazioni: i requisiti per la pensione di vecchiaia*

Il diritto alla *pensione di vecchiaia* dell'iscritto al Fondo (che si esercita mediante una manifestazione di volontà risultante dalla sottoscrizione e

volontaria (la norma, più precisamente, parla di «regolarizzazione» dei periodi contributivi pregressi).

²⁰⁷ Anche la norma transitoria riguardante gli ex ministri di culto richiedeva l'autorizzazione dell'INPS e che la domanda per ottenere tale autorizzazione fosse presentata entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge (art. 23, secondo comma, della legge n. 903).

dalla presentazione della *domanda* di pensione)²⁰⁸ presuppone la ricorrenza di *due requisiti*, uno di natura oggettiva e uno di natura soggettiva.

a) il requisito di natura *oggettiva* ha riguardo all'evento protetto dall'assicurazione, ed è la sopravvivenza dell'iscritto a una data età, fissata ora dalla legge n. 488 del 1999 a 68 anni, ma da ritenere elevata, come si vedrà a momenti, per effetto dell'adeguamento alla speranza di vita, a *69 anni* (requisito anagrafico);

b) il requisito di natura *soggettiva* riguarda, invece, l'ammontare minimo di contribuzione richiesta. La legge n. 488 del 1999 ha previsto a tal proposito che l'iscritto debba poter far valere almeno *venti contributi annui* (requisito contributivo)²⁰⁹.

Con la legge n. 488 del 1999, cit., si è così operato un innalzamento dei requisiti anagrafici e di contribuzione per l'ottenimento della pensione di vecchiaia a carico del Fondo, allineandosi in tal modo «la disciplina del Fondo a quella risultante in via generale a seguito dell'entrata in vigore della cosiddetta riforma Dini»²¹⁰. Anche in tal modo si è ottenuta una riconduzione al regime pensionistico generale della tutela previdenziale dei ministri di culto, attenuandosi la specialità di cui alla legge n. 903 del 1973, di cui anzi viene esaltata la logica mutualistico-assicurativa, a discapito della chiave di lettura che vorrebbe invece sottolineata la natura e l'impostazione strettamente assistenziale. Si deve però considerare che, alla luce del particolare meccanismo di calcolo della pensione, l'elevazione del requisito contributivo minimo (da 10 a 20 anni) ha un impatto immediato sull'ammontare dell'assegno, riducendosi la quota legata alla maggiorazione annuale.

La norma dell'articolo 42, secondo comma, della legge n. 488 cit. ha

²⁰⁸ Le domande di prestazioni pensionistiche devono oggi essere presentate all'INPS tramite i servizi *online*, direttamente dall'interessato (avvalendosi degli strumenti di identità digitale) oppure tramite patronato.

²⁰⁹ Si è così elevato il requisito di dieci anni di contribuzione originariamente previsto dalla legge n. 903 del 1973.

²¹⁰ Così N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 240. L'allineamento riguarda in particolare il requisito contributivo, corrispondente ormai a quello della generalità dei lavoratori.

previsto un meccanismo di scansione temporale per consentire il passaggio graduale dai vecchi ai nuovi requisiti.

Dal 1° gennaio 2000, è dovuto trascorrere un anno e mezzo perché si realizzasse l'innalzamento di un anno dei vecchi requisiti anagrafici e di contribuzione²¹¹. In pratica, questa scansione si è esaurita il 1° gennaio 2003, per quanto riguarda il passaggio da 65 a 68 anni di età e il 1° luglio 2013, per quanto riguarda il passaggio da 10 a 20 anni di contribuzione.

È stato anche previsto, dalla stessa disposizione, che l'«età anagrafica per il pensionamento di vecchiaia resta confermata a 65 anni per i soggetti che possono far valere un'anzianità contributiva pari o superiore a quaranta anni». Anche in tal caso, l'adeguamento del requisito alla speranza di vita ha portato all'innalzamento dell'età a *66 anni*²¹².

²¹¹ «Per gli iscritti al Fondo di cui al comma 1 è stabilita l'elevazione a 68 anni dell'età anagrafica per il diritto alla pensione di vecchiaia in ragione di un anno per ogni diciotto mesi a decorrere dal 1° gennaio 2000. Con effetto dalla medesima data e con la medesima scansione temporale è stabilita l'elevazione del relativo requisito minimo di contribuzione a venti contributi annui».

²¹² Altre deroghe all'applicazione dei nuovi requisiti risultano dal comma 3 dell'art. 42 cit. In primo luogo, «continua a trovare applicazione il requisito minimo di contribuzione previsto dalla previgente normativa nei confronti degli iscritti che, anteriormente alla data del 31 dicembre 1999, siano stati ammessi alla prosecuzione volontaria» (questo evidentemente al fine di non aggravare *ex post* la posizione di chi aveva deciso di avvalersi di tale istituto alla luce delle condizioni all'epoca vigenti; l'INPS ha chiarito che «è sufficiente che la decorrenza dell'autorizzazione si collochi entro la citata data del 31 dicembre 1999, anche se non risultano versati contributi volontari entro la stessa data»: circ. 15 febbraio 2000, n. 34, in *www.inps.it*); in secondo luogo, non si interviene sugli «iscritti che alla data del 31 dicembre 1999 hanno maturato una anzianità contributiva tale che, anche se incrementata dai periodi intercorrenti tra la predetta data e quella riferita all'età per il pensionamento di vecchiaia, non consentirebbe loro di conseguire il requisito minimo contributivo di cui al comma 2 del presente articolo» (in pratica, ha chiarito l'INPS nella cit. circolare, «qualora la somma degli anni di contribuzione maturati dall'iscritto al Fondo al 31 dicembre 1999 e del periodo di calendario compreso tra il 1 gennaio 2000 ed il mese di compimento dell'età pensionabile sia inferiore al requisito contributivo richiesto in via generale nel mese di compimento dell'età pensionabile, il requisito contributivo rimane confermato in 10 anni») (questo perché si tratta di iscritti già prossimi all'età del pensionamento prima dell'intervento della riforma con una contribuzione versata di 10 anni, sufficiente solo in base alla norma previgente per l'accesso al trattamento previdenziale). In ogni caso la maggiorazione si aggiunge «tenendo conto del requisito

Come accennato, l'INPS ritiene, infatti, applicabile alle pensioni erogate dal Fondo clero l'istituto dell'*adeguamento alla speranza di vita* per effetto di quanto previsto dall'articolo 12, comma 12-*quater*, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010.

È risaputo che l'invecchiamento della popolazione, quale risultante dall'aumento della longevità e dalla contestuale contrazione del tasso di natalità, mette in crisi la sostenibilità intergenerazionale del sistema previdenziale a ripartizione²¹³. Sono i due richiamati fattori che, valutati mediamente e combinati insieme, causano squilibri nella sostenibilità dei sistemi pensionistici basati sulla solidarietà intergenerazionale.

Va però considerato che il fattore dell'incremento dell'aspettativa di vita, in sé e per sé, non presentandosi con carattere di assoluta uniformità nella popolazione lavorativa, produce effetti anche molto diversi sulle varie tipologie di pensionati²¹⁴. Inoltre, la prolungata longevità degli attuali beneficiari dei trattamenti pensionistici, costituente di per sé un fattore positivo ma destinato ad avere risvolti problematici in termini di sostenibilità del sistema ai danni delle generazioni future, potrebbe essere compensata da proporzionali incrementi dei tassi di natalità²¹⁵. Senza considerare le dinamiche più o meno favorevoli del mercato del lavoro, fortemente influenzate a loro volta dall'andamento dei cicli economici²¹⁶. Anzi, accanto all'*invecchiamento medio* della popolazione (di cui la maggiore longevità è solo uno degli elementi causali), sono le *disfunzioni dell'economia e i*

minimo di contribuzione previsto dal comma 2 del presente articolo» (ossia dopo i 20 anni di contribuzione).

²¹³ G. ARCONZO, *La sostenibilità*, cit., pp. 2 s.

²¹⁴ È stato dimostrato da appositi studi che «l'aumento dell'aspettativa di vita [...] [risulta] maggiore per i pensionati con prestazioni elevate, alti livelli di istruzione e migliori carriere lavorative e, viceversa, inferiore per i beneficiari con redditi più bassi e carriere lavorative modeste»: G. LUDOVICO, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2019, n. 1, p. 42.

²¹⁵ G. LUDOVICO, *ibidem*. Secondo l'A. «[f]ondandosi sul continuo trasferimento di risorse da una generazione all'altra, il sistema a ripartizione non sarebbe, infatti, incompatibile con una maggiore durata delle prestazioni ove questa fosse compensata da un adeguato tasso di fertilità» (*ibidem*).

²¹⁶ G. LUDOVICO, *La solidarietà*, cit., p. 43.

suoi limitati livelli di crescita i fattori capaci di determinare i più gravi squilibri nel sistema pensionistico a ripartizione²¹⁷.

Ribadito, pertanto, come sia errato imputare soltanto all'aumento delle aspettative di vita della popolazione gli squilibri della gestione previdenziale, il legislatore ha, tuttavia, dovuto operare uno specifico intervento di contenimento degli effetti che quell'aumento è, comunque sia, inevitabilmente destinato a produrre sulla sostenibilità complessiva del sistema, data la difficoltà a intervenire al livello di politiche pubbliche sull'altro, concomitante, fattore²¹⁸.

L'articolo 12, comma 12-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010, al fine di attuare l'adeguamento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico agli incrementi della speranza di vita, ha previsto, dal 1° gennaio 2013, l'aggiornamento dei medesimi requisiti, dapprima a cadenza triennale e poi biennale²¹⁹, con decreto direttoriale del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali da emanare almeno dodici mesi prima della data di decorrenza di ogni aggiornamento. I requisiti sono incrementati in misura pari all'incremento della speranza di vita, all'età corrispondente a 65 anni in riferimento alla media della popolazione residente in Italia, accertato annualmente dall'ISTAT per il periodo precedente (art. 12, comma 12-*ter*, del citato decreto-legge n. 78 del 2010).

Finora, il primo incremento è stato di tre mesi (decreto 6 dicembre 2011), il secondo di quattro mesi (decreto 16 dicembre 2014), il terzo di cinque mesi (decreto 5 dicembre 2017), il quarto non ha comportato alcun

²¹⁷ Va comunque tenuto presente che «[a] pari delle forme previdenziali a ripartizione, anche in quelle a capitalizzazione l'allungamento della vita media ha conseguenze significative, dal momento che l'allungamento del periodo di erogazione del trattamento pensionistico richiede accantonamenti superiori durante la vita attiva»: M. SQUEGLIA, *Il regime finanziario della capitalizzazione nella previdenza complementare*, cit., pp. 92 s.

²¹⁸ Cfr. I. BERTUCCI, *La questione del modello delle pensioni*, in *Economia pubblica*, 2009, n. 1-2, p. 28 e p. 51.

²¹⁹ Art. 24, comma 13, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che prevede che gli adeguamenti dei requisiti, con cadenza triennale fino al 1° gennaio 2019, siano effettuati con cadenza biennale a partire dall'adeguamento successivo a quello decorrente dalla predetta data.

incremento (decreto 5 novembre 2019) come anche il quinto (decorrente dal 1° gennaio 2023: decreto 27 ottobre 2021). Tutto questo ha comportato l'innalzamento di un anno del requisito dell'età minima per il pensionamento della generalità dei lavoratori, sebbene siano stati introdotti da particolari provvedimenti normativi, per i lavori considerati usuranti o gravosi, meccanismi di sospensione dei suddetti adeguamenti²²⁰.

L'applicabilità del meccanismo sommariamente descritto al Fondo clero deriverebbe dall'articolo 12, comma 12-*quater*, del decreto-legge n. 78 del 2010, secondo cui «[i]n base agli stessi criteri di adeguamento indicati ai commi 12-*bis* e 12-*ter* e nell'ambito del decreto direttoriale di cui al comma 12-*bis*, anche ai regimi pensionistici armonizzati secondo quanto previsto dall'articolo 2, commi 22 e 23, della legge 8 agosto 1995, n. 335, nonché agli altri regimi e alle gestioni pensionistiche per cui siano previsti, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, requisiti diversi da quelli vigenti nell'assicurazione generale obbligatoria, ivi compresi i lavoratori di cui all'articolo 78, comma 23, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e il personale di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, e di cui alla legge 27 dicembre 1941, n. 1570, nonché i rispettivi dirigenti, è applicato l'adeguamento dei requisiti». In particolare, si ricadrebbe nella previsione dei regimi e delle «gestioni pensionistiche per cui siano previsti, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, requisiti diversi da quelli vigenti nell'assicurazione generale obbligatoria».

Si è, tuttavia, parlato di «ambigua applicazione della legge» e di «eccesso di interpretazione [...] contrario alla logica»²²¹. Invero, la lettera della legge è chiara nell'includere tutti i trattamenti pensionistici per cui siano previsti requisiti anagrafici *diversi* da quelli dell'assicurazione

²²⁰ Si è anche intervenuti con alcune significative modifiche del meccanismo di adeguamento con la legge n. 205 del 2017, prevedendosi, fra l'altro, che gli adeguamenti (a decorrere dal 2021) non possono essere superiori a 3 mesi (salvo recupero in occasione degli adeguamenti successivi) e che eventuali variazioni negative devono essere compensate con gli eventuali incrementi derivanti dagli adeguamenti successivi).

²²¹ V. SPINELLI, *Più difficili gli assegni destinati ai sacerdoti*, in *Avvenire*, 25 marzo 2021.

generale obbligatoria. Il che rende «di fatto generalizzato» il meccanismo dell'adeguamento per speranza di vita²²². L'obiezione riposa su di una considerazione di carattere sostanziale, ossia sulla circostanza che il requisito di età fissato dalla legge n. 903 del 1973 (68 anni) è già da molto tempo «superiore a quello attualmente richiesto per i pensionamenti nell'assicurazione generale obbligatoria e nelle altre gestioni speciali»²²³; più precisamente, con la norma dell'articolo 12, comma 12-*quater*, del decreto-legge n. 78 del 2010 il legislatore avrebbe inteso riferirsi soltanto agli ordinamenti previdenziali che all'epoca richiedevano un requisito anagrafico *inferiore* a quello previsto per la generalità dei lavoratori, come risulterebbe dalla esplicita menzione – invero avente carattere non esaustivo²²⁴ – dei lavoratori delle «Forze Armate, dei Vigili del fuoco e dei minatori che all'epoca vantavano “requisiti ordinamentali” minori»²²⁵.

L'aumento del requisito anagrafico incide a cascata, con un effetto sicuramente non voluto dal legislatore, sulla possibilità concreta di avvalersi dell'istituto del differimento disciplinato dall'articolo 16 della legge n. 903 del 1973²²⁶. Tuttavia, di illogicità della scelta operata dal legislatore dovrebbe parlarsi, a mio parere, in soli due casi: o qualora nell'individuazione del nuovo requisito anagrafico operata nel 1999 – indipendentemente dalle caratteristiche specifiche dell'attività ministeriale – si fosse effettivamente già tenuto conto delle proiezioni concernenti la variabile collegata con le aspettative di vita della popolazione, il che non risulta essere avvenuto; oppure, qualora l'esercizio del ministero presentasse analoghe caratteristiche di gravosità riconosciute ai lavori particolarmente usuranti, rispetto ai

²²² Ufficio Relazioni con i media Inps, in *Avvenire*, 31 marzo 2021.

²²³ V. SPINELLI, *Più difficili gli assegni destinati ai sacerdoti*, cit.

²²⁴ La legge dice «*ivi compresi*» «i lavoratori di cui all'articolo 78, comma 23, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e il personale di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, e di cui alla legge 27 dicembre 1941, n. 1570», rispettivamente relativi ai minatori, alle Forze Armate e ai vigili del fuoco.

²²⁵ V. SPINELLI, *Pensioni dei sacerdoti, l'Inps insiste. Ma le norme dicono altro*, cit.

²²⁶ V. SPINELLI, *Più difficili gli assegni destinati ai sacerdoti*, cit., secondo cui è anche difficile che «con una età già tanto elevata, il sacerdote rinvii a 70 anni ed oltre la domanda di pensione».

quali specifiche previsioni normative, come si è accennato, hanno reso almeno parzialmente inoperante l'adeguamento²²⁷, il che pure sembra doversi escludere. Detto altrimenti, se è ragionevole avere previsto, per così dire, "in partenza", in relazione alle caratteristiche specifiche dell'attività ministeriale, una età più elevata rispetto a quella dell'assicurazione generale obbligatoria, non è detto che essa sconti anche gli effetti dipendenti dalla ulteriore variabile legata alle generali aspettative di vita della popolazione.

Va anzi ricordato che il legislatore si è sempre orientato nel senso di prevedere un requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia a carico del Fondo clero ben maggiore di quello previsto per l'assicurazione generale obbligatoria. Senza risalire alla legge del 1961²²⁸, il testo originario della legge n. 903 del 1973 prevedeva una età minima di 65 anni, a fronte di un requisito anagrafico a quel tempo fissato per la pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e dei fondi speciali di soli 60 anni (per gli uomini). E ovviamente di questo il legislatore era ben consapevole, avendone anche tenuto conto nella definizione, stavolta in termini più vantaggiosi rispetto all'assicurazione generale, del requisito contributivo (a quel tempo fissato in un minimo di 10 anni a fronte dei 15 dell'Assicurazione generale obbligatoria)²²⁹.

Vero è però che lo stesso articolo 12, comma 12-ter, del decreto cit. assume, come si è visto, quale parametro di riferimento per il calcolo dell'eventuale incremento della speranza di vita, l'età corrispondente a 65 anni e questo, anche se non dovesse essere sufficiente a dimostrare, come

²²⁷ Nel senso invece che l'«esenzione dell'aumento per gli "usurati" e i "gravosi" accentua ancor più la presenza della speranza di vita come un corpo estraneo nella previdenza dei ministri di culto», V. SPINELLI, *Speranza di vita, silenziosa invadenza sugli assegni del clero*, in *Avvenire*, 19 luglio 2018.

²²⁸ ... che stabiliva una età pensionabile di 70 anni, mentre nelle altre forme di previdenza, a quell'epoca, era fissata al massimo in 65 anni. Cfr. la Relazione che accompagna il disegno di legge in *Atti parlamentari*, VI legislatura, *Disegni di legge e relazioni*, n. 778, p. 3.

²²⁹ *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, VI legislatura, seduta del 17 ottobre 1973, pp. 9859 s.

invece è stato sostenuto, che ogni «surplus di speranza di vita imposto al Fondo è [...] già compreso abbondantemente nell'età pensionabile dei sacerdoti che è oggi di 68 anni»²³⁰, sembra rendere almeno in parte iniqua l'applicazione di un identico incremento a chi matura più tardi il requisito dell'età anagrafica per il pensionamento.

Tornando alle disposizioni speciali della legge n. 903 del 1973, il secondo comma dell'articolo 11 aveva previsto un particolare criterio di *arrotondamento dell'anzianità contributiva* degli iscritti al Fondo «ai fini del diritto alla pensione e della misura di essa», ossia ai fini sia del raggiungimento del minimo contributivo richiesto per il diritto alla pensione di vecchiaia, sia del calcolo dell'ammontare della prestazione previdenziale, commisurato dalla legge all'anzianità contributiva maturata dall'iscritto. In pratica, la frazione di sei mesi e un giorno di contribuzione si arrotondava per eccesso a un anno, mentre la frazione di sei mesi si arrotondava per difetto, e quindi non si computava. Stando alla norma in esame, non maturerebbe, pertanto, il requisito contributivo minimo il ministro di culto che avesse potuto far valere 19 anni e 6 mesi di contribuzione, a differenza di chi avesse potuto, invece, far valere 19 anni, 6 mesi e 1 giorno. Parimenti, godrebbe di una maggiorazione più elevata il ministro di culto che avesse potuto vantare 30 anni, 6 mesi e 1 giorno di contribuzione, rispetto a chi ne avesse potuto far valere solo 30 anni e 6 mesi. Norme analoghe a quella in esame erano dettate anche con riguardo ad altri fondi previdenziali, e, in particolare, per le gestioni previdenziali del pubblico impiego.

Per altro, con la legge 27 dicembre 1997, n. 449 (art. 59, primo comma, lett. b), si stabilì, nei confronti di «tutti i lavoratori iscritti alle *forme pensionistiche obbligatorie sostitutive, esclusive ed esonerative*», che «per la determinazione dell'anzianità contributiva ai fini sia del diritto che della misura della prestazione, le frazioni di anno non danno luogo ad arrotondamenti per eccesso o per difetto». Si eliminò così il criterio dell'arrotondamento previsto dalle *forme pensionistiche obbligatorie sostitutive, esclusive ed esonerative*.

²³⁰ V. SPINELLI, *Speranza di vita, silenziosa invadenza sugli assegni del clero*, cit.

Nonostante il Fondo per i ministri di culto non sia propriamente né sostitutivo, né esclusivo, né esonerativo dell'Assicurazione generale obbligatoria, e nonostante i ministri di culto non siano propriamente «lavoratori», l'orientamento dell'Amministrazione è stato quello di ritenere *abrogato* anche il secondo comma dell'articolo 11 in commento, sicché l'INPS, dalla data di entrata in vigore della norma di cui al cit. articolo 59 della legge del 1997, all'atto della liquidazione delle pensioni a carico del Fondo per i ministri di culto, non procede più ad alcun arrotondamento (per eccesso o per difetto)²³¹. In pratica, alla base della scelta interpretativa operata dall'Amministrazione vi è l'idea che il legislatore, pur menzionando espressamente solo i fondi sostitutivi, esclusivi ed esonerativi, abbia in realtà voluto riferirsi a tutte le gestioni previdenziali.

Tale orientamento dell'Amministrazione è stato salutato con favore ogniqualvolta si è tradotto in una estensione, agli iscritti al Fondo, dei benefici pensionistici previsti dalla legislazione generale (o nella misura in cui si possa appunto tradurre in una estensione di tali benefici) e coerentemente la stessa Amministrazione ha dichiarato di volerlo adottare per «tutti i casi in cui dalla lettera della norma, si evinca che l'attribuzione di provvidenze si intenda riferita alla generalità dei trattamenti pensionistici e non vi sia richiamata espressamente l'esclusione di alcuni trattamenti»²³².

²³¹ Cfr. Circ. INPS 18 febbraio 1998.

²³² Lettera INPS del 15 gennaio 2001, prot. n. 5402324, cit., p. 311. Discostandosi da tale linea interpretativa, ribadisce la non riconducibilità del Fondo ai regimi previdenziali sostitutivi, esclusivi ed esonerativi, nonché l'impossibilità di qualificare il sacerdote in senso proprio come «lavoratore», anche sulla scorta della giurisprudenza della Suprema Corte in materia di controversie sul sostentamento del clero (Cass. n. 8870 del 1990), per escludere la legittimità dell'operato dell'Amministrazione, ribadendo l'attuale vigenza dell'art. 11, secondo comma, della legge in esame, D. BANDECCHI, *Pensioni fondo clero e arrotondamento dell'anzianità contributiva*, in *L'amico del clero*, 2003, p. 520.

21. *Le prestazioni: i requisiti per la pensione di invalidità*

Ai sacerdoti e agli altri ministri di culto è riconosciuto il diritto alla *pensione di invalidità*. Si tratta di una prestazione speciale, non equivalente alle analoghe prestazioni riconosciute dal sistema pensionistico generale. In quest'ultimo le norme in vigore (per come aggiornate successivamente alla legge n. 903 del 1973) prevedono la corresponsione di emolumenti diversi a seconda del grado di invalidità dell'assicurato. Nel caso della prestazione erogata dal Fondo clero non si opera invece alcuna distinzione tra invalidità totali e parziali, con indubbi riflessi sfavorevoli per i ministri di culto²³³.

Il diritto alla pensione di invalidità dell'iscritto al Fondo (che si esercita mediante una manifestazione di volontà risultante dalla sottoscrizione e dalla presentazione della *domanda* di pensione, cui va allegato un certificato medico)²³⁴ presuppone la ricorrenza di *due requisiti*.

a) il primo requisito è collegato con l'evento protetto dall'assicurazione, che è la rimozione dello stato di bisogno indotto dalla sopravvenuta invalidità dell'iscritto (*invalidità pensionabile*, di cui si occupa l'art. 12, secondo comma, della legge in esame);

b) il secondo requisito riguarda, invece, l'*anzianità contributiva* e assicurativa richiesta (versamento al Fondo di almeno 5 contributi annui e data iniziale dell'iscrizione al Fondo risalente di almeno 5 anni).

È stato osservato, a proposito di tale ultimo requisito (anzianità assicurativa e contributiva di almeno 5 anni), che la normativa speciale di cui alla legge in esame, discostandosi notevolmente dal regime pensionistico generale dei lavoratori, crei un vuoto di tutela per il ministro di culto che

²³³ Oltre agli AA. di seguito indicati, cfr. L. FRONZAROLI, *Evoluzione del concetto di invalidità pensionabile nel Fondo speciale di previdenza per il clero*, in *Prev. soc.*, 1976, pp. 935 ss.

²³⁴ *Il fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, a cura del Servizio fondi speciali di previdenza-Ufficio studi dell'INPS, cit., p. 24. Oggi la domanda della prestazione pensionistica è compilata *online*, direttamente dall'interessato (avvalendosi degli strumenti di identità digitale) oppure tramite patronato.

divenga invalido prima di aver maturato il predetto requisito: è vero, infatti, che la ricorrenza di un minimo assicurativo e contributivo è richiesta anche dal regime previdenziale comune, ma quest'ultimo, a differenza della legge in esame, «si fa carico della delicata situazione in cui potrebbero incorrere quei soggetti che, verificandosi un evento che li rende incapaci di svolgere un'attività lavorativa e non avendo ancora maturato l'anzianità di iscrizione necessaria, si troverebbero privi di qualsiasi forma di protezione», con la previsione di un «assegno privilegiato di invalidità», concesso «nel caso in cui l'invalidità o l'inabilità risultino in rapporto causale diretto con finalità di servizio»²³⁵.

Deve peraltro osservarsi che le successive riforme del sistema pensionistico generale hanno condotto al superamento di questo istituto, che continua a trovare applicazione solo nei confronti del personale appartenente al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico, in ragione della particolare esposizione a situazioni di pericolo caratteristica dello svolgimento della relativa attività lavorativa (art. 6 della «riforma Monti-Fornero» di cui al decreto-legge n. 201 del 2011 cit.). Il nuovo assetto normativo non può più, almeno sotto il profilo accennato, sollevare problemi legati a una presunta disparità di trattamento dei ministri di culto, i cui compiti non sono certamente assimilabili a quelli delle categorie di pubblici dipendenti per cui è rimasta in vigore la concessione della pensione privilegiata.

Ai sensi dell'articolo 12, secondo comma, della legge n. 903 del 1973 requisito necessario per il riconoscimento del diritto alla pensione di invalidità è, come si è visto, la ricorrenza di una *invalidità pensionabile*.

Vanno, a tal proposito, nettamente distinte due ipotesi. Quella dei ministri di culto regolarmente impegnati nel servizio per conto della confessione di appartenenza e quella degli ex ministri di culto.

Nel caso dei sacerdoti ridotti allo stato laicale (oggi, che hanno perso lo stato clericale) e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica esonerati dalle funzioni, l'articolo 13 della legge n. 903 del 1973

²³⁵ Così N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 247.

rinvia alle norme in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti, rimettendosi sul punto (sia per quanto riguarda la nozione di invalidità pensionabile sia per quanto riguarda le modalità di accertamento) alla normativa generale, valida per tale categoria di lavoratori.

Negli altri casi, invece, trova applicazione la nozione di *invalidità pensionabile* di cui al comma in esame (che riproduce praticamente in modo letterale la corrispondente disposizione contenuta nelle leggi del 1961), la quale implica la «permanente impossibilità materiale di esercitare il ... ministero a causa di malattia o di difetto fisico o mentale».

Prevedendosi, in tal caso, una «invalidità specifica, regolamentata in via autonoma» dalla legge in esame, ne deriva che, in linea di principio, non hanno modo di incidere sulla materia in esame le modifiche normative successivamente intervenute nel regime pensionistico generale. Così, ad esempio, non trova applicazione la legge 12 giugno 1984, n. 222 («Revisione della disciplina della invalidità pensionabile»), che ha introdotto innovazioni notevoli relativamente alla disciplina della invalidità pensionabile nell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti ed autonomi²³⁶.

Ciò premesso, la nozione di invalidità di cui al secondo comma dell'articolo 12 in esame si può scomporre nei seguenti elementi:

a) esistenza di una *malattia* o di un *difetto fisico o mentale* che operino come cause invalidanti; b) conseguente minorazione invalidante che comporti l'*impossibilità materiale di esercitare il ministero*; c) *permanenza* dello stato invalidante.

Prima di illustrare in modo più puntuale i tre predetti requisiti è necessario premettere qualche cenno relativo alla disciplina della materia in esame nella legislazione pensionistica generale.

Come si è già accennato, la legge n. 222 del 1984, sostituendo in pratica le precedenti definizioni di cui all'articolo 10 del regio decreto-legge 14

²³⁶ In tal senso Circ. INPS 12 aprile 1985, n. 86; per l'utilizzo del concetto di «invalidità specifica» cfr. altresì R. BOTTA, voce *Previdenza sociale del clero*, cit., p. 507.

aprile 1939, n. 636, convertito nella legge 6 luglio 1939, n. 1272, e all'articolo 24 della legge 3 giugno 1975, n. 160, prevede due diverse prestazioni pensionistiche legate all'invalidità del lavoratore.

La prima (la pensione di *invalidità*), riconosciuta all'assicurato la cui capacità di lavoro, in occupazioni confacenti alle sue attitudini, sia ridotta in modo permanente a causa di infermità o difetto fisico o mentale a meno di un terzo (ossia di più di 2/3), la seconda (la pensione di *inabilità*) riconosciuta all'assicurato il quale, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, si trovi nell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa (l'assicurato in questo caso versa in una situazione di invalidità al 100% e alla pensione può anche aggiungersi l'assegno per l'assistenza personale e continuativa, nel caso di incapacità di porre in essere autonomamente gli atti quotidiani della vita).

Tornando alla legge n. 903 del 1973 va osservato quanto segue.

Per quanto riguarda la *causa invalidante*, la descrizione di cui alla norma in esame coincide sostanzialmente con quelle desumibili dalle disposizioni prima richiamate riguardanti il regime pensionistico generale e, come tale, non dà luogo a problemi particolari. Naturalmente sono ininfluenti l'epoca e le cause stesse che abbiano dato origine alla malattia. Il giudizio di invalidità, infatti, «prende in considerazione le cause invalidanti *denunciate nella domanda di pensione indipendentemente dall'epoca* in cui esse sono sorte e dall'origine di esse o, comunque, da fatti colposi del soggetto; eccetto il caso in cui la causa invalidante dipenda da un atto volontario del soggetto diretto al fine di procurarsi indebitamente la pensione (in tal caso trattasi però di dolo e quindi di un delitto punibile a tutti gli effetti)»²³⁷.

Anche il requisito della *permanenza* dello stato invalidante è comune al regime pensionistico generale. La permanenza dell'invalidità, «importa che la minorazione invalidante rilevata nel sacerdote debba essere di durata definitiva»²³⁸, vale a dire che la malattia (o il difetto fisico o mentale) «devono avere effetti permanenti, ossia duraturi, indefiniti nel tempo»²³⁹.

²³⁷ F. GLIGORA, *Le Pensioni al Clero*, cit., p. 51.

²³⁸ F. GLIGORA, *Le Pensioni al Clero*, cit., p. 52.

²³⁹ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 65.

Lo stato invalidante deve cioè «presentare caratteristiche tali da far ragionevolmente presumere la sua irreversibilità»²⁴⁰. Viene, per altro, osservato che «in medicina assicurativa, è permanente non solo quella condizione che non si può sicuramente eliminare ma anche quella che si presume ineliminabile e certamente di lunga durata, tale da non poter determinare, secondo la comune conoscenza ed esperienza, se e quando possa attenuarsi o scomparire»²⁴¹.

Secondo una tesi dottrinale risalente (e formulata in rapporto alla norma corrispondente della legge n. 579 del 1961, per altro analoga all'attuale), per quanto il concetto in esame sia comune, come si è detto, a quello dell'assicurazione generale obbligatoria, sicché possono in linea di principio utilizzarsi gli stessi criteri interpretativi, si richiederebbe tuttavia, nel caso disciplinato dalla legge in esame, un maggior rigore, sia perché l'inabilità deve essere assoluta (si veda *infra*), sia, e principalmente, perché la disciplina in esame non conosce l'istituto della revoca della pensione di invalidità. Ne deriverebbe la necessità di un maggior rigore nell'accertamento del requisito, non dovendosi ritenere ammissibile, di fronte al silenzio della legge, né una visita di revisione del sacerdote riconosciuto invalido né la revoca della sua pensione²⁴².

Nella seduta del 14 giugno 1984, il Comitato di vigilanza del Fondo clero ha riconosciuto l'applicabilità dell'istituto della *revisione* anche nei

²⁴⁰ *Il fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, a cura del Servizio fondi speciali di previdenza-Ufficio studi dell'INPS, cit., p. 23 in nota.

²⁴¹ C. MORICONI, *ibidem*.

²⁴² G. CANNELLA, *Il diritto a pensione di invalidità a carico del Fondo speciale a favore del clero cattolico*, in *Prev. soc.*, 1962, pp. 1433 ss., la cui opinione è riferita da C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., pp. 65 s. Nel senso della impossibilità di una applicazione dell'istituto della *revoca* alla pensione di invalidità disciplinata dalla legge in esame, v. anche C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 66, stante il silenzio del legislatore, che renderebbe «impossibile il riferimento in via analogica all'istituto della revoca della pensione di invalidità previsto e disciplinato nell'assicurazione generale obbligatoria». *Contra*, nel senso cioè della possibilità di fare ricorso a tale istituto, nonostante il silenzio della legge in esame, G. FRANCONI, *L'assicurazione invalidità e vecchiaia per il clero dal punto di vista medico legale*, in *Prev. soc.*, 1962, pp. 1817 ss., la cui opinione è riferita da C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 66.

confronti delle pensioni di invalidità erogate dal Fondo stesso. Alla luce di tale deliberazione, l'INPS, con circolare 20 settembre 1984, n. 193, ha impartito le istruzioni per l'effettuazione della revisione di cui trattasi. È venuto così meno uno degli argomenti utilizzati dalla vecchia tesi favorevole ad ammettere un particolare rigore nell'accertamento dell'invalidità del ministro di culto.

22. (segue) *La definizione della minorazione invalidante*

L'aspetto da sempre più controverso riguarda la nozione di *minorazione invalidante*, nel caso in esame definita come *impossibilità materiale di esercizio del ministero*, mentre nel regime pensionistico generale era un tempo definita come *riduzione a meno di un terzo della capacità di guadagno dell'assicurato, in occupazioni confacenti alle sue attitudini* (art. 10, primo comma, del regio decreto-legge n. 636 del 1939, come sostituito dall'art. 24 della legge n. 160 del 1975), e, dopo la legge n. 222 del 1984, come *riduzione a meno di un terzo della capacità di lavoro dell'assicurato, in occupazioni confacenti alle sue attitudini* (art. 1, primo comma), per la pensione di invalidità, e come *impossibilità assoluta di svolgimento di qualsiasi attività lavorativa* (art. 2, primo comma), per la pensione di inabilità.

Si è in primo luogo cercato di spiegare perché nel caso in esame il legislatore non avesse utilizzato il concetto di «capacità di guadagno» presente, al tempo dell'approvazione della legge in esame, nella legislazione pensionistica generale, ritenendosi che «la ragione è da ricercarsi nella impossibilità di valutare sotto questo profilo il ministero sacerdotale, ministero che comprende una pluralità organica di elementi, cosicché anche la mancanza di uno soltanto di questi può compromettere l'intero»²⁴³.

Guardando alla situazione attuale, in ordine alla nozione utilizzata dalla legge n. 903 del 1973, l'orientamento prevalente (non difforme da quello consolidatosi sotto il vigore delle leggi del 1961) è senz'altro quello secondo

²⁴³ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., pp. 61 s.

cui il requisito inerente allo stato invalidante di cui alla norma *de qua* sarebbe *più rigoroso* di quello previsto dalla disciplina pensionistica generale.

In passato, esistevano contrapposti orientamenti dottrinali sul punto.

Secondo una opinione, il concetto di «impossibilità» implicherebbe uno «stato di inabilità assoluta» del soggetto²⁴⁴. Tale *carattere assoluto* dell'inabilità richiederebbe che il ministro di culto non possa esercitare nessuno dei diversissimi compiti in cui egli può essere concretamente impegnato nell'esercizio del suo ministero pastorale. Secondo la stessa tesi, il concetto di impossibilità «materiale», di cui alla norma in esame, ha un significato suo proprio, diverso dall'assolutezza (implicita nell'impossibilità), e dovrebbe significare stato di inabilità assoluta «che ha già riscontro nella materialità delle cose e dei fatti: ossia una inabilità assoluta di fatto e in concreto»²⁴⁵.

Secondo una tesi contrapposta, il concetto di «impossibilità» non significa una impossibilità assoluta e totale (che implicherebbe una inabilità a svolgere qualsiasi lavoro), sicché i criteri per configurare l'invalidità pensionabile dei ministri di culto non sarebbero in tutto diversi da quelli relativi alla pensione ordinaria per invalidità. Essi «si presentano soltanto più specifici secondo le particolarità proprie dell'ambito ecclesiastico»²⁴⁶. Si è così osservato, in senso critico nei confronti delle conclusioni cui perviene la tesi precedentemente richiamata, che se «fosse vero che il termine “impossibilità”, come afferma il Cannella, significhi: “impossibilità” assoluta, non si capirebbe perché il legislatore non l'abbia così precisato, e invece, abbia posto altri due aggettivi, quali: “permanente” e “materiale”, che in ultima analisi sarebbero di troppo se impossibilità significasse impossibilità assoluta».

Si è pure provato, seguendo le orme di precedenti tesi dottrinali, a dare un'accezione peculiare, del tutto tipica della materia in esame, del concetto di impossibilità «materiale». Infatti, contrapponendo «il termine “materiale” a quello di “morale”, “spirituale”, ed anche “psichico” o “mentale”,

²⁴⁴ G. CANNELLA, *Il diritto a pensione*, cit., pp. 1433 ss.

²⁴⁵ G. CANNELLA, *Il diritto a pensione*, cit., p. 1442.

²⁴⁶ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 68.

si potrebbe porre in evidenza la irrilevanza, ai fini pensionistici, degli impedimenti morali e spirituali quali sono raffigurati negli impedimenti “ex defectu” ed “ex delicto” dell’ordinamento ecclesiastico e giungere così ad affermare che moltissimi di questi impedimenti e di queste irregolarità (ex defectu ed ex delicto) sono di carattere morale e spirituale, creano cioè nell’esercizio del ministero un ostacolo giuridico e non fisico, spirituale e non materiale e poiché nell’ordinamento ecclesiastico queste irregolarità ed impedimenti hanno molta importanza, era conveniente e necessario stabilire che della pensione di invalidità potevano godere soltanto coloro che si trovassero nella impossibilità materiale»²⁴⁷. Confermerebbe la circostanza secondo cui la disposizione in esame non richiede una impossibilità assoluta e totale di svolgimento del ministero la norma del successivo quinto comma dell’articolo 12, sulla continuazione dell’attività spirituale successivamente alla presentazione della domanda di pensione di invalidità (e prima della liquidazione della medesima)²⁴⁸.

Relativamente al concetto di «*ministero*», secondo una tesi risalente, vi rientrerebbero anche le funzioni non propriamente ecclesiastiche, che l’assicurato potrebbe svolgere in forza delle previsioni generali del diritto civile (ad es. gestione di cinema parrocchiale)²⁴⁹. La Suprema Corte ha precisato che il requisito di cui all’articolo 12 in esame, «va valutato dal giudice del merito con riferimento all’impossibilità materiale del sacerdote di esercitare il suo ministero, le cui esigenze e caratteristiche vanno accertate in relazione alla concreta attività esercitata dal singolo sacerdote con riguardo non solo alla celebrazione formale dei riti, ma altresì alle attività docenti ed assistenziali, all’atto dell’insorgenza dello stato invalidante»²⁵⁰. O, ancora, che il medesimo requisito, della permanente impossibilità

²⁴⁷ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., pp. 64 s.

²⁴⁸ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 68.

²⁴⁹ R. FERROFINO, *La pensione al clero secolare*, Centro studi legislazione pensionistica, Roma, 1961, p. 80; *contra*, C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 67, secondo cui si deve invece fare riferimento alle attività «che rientrano nella nozione di ufficio ecclesiastico inteso “stricto sensu”».

²⁵⁰ Cass. civ., sez. lav., 30 ottobre 1990, n. 10477, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1991-92/1, p. 334.

materiale di esercitare il ministero a causa di malattia o di difetto fisico o mentale, vada accertato «non in modo astratto e con riguardo ai doveri minimi del sacerdote secondo le norme del diritto canonico, ma in concreto avuto riguardo alle attività svolte dal [soggetto], conformi alle sue attitudini e nello specifico ambiente sociale e ecclesiale in cui opera», dando rilievo (nel caso di specie) all'incarico di cappellano del cimitero comunale e a quello di viceparroco²⁵¹ o ancora (stavolta per escludere la ricorrenza dello stato invalidante), alla conduzione di una piccola parrocchia, compatibile con le patologie riscontrate, a seguito di trasferimento da una parrocchia più grande²⁵².

In questo modo si contrappone il concetto di invalidità c.d. *specificamente individuale* al concetto di invalidità c.d. *specificamente di categoria*, identificato in base a «tutte quelle altre occupazioni inerenti al ministero sacerdotale (cui in astratto potrebbe essere adibito il sacerdote) compatibilmente con le condizioni biologiche del soggetto, con la sua cultura, con la posizione gerarchica dallo stesso ricoperta nella organizzazione ecclesiastica»²⁵³.

Per questi profili, come è stato osservato in dottrina, la comparazione con il regime pensionistico generale (legge n. 222 del 1984) offre indicazioni valutabili sotto chiavi di lettura contrapposte: per un verso, infatti, si può riscontrare un «processo di omologazione» che ha portato la disciplina comune ad accogliere un concetto di invalidità analogo a quello previsto dalla legge n. 903 del 1973 (che avrebbe così perso il suo carattere di specialità o di eccezionalità); ma, per altro verso, l'insistenza sulla invalidità concreta

²⁵¹ Cass. civ., sez. lav., 6 febbraio 1986, n. 767, in *Dir. eccl.*, 1986, II, pp. 387 s. In tale pronuncia si sottolinea altresì (con vago riferimento al concetto di capacità di guadagno) che la *ratio* della prestazione prevista dalla legge n. 903 del 1973 «deve individuarsi nell'esigenza di sopperire alle necessità del sacerdote, il quale, senza essere parte di alcun rapporto di lavoro subordinato, pubblico o privato, si trovi nell'impossibilità, perché infermo, di ricavare dall'esercizio del suo ministero quei mezzi materiali, consentiti dalla disciplina ecclesiastica (si pensi, a titolo di mero esempio, alle offerte per messe, funzioni, somministrazioni di sacramenti, o ai compensi per incarichi conferiti per la specifica qualità di sacerdote), occorrenti per vivere».

²⁵² Cass. civ., sez. lav., 27 febbraio 2002, n. 2938, in *Inform. prev.*, 2002, n. 5, p. 1100.

²⁵³ F. FRANCESCHI, *Questioni, effettive o presunte, in tema di accertamento dell'invalidità pensionabile*, cit., p. 1105, nt. 9.

individuale, propria cioè del singolo sacerdote, comporta il permanere di una indubbia specificità di regime, in quanto in ogni altro caso si guarda piuttosto, come precisato dalla giurisprudenza, alla capacità generica del lavoratore, estesa a ogni eventuale occupazione confacente alle sue attitudini, eseguibile senza declassamento o necessità di riqualificazione professionale²⁵⁴.

23. *L'accertamento dell'invalidità e l'attestazione confessionale dello stato invalidante*

In conformità alle regole proprie del regime pensionistico generale, l'«accertamento dell'invalidità è effettuato dall'Istituto nazionale della previdenza sociale», che può sottoporre l'iscritto a visita medica e a ogni altro accertamento clinico ritenuto necessario (art. 12, comma 3, legge n. 903 del 1973). L'interessato ha evidentemente l'onere di sottoporsi a tali accertamenti medico-legali se non vuole vedersi respingere già in partenza la domanda di pensione.

Quanto ai contenuti di tale accertamento e ai compiti del medico-perito, come è stato da tempo correttamente osservato, «non si allontanano da quelli della comune pensionistica medico-legale, e cioè stabilire la eventuale riduzione delle energie fisiche e psichiche dell'assicurato e la possibilità di utilizzare le eventuali residue energie senza danno proprio od altrui ed in quale forma e con quale continuità, nonché determinare la esistenza di condizioni che ineriscono la persona e che possano, in qualche modo, essere di ostacolo all'espletamento di detta attività»²⁵⁵.

Del tutto peculiare è, invece, la disciplina contenuta nell'articolo 12, comma 4, della legge in esame, che, con una formulazione non a torto giudicata in dottrina «non univoca, per taluni versi compromissoria»²⁵⁶,

²⁵⁴ R. BOTTA, voce *Previdenza sociale del clero*, cit., nota 59.

²⁵⁵ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 70.

²⁵⁶ F. FRANCESCHI, *Questioni, effettive o presunte, in tema di accertamento dell'invalidità pensionabile*, cit., p. 1101.

prevede l'*obbligo* dell'Ordinario diocesano o (a seconda dei casi) dell'Organo esecutivo della confessione diversa dalla cattolica di *attestare lo stato invalidante* del richiedente la pensione. Tali organi confessionali devono essere sentiti dall'INPS anche in caso di continuazione dell'attività ministeriale, in ordine all'accertamento della eventuale natura usurante dell'attività svolta (art. 12, comma 5).

Sono da sempre controversi la natura e il tipo di rilevanza da riconoscere a tale attestazione proveniente dall'autorità confessionale competente.

È pacifico che il legislatore del 1973 ha chiamato in causa l'autorità confessionale in ragione della peculiare natura dei compiti esercitati dal ministro di culto²⁵⁷, estrinsecantisi in funzioni disciplinate da ordinamenti rispetto ai quali lo Stato si dichiara in linea di principio indipendente, riconoscendo l'autonomia e la sovranità delle singole confessioni (art. 7, primo comma, e art. 8, secondo comma, Cost.). È altrettanto pacifico che l'autorità confessionale non ha competenze di carattere medico-sanitario, sicché non è sicuramente in una veste collegata con questo tipo di competenze ad essere (o a potere essere) coinvolta nella procedura.

Ciò premesso, quanto all'efficacia dell'attestazione, secondo taluno essa sarebbe sostanzialmente vincolante, in considerazione del fatto che solo la già menzionata autorità sarebbe in condizione di poter accertare l'effettiva incidenza che lo stato invalidante determina sull'esercizio del ministero²⁵⁸.

Si tratta di esito interpretativo che si è provato a fare valere anche in sede giudiziaria, senza tuttavia ottenere l'avallo della Suprema Corte. Al riguardo, si è parlato di ricostruzione «artificiosa e, in ultima analisi, sprovvista di qualsivoglia logica interpretativa», ribadendo come la legge n. 903 del 1973 espressamente riconosca all'Istituto un potere di accertamento dello stato di invalidità del richiedente, che verrebbe privato di qualsiasi contenuto – riducendolo a «mera ricognizione [...] necessariamente

²⁵⁷ Secondo C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 72, il legislatore ha così inteso fornire all'INPS «un elemento di giudizio integrativo, data la particolare natura del ministero ecclesiastico».

²⁵⁸ Cfr. G. FRANCONI, *L'assicurazione invalidità e vecchiaia per il clero dal punto di vista medico-legale*, in *Prev. soc.*, 1962, p. 1817.

affermativa [...] di quanto già certificato in sede confessionale» – ove si riconoscesse carattere vincolante al provvedimento emanato dall'autorità confessionale²⁵⁹.

Come chiarito dalla Suprema Corte, il potere (esclusivo), che le norme concordatarie riconoscono in capo alle autorità della Chiesa, di nomina dei titolari degli uffici ecclesiastici (art. 3, n. 2, dell'Accordo 18 febbraio 1984) (su cui aveva provato a fare leva il ricorrente che si era visto negare il riconoscimento dello stato di invalidità dalla consulenza medica d'ufficio di secondo grado disposta nel corso del giudizio di merito) non si può estendere fino al punto di attribuire all'Ordinario diocesano «il potere esclusivo di valutare l'idoneità fisica» ai fini del riconoscimento della pensione di invalidità, «in maniera tale da vincolare il giudice civile, al quale sarebbe precluso ogni accertamento della stessa invalidità»²⁶⁰.

Secondo la tesi assolutamente maggioritaria, invece, l'attestazione si risolverebbe in un semplice parere *non vincolante* per l'Istituto²⁶¹ come anche per il giudice nell'eventualità che questi sia chiamato a esprimersi sul riconoscimento dell'invalidità.

Anche questa diversa ricostruzione, per quanto in sostanza colga nel segno relativamente al carattere non vincolante, per l'ordinamento statale, dell'attestazione rilasciata dall'autorità ecclesiastica, può risultare però equivoca nella misura in cui non definisce chiaramente l'oggetto materiale entro il quale ha senso rifarsi, nella materia *de qua*, a un potere certificativo della confessione.

²⁵⁹ F. FRANCESCHI, *Questioni, effettive o presunte, in tema di accertamento dell'invalidità pensionabile*, cit., p. 1113.

²⁶⁰ Cass. civ., sez. lav., 27 febbraio 2002, n. 2938, in *Inform. prev.*, n. 5, 2002, p. 1098. I Supremi Giudici ribadiscono che l'accertamento sullo stato di salute del parroco e sull'incidenza dell'invalidità sulla capacità lavorativa, «non compete all'ordinario diocesano, ma va condotto, così come è avvenuto nel caso di specie, attraverso una consulenza tecnica» (disposta dall'INPS o dal giudice dello Stato).

²⁶¹ Cfr. A. QUAGLIA, *L'invalidità pensionabile del clero cattolico*, in *Riv. it. prev. soc.*, 1973, p. 41; *Il fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, a cura del Servizio fondi speciali di previdenza-Ufficio studi dell'INPS, cit., p. 23; Cass. civ., sez. lav., 27 febbraio 2002, n. 2938, in *Inform. prev.*, cit. e in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2002/3 (solo mass.), pp. 940 s.

A mio avviso, sebbene la legge (art. 12, comma 4) parli di attestazione dello «stato invalidante» «in conformità a quanto stabilito dal secondo comma» dell'articolo 12, contenente la definizione di invalidità (applicabile, come si è visto nel precedente paragrafo, alla categoria in esame di assicurati), in realtà quella attestazione, per un verso, non può che basarsi sulla rilevazione oggettiva (ossia di mero fatto) dell'impossibilità materiale di esercizio del ministero *solo presumibilmente* da ricollegare a una causa patologica; per altro verso, appare ovvio che anche una attestazione così concepita, limitata a certificare l'impossibilità di esercizio del ministero, vada *comprovata dagli accertamenti medico-legali* di competenza dell'Istituto erogatore.

Bisogna al tempo stesso riconoscere che, una volta ricostruito in questi precisi termini il tipo di rilevanza da attribuire all'attestazione confessionale, essa perde qualsiasi significato e importanza, e ciò in (almeno) apparente contraddizione con il suo carattere in ogni caso strettamente *necessario* ai fini del perfezionamento della procedura. Si spiegano così le proposte ricorrenti favorevoli alla completa abolizione di tale adempimento²⁶², fondate sul dato concreto ed empirico secondo cui lo stato invalidante che colpisce questi soggetti dipende in buona sostanza da una compromissione patologica della capacità di impiegare energie fisiche e mentali per l'attività ministeriale non diversa da quella riguardante chi sia impegnato in una vera e propria attività lavorativa, senza che risultino coinvolti aspetti propriamente spirituali riguardanti quest'ultimo tipo di attività²⁶³.

L'attestato dell'autorità religiosa (da allegare, come ora si vedrà,

²⁶² Cfr. F. FRANCESCHI, *Questioni, effettive o presunte, in tema di accertamento dell'invalidità pensionabile*, cit., p. 1114 (con ult. riferimenti).

²⁶³ Mette in luce le contraddizioni emergenti dalla disposizione in esame anche N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., pp. 248 s.: la disposizione «impone all'autorità confessionale di adottare un parere, apparentemente decisivo, sulla base di elementi normativi propri di un altro ordinamento, comportando seri rischi di un'applicazione non corretta della legge statale. Allo stesso modo, ove l'autorità amministrativa assumesse decisioni contrastanti con le conclusioni cui era giunta l'autorità confessionale, tale dichiarazione dovrebbe ritenersi del tutto irrilevante e la valutazione dell'Inps dovrebbe estendersi fino a valutare situazioni relative all'esercizio del ministero che dovrebbero rimanere estranee alla sua sfera di competenza».

almeno di norma, alla domanda di pensione), anche se non venga considerato vincolante per l'INPS, è però, come si è già accennato, *necessario* (nel senso che l'INPS non potrebbe emettere alcun giudizio se non riceve la dichiarazione in questione). Sebbene la legge n. 903 del 1973 nulla dica al riguardo, ci si può ragionevolmente aspettare che esso preceda l'accertamento compiuto dall'Istituto; nulla, tuttavia, impedisce che l'INPS disponga la consulenza medica anche in mancanza dell'attestazione confessionale, che non può essere configurata come un presupposto indispensabile per l'avvio della procedura. Resta in ogni caso fermo che l'Istituto non potrà adottare un provvedimento definitivo di liquidazione della pensione senza avere prima acquisito la certificazione confessionale. Qualche Autore sostiene che l'eventuale provvedimento decisorio, che venisse adottato dall'Istituto in assenza dell'attestazione confessionale, sarebbe illegittimo, salva una possibile sanatoria o convalida determinata dalla successiva emanazione del parere²⁶⁴.

Si è anche prospettata concretamente l'eventualità che l'autorità religiosa si astenga dal rilasciare la dichiarazione prescritta dalla norma in esame ritenendo, ad esempio, di non essere in condizione di esprimere un giudizio dal punto di vista medico-sanitario sull'esistenza dello stato invalidante. Per tali casi il Comitato di vigilanza ha deliberato, in coerenza con il carattere non necessariamente preventivo dell'attestazione, «che in attesa della dichiarazione dell'ordinario diocesano, ovvero dell'organo esecutivo della confessione religiosa, gli interessati hanno diritto ad essere sottoposti a visita medica per l'accertamento dello stato invalidante. L'esito della visita stessa deve essere notificato nei modi e termini di legge agli interessati medesimi ai quali, in caso positivo, dovrà farsi carico di trasmettere la dichiarazione di cui trattasi, con l'espressa avvertenza che la liquidazione della pensione non può che essere sospesa finché non sarà

²⁶⁴ F. FRANCESCHI, *Questioni, effettive o presunte, in tema di accertamento dell'invalidità pensionabile*, cit., p. 1108.

pervenuto il citato parere»²⁶⁵.

Si segnala, infine, che, dal punto di vista operativo della lavorazione delle pratiche, dal gennaio 2010 il riconoscimento del diritto alla pensione di invalidità per gli iscritti al Fondo è affidato al Centro medico legale della Sede INPS di Terni²⁶⁶. Tale soluzione organizzativa non ha, tuttavia, comportato un accentramento presso la medesima sede degli accertamenti medici, che vengono, in prima battuta, eseguiti presso la sede INPS territoriale di residenza del ministro di culto. Al Centro medico di Terni spetta comunque esprimere il giudizio definitivo sulla domanda dell'interessato.

24. *La continuazione dell'attività ministeriale e l'invalidità pensionabile in alcuni casi particolari*

In forza della previsione dell'articolo 12, comma 5, della legge n. 903 del 1973, sussiste piena *compatibilità* tra la presentazione della domanda di pensione di invalidità e la continuazione dell'attività ministeriale.

Ciò potrebbe apparire in contraddizione con la definizione che la legge dà di invalidità pensionabile (al cui accertamento è rivolta la domanda di pensionamento), riferita, come si è visto, all'«impossibilità» materiale di esercizio del ministero. Si è pure visto come, dalla norma in commento, qualche Autore tragga argomento per escludere che l'«impossibilità» di cui sopra possa essere intesa come inabilità assoluta e totale di esercizio del ministero.

L'apparente contraddizione si supera osservando che il legislatore pone come condizione essenziale perché si possa liquidare la pensione di invalidità, pur in presenza dello svolgimento di attività ministeriale *dopo la*

²⁶⁵ *Il fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, a cura del Servizio fondi speciali di previdenza-Ufficio studi dell'INPS, cit., pp. 23 s.

²⁶⁶ Cfr. *www.ipsoa.it*, Lavoro e previdenza, 7 gennaio 2010, *Fondo clero, definito l'iter per le pensioni di invalidità*; V. SPINELLI, *Clero, nuovo iter per l'invalidità*, in *Avvenire*, 28 gennaio 2010.

presentazione della domanda, la circostanza (rimessa all'accertamento dell'INPS, secondo modalità analoghe a quelle previste dal quarto comma dell'art. 12) che l'attività medesima risulti «svolta *con usura*».

Nella medicina delle assicurazioni, per «lavoro usurante» si intende quello che debiliti oltre misura il soggetto che lo ponga in essere (a un dispendio di energie, da parte del ministro di culto, superiore a quello normale, si è puntualmente rifatta in passato la Suprema Corte)²⁶⁷. In pratica, la regola giuridica *de qua* sta a significare che dalla «circostanza che il lavoratore invalido sia in grado di svolgere un lavoro che lo debiliti oltre la norma (e che pertanto sia “usurante”) non può desumersi che egli non possa considerarsi invalido ai fini pensionistici»²⁶⁸. Nel corso della discussione parlamentare era stata presentata una proposta tendente a sostituire il concetto di attività svolta con usura, collegato con gli effetti dello svolgimento della medesima, con altra espressione, riferita piuttosto alle ragioni che avrebbero spinto il soggetto a continuare l'esercizio del ministero²⁶⁹. Ma la proposta non è stata approvata.

L'articolo 13 della legge detta norme riguardanti l'invalidità pensionabile in alcuni casi particolari.

Si è già visto che, accanto ai requisiti di anzianità contributiva e assicurativa, è necessario, per il riconoscimento del diritto alla pensione di invalidità, l'accertamento di una *invalidità pensionabile*, secondo quanto previsto dal secondo comma del precedente articolo 12. La norma in commento, nel disciplinare in modo specifico la pensione di invalidità per i sacerdoti

²⁶⁷ Cass. civ., sez. lav., 6 febbraio 1986, n. 767, cit., secondo cui, ai fini dell'identificazione del concetto in esame, non si deve avere riguardo a ipotizzabili aggravamenti delle malattie riscontrate, quanto piuttosto all'«attuale dispendio di energie in misura superiore alla norma».

²⁶⁸ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 69.

²⁶⁹ L'emendamento era volto a sostituire il penultimo comma dell'art. 12 con il seguente: «La continuazione dell'attività da parte dell'iscritto successivamente alla presentazione della domanda di pensione per invalidità, non esclude la liquidazione, qualora risulti che la stessa attività è svolta soltanto per mantenere le fonti di sussistenza in base a detto lavoro. Il relativo accertamento viene effettuato dall'INPS, sentito l'ordinario diocesano o l'organo esecutivo della confessione religiosa, come al quarto comma del presente articolo».

ridotti allo stato laicale (secondo la qualificazione data dal *codex juris canonici* del 1917, oggi sostituita, dal *codex* del 1983, con quella di sacerdoti che hanno perso lo stato clericale) e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica esonerati dalle funzioni, introduce una deroga alla predetta disposizione dell'articolo 12, rinviando, sia per quanto riguarda la nozione di invalidità pensionabile sia per quanto riguarda le modalità di accertamento, alle norme in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti.

In pratica, gli iscritti rientranti nelle predette categorie otterranno la pensione di invalidità a carico del Fondo se saranno riconosciuti invalidi ai sensi delle norme in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti. Pertanto, l'assimilazione della posizione dell'ex ministro di culto a quella del lavoratore dipendente non è completa, ma è limitata alle modalità di riconoscimento dello stato invalidante, ferma restando, per il resto, l'applicazione della normativa speciale di cui alla legge n. 903 del 1973 in relazione a una pensione che resta a carico del Fondo speciale.

La *ratio* della disposizione è evidente: di fronte a un ministro di culto non più abilitato all'esercizio del ministero, l'invalidità pensionabile potrebbe continuare a essere accertata alla stregua della nozione speciale prevista dalla legge n. 903 del 1973 soltanto astraendo completamente dalla posizione particolare del soggetto, mentre, come si è visto più sopra, la medesima legge esige un accertamento che tenga conto dei compiti specifici disimpegnati dal ministro di culto e di tutte le attività da lui concretamente svolte; senza considerare anche l'impossibilità di ottenere l'attestazione dell'autorità confessionale, non più titolata a esprimersi nei confronti di un soggetto nei confronti del quale sia venuto meno lo speciale legame con la confessione religiosa di appartenenza. L'unica alternativa è pertanto quella di assimilare la posizione del soggetto a quella di qualsiasi altro lavoratore, sottraendolo dalla disciplina speciale di cui all'articolo 12 della

legge n. 903 del 1973²⁷⁰.

L'Amministrazione ha chiarito che, in forza del rinvio «dinamico» di cui alla norma in esame, per i ridotti allo stato laicale e per i ministri di culto esonerati dalle funzioni, «trova applicazione, sempre limitatamente all'accertamento dello stato di invalidità, la ... legge 222 del 1984; per detto aspetto, quindi, dovrà farsi riferimento non più alla capacità di guadagno, ma a quella di lavoro, stabilita dall'art. 1, 1 comma, della legge in esame», restando «comunque ferma la normativa del Fondo, nella parte in cui fissa i requisiti per il diritto e le modalità di calcolo della pensione»²⁷¹.

Si è pure sottolineata, infine, la necessità di un raccordo della fattispecie in esame con la normativa generale richiamata, al fine di precisare in particolare «se la riemersione della normativa generale presupponga che la perdita della qualifica di ministro di culto si sia realizzata prima dell'evento invalidante o debba essere accertata al momento della presentazione della domanda»²⁷².

25. *Le prestazioni: i requisiti per la pensione di reversibilità*

Le leggi del 1961 non avevano previsto la corresponsione della pensione ai superstiti, in caso di decesso dell'iscritto o del pensionato. Alla base della mancata previsione della reversibilità della pensione vi fu probabilmente una impropria trasposizione, nei confronti dei ministri di culto delle

²⁷⁰ Cfr. C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 74: «agli iscritti ridotti allo stato laicale od esonerati dalle funzioni di ministri di culto è precluso l'esercizio di ogni attività spirituale. Pertanto, nei confronti di questi ultimi, l'invalidità pensionabile può essere valutata solo applicando i sistemi in vigore per la generalità dei lavoratori. In caso contrario, non sarebbe possibile alcuno specifico riferimento alla "permanente impossibilità materiale di esercitare il proprio ministero per difetto fisico o mentale" prevista dal secondo comma dell'art. 12; né si potrebbero ottenere le prescritte dichiarazioni da parte dell'ordinario diocesano e dell'organo esecutivo della confessione religiosa, essendo venuto meno, nei soggetti interessati, il vincolo gerarchico»; in tal senso anche N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 249.

²⁷¹ Circ. INPS 12 aprile 1985, n. 86.

²⁷² N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., pp. 249 s.

confessioni religiose diverse dalla cattolica, della situazione tipica in cui versa il sacerdote cattolico che, essendo vincolato dall'obbligo del celibato, non avrebbe posto alcun problema di tutela previdenziale del coniuge e dei figli superstiti²⁷³. Ma non si mancò di sottolineare, all'indomani dell'approvazione delle leggi del 1961, la necessità di estendere la tutela previdenziale speciale ai superstiti del ministro di culto, e ciò non solo a favore del coniuge e dei figli dei ministri di culto delle confessioni diverse dalla cattolica²⁷⁴, ma anche a tutela degli altri parenti più stretti dello stesso sacerdote.

Così si esprimeva sul punto qualche Autore: «Si pensi a quei genitori vecchi ed ammalati che tutto hanno sacrificato della loro vita per fare del loro figlio – a volte l'unico – un sacerdote; si guardino le anziane sorelle nubili che hanno speso la loro esistenza e sono sfiorite a fianco del fratello sacerdote e che d'improvviso vengono a trovarsi prive di un qualsiasi sostegno materiale e morale; si considerino le particolari condizioni di ambiente e di famiglia; e si rileverà senz'altro che il problema deve essere trattato ed affrontato dagli organi responsabili»²⁷⁵.

Nel corso della discussione del disegno di legge n. 778 del 1972 l'accogliamento della proposta favorevole all'estensione dei diritti pensionistici ai superstiti dei ministri di culto incontrò alcuni ostacoli, dipendenti ancora una volta dalla diversa situazione del clero cattolico e dei ministri delle altre confessioni.

Alla previsione del disegno di legge che originariamente riservava ai ministri delle confessioni religiose diverse dalla cattolica l'erogazione della prestazione, corrispondeva la previsione di due distinti contributi: uno, uguale per tutti, destinato a finanziare la prestazione di vecchiaia e di invalidità sia del clero cattolico sia dei ministri delle confessioni diverse dalla cattolica; l'altro, avente carattere aggiuntivo, pagato solamente da questi

²⁷³ Cfr. G. PEYROT, *L'estensione dell'assicurazione contro le malattie ai ministri di culto delle Confessioni religiose diverse dalla cattolica ed i provvedimenti relativi*, in *Dir. eccl.*, 1973, I, p. 370.

²⁷⁴ ... come ancora era previsto nel d.d.l. n. 778 del 1972, in *Dir. eccl.*, 1973, II, p. 131.

²⁷⁵ F. GLIGORA, *Le Pensioni al Clero*, cit., p. 54.

ultimi, in relazione alla fruizione dei benefici pensionistici a vantaggio dei loro parenti.

Lo stesso relatore del provvedimento si mostrò, in una prima fase, contrario all'estensione, ritenendo che essa potesse comportare un sostanziale aggravio contributivo equamente distribuito su tutti gli iscritti al Fondo, a fronte di vantaggi economici proporzionalmente maggiori per i ministri delle confessioni diverse dalla cattolica. Bisognava, in sostanza, tenere conto, secondo questa impostazione, del fatto che «l'onere a carico del fondo, che avrebbe potuto derivare come norma generale per le pensioni agli ascendenti ed ai collaterali del clero secolare cattolico, sarebbe stato ben più lieve rispetto a quello derivante dalle pensioni ai coniugi o ai figli dei ministri delle confessioni religiose diverse dalla cattolica»²⁷⁶. Solo a seguito dell'assicurazione del governo che non ci sarebbero stati ulteriori oneri per il clero cattolico (facendosene in sostanza carico lo Stato)²⁷⁷ si aderì alla proposta.

Il primo comma dell'articolo 14 della legge in esame introduce la *pensione ai superstiti* del pensionato (a cui favore, cioè, sia già stato liquidato un trattamento pensionistico, a carico del Fondo, nel qual caso si parla di *pensione di reversibilità*), o dell'assicurato (che, al momento del decesso, non aveva ancora maturato tutti i requisiti per un trattamento pensionistico a carico del Fondo, nel qual caso si parla di *pensione indiretta*).

La garanzia, così assicurata, ai parenti più stretti del ministro di culto, della prestazione in esame, mal si concilia con le tesi che adottano una chiave di lettura essenzialmente *assistenziale* dell'intero regime previdenziale speciale di cui alla legge n. 903 del 1973. In tal caso, infatti, la tutela

²⁷⁶ *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, VI legislatura, seduta 17 ottobre 1974, p. 9858.

²⁷⁷ Nella Relazione che accompagna il disegno di legge n. 778 del 1972 si precisa che del contributo a carico dello Stato, aggiuntivo a quello già previsto dalla legislazione all'epoca vigente, l'1 per cento sarebbe destinato a parziale copertura degli oneri per la concessione della pensione di reversibilità ai ministri delle confessioni diverse dalla cattolica (*Atti parlamentari*, VI legislatura, *Disegni di legge e relazioni*, n. 778, p. 6). In questa fase era però ancora previsto il contributo suppletivo a carico dei soli ministri delle confessioni diverse dalla cattolica (*ivi*, p. 7).

a favore dei ministri di culto «non potrebbe che esaurirsi alla morte del beneficiario della prestazione», mentre, tenendo presenti gli elementi *assicurativi* e rimarcando così i tratti di analogia del trattamento previdenziale di cui alla legge in esame con quelli del regime pensionistico generale dei lavoratori, essa «ben si giustifica», come riconosce anche chi è portato a prediligere proprio l'anzidetta impostazione assistenziale²⁷⁸.

Il diritto alla pensione di reversibilità si esercita mediante una manifestazione di volontà risultante dalla sottoscrizione e dalla presentazione della *domanda* di pensione²⁷⁹. La norma fissa direttamente il requisito di *contribuzione minima*, richiedendo il versamento di almeno cinque annualità di contributi. Conseguentemente, non operano i requisiti di anzianità contributiva e assicurativa previsti dalle norme in vigore per le pensioni ai superstiti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, che, pertanto, non sono comprese nel rinvio di cui al comma secondo²⁸⁰.

Stabilisce l'articolo 14, secondo comma della legge n. 903 del 1973 che, fatti salvi i requisiti di anzianità contributiva e assicurativa (fissati direttamente dal primo comma dell'articolo in esame), sia per quanto concerne i *soggetti* aventi diritto al trattamento di reversibilità²⁸¹, sia per quanto

²⁷⁸ N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 250, di cui sono le parole tra virgolette.

²⁷⁹ Le domande di prestazioni pensionistiche devono oggi essere presentate all'INPS tramite i servizi *online*, direttamente dall'interessato (avvalendosi degli strumenti di identità digitale) oppure tramite patronato.

²⁸⁰ La norma in esame aggiunge, infine, che «la pensione decorre dal 1° gennaio 1973». Il secondo comma dell'articolo 17 preciserà che la pensione decorre (per gli eventi verificatisi a far tempo dal 1° gennaio 1973) dal primo giorno del mese successivo a quello in cui è avvenuto il decesso dell'iscritto o del pensionato del Fondo. Il Consiglio di amministrazione dell'INPS, investito dell'interpretazione delle disposizioni transitorie contenute nel primo comma dell'articolo 14 e nel secondo comma dell'articolo 17, ha deliberato, nella riunione del 17 dicembre 1976, che, a decorrere dal 1° gennaio 1973, spetta la pensione di reversibilità (ricorrendo il requisito minimo di contribuzione), anche se il decesso si è verificato prima della predetta data: cfr. *Il fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, a cura del Servizio fondi speciali di previdenza-Ufficio studi dell'INPS, cit., pp. 27 s.

²⁸¹ I beneficiari della pensione sono il *coniuge* (per il caso dell'ex coniuge divorziato si veda l'art. 9 della legge 1° dicembre 1970, n. 898), i *figli* che, al momento della morte del

concerne gli *altri requisiti*, si applicano le norme in vigore per le pensioni ai superstiti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti. Un ulteriore analogo rinvio, per quanto riguarda le *aliquote* percentuali da impiegare nel calcolo dell'importo della prestazione, è disposto dall'articolo 15, quarto comma²⁸².

Secondo una opinione dottrinale, la norma in esame, «contiene una manifestazione chiara e univoca della volontà del legislatore di rimettersi sul punto alle norme vigenti nell'assicurazione generale», e sarebbe perciò indicativa al fine di valutare la tendenza, presente specialmente nella più recente giurisprudenza della Suprema Corte, volta, come vedremo meglio più oltre, «ad estendere al regime previdenziale dei ministri di culto quanto disposto in via ordinaria, anche in assenza di indicazioni precise da parte del legislatore di una siffatta volontà»²⁸³. Essa, infatti, dimostrerebbe «che laddove è parso opportuno operare un collegamento con la normativa ordinaria la legge istitutiva del Fondo si è rimessa ad essa rinviandovi espressamente, così che qualora manchi questo rinvio non può che ritenersi che il legislatore si sia voluto orientare verso una regolamentazione tipica in ragione della specificità della categoria dei ministri di culto»²⁸⁴.

Naturalmente, data l'applicabilità certa al ministro di culto dell'istituto

pensionato o dell'assicurato, siano minorenni o frequentino la scuola media secondaria o professionale o l'università o siano riconosciuti inabili al lavoro e si trovino a carico del genitore al momento del decesso di questi, i *nipoti (ex filiis)* minori o riconosciuti inabili e a carico degli ascendenti. In mancanza di questi beneficiari, possono subentrare i *genitori* (a carico del pensionato o dell'assicurato) e, in mancanza anche di costoro, i *fratelli* e le sorelle non sposati e riconosciuti inabili e a carico del pensionato o assicurato (art. 13 del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito con modificazioni nella legge 6 luglio 1939, n. 1272).

²⁸² Le aliquote per il calcolo della pensione, da applicare alla pensione già liquidata o che sarebbe spettata all'assicurato, sono le seguenti (entro il tetto del 100%): 60% (se ne beneficia solo il coniuge); 70% se ne beneficia solo un figlio (art. 1, comma 49, legge 8 agosto 1995, n. 335); 20% a ciascun figlio se ha diritto a pensione anche il coniuge, oppure 40% se hanno diritto a pensione soltanto i figli; l'aliquota per la pensione spettante ai genitori e ai fratelli e sorelle è del 15% per ciascuno: art. 13 del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, cit.

²⁸³ Così N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 252.

²⁸⁴ *Ibidem*.

della *totalizzazione*, la pensione ai superstiti potrà essere una pensione *indiretta* concessa in regime di *totalizzazione* (qualora l'assicurato, prima del decesso, potesse vantare un qualche spezzone contributivo presso il Fondo clero) o una pensione di *reversibilità* anch'essa concessa in regime di *totalizzazione* (derivante da una pensione diretta a suo tempo ottenuta dal ministro di culto deceduto in regime di *totalizzazione*).

26. Il calcolo dell'importo delle pensioni

Il calcolo dell'importo della pensione a carico del Fondo clero è del tutto diverso rispetto agli altri ordinamenti previdenziali. Non si è di fronte né a un sistema retributivo, né a un sistema contributivo e/o misto, quanto invece a un sistema di calcolo basato su «prestazioni definite in somma fissa»²⁸⁵.

Dallo stesso articolo 15 si ricava che il trattamento pensionistico (ossia l'importo delle pensioni) a carico del Fondo, per quanto riguarda la pensione di vecchiaia e la pensione di invalidità, è composto da due quote, la prima (trattamento minimo), fissa, relativa ai primi venti anni (v. art. 42 secondo comma della legge n. 488 del 1999) di contribuzione, la seconda, variabile, e relativa ad ogni anno di contribuzione successivo al ventesimo (importo superiore al trattamento minimo). In pratica, al *trattamento minimo* (utilizzato soltanto come parametro numerico, senza riferimento alle regole che condizionano la fruizione del medesimo da parte dei lavoratori

²⁸⁵ Così lo definisce la *Scheda informativa* sul Fondo clero, cit. Nel senso, invece, che la pensione è «determinata con un sistema di calcolo sostanzialmente contributivo, che nella fattispecie risponde secondo alcuni ad una necessità in quanto per i sacerdoti ed i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica non sarebbe “possibile l'adozione del criterio retributivo, data la mancanza di una retribuzione da prendere a base di calcolo e data la peculiarità del substrato del rapporto assicurativo che agli stessi fa capo”», R. BOTTA, voce *Previdenza sociale del clero*, cit., p. 506. Sottolinea, ad esempio, che al sacerdote, non essendo egli né un lavoratore dipendente né un lavoratore autonomo, «non si può applicare il sistema contributivo e neppure quello retributivo», A. BOBBIO, *Le pensioni dei preti e la disinformazione dell'Inps*, in *Famiglia Cristiana*, 21 luglio 2015.

dipendenti) si aggiunge una *maggiorazione* annualmente stabilita dall'INPS per ogni anno di contribuzione eccedente il ventesimo.

Dalla data di entrata in vigore della legge n. 903 del 1973, i *trattamenti minimi* delle pensioni (di vecchiaia, invalidità e ai superstiti) stabiliti dall'articolo in esame, sono stati automaticamente agganciati a quelli previsti da provvedimenti di legge, nell'assicurazione generale obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia ed i superstiti (art. 20, comma terzo); mentre, con effetto dal 1° gennaio 1972, gli *importi complessivi* del trattamento pensionistico a carico del Fondo (quindi sia i trattamenti minimi, sia la quota superiore ai trattamenti minimi), sono stati rivalutati con il meccanismo della perequazione automatica delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria, esteso alla materia in esame dall'articolo 20, commi primo e secondo²⁸⁶. È da segnalare che mentre dal 1° gennaio 1999 la perequazione viene effettuata in via cumulata (così detto «cumulo perequativo»), prendendo cioè come riferimento, ai fini dell'individuazione dell'indice di perequazione (e quindi della fascia del trattamento pensionistico), il reddito complessivo derivante dal cumulo dei trattamenti goduti dal pensionato, restano invece escluse dal predetto cumulo le pensioni a carico del Fondo clero, che vengono perequate singolarmente.

Nel dettaglio, il primo comma dell'articolo 15 prevede il trattamento minimo, come fissato originariamente dalla legge in esame, della pensione di vecchiaia a carico del Fondo. Esso risulta rideterminato, nel corso degli anni, nella stessa misura di quello previsto dall'assicurazione generale obbligatoria, in forza del meccanismo di perequazione automatica cui fa riferimento l'articolo 20.

²⁸⁶ Il meccanismo della perequazione automatica delle pensioni, calcolata una sola volta ogni anno, serve a rivalutare periodicamente l'importo delle pensioni tenendo conto dell'aumento del costo della vita calcolato dall'ISTAT. Tuttavia, la perequazione non si applica allo stesso modo a tutti i trattamenti pensionistici. È da tempo in vigore un meccanismo che prevede la totale indicizzazione solo per le pensioni più basse, mentre per quelle di importo superiore l'indicizzazione è parziale. Questo meccanismo è stato ulteriormente valorizzato nell'ultima legge di bilancio (art. 1, commi 309-310, della legge 29 dicembre 2022, n. 197) con maggiori aumenti per i trattamenti pensionistici più bassi e una più incisiva penalizzazione per le pensioni più alte.

Per l'anno 2022, il trattamento minimo (mensile, su tredici mensilità) è stato pari a € 525,38; per l'anno 2023 è pari a € 563,74 (€ 7.328,62 annui)²⁸⁷, cui va tuttavia aggiunta la ulteriore rivalutazione di 1,5 punti percentuali per l'anno 2023, elevati a 6,4 punti percentuali per i soggetti di età pari o superiore a settantacinque anni, e di 2,7 punti percentuali per l'anno 2024, di cui all'articolo 1, comma 310, della nuova legge di bilancio (n. 197 del 2022)²⁸⁸. In pratica, per effetto di tali nuove disposizioni, in via del tutto eccezionale e transitoria, per i sacerdoti aventi almeno 75 anni, il trattamento minimo, aumentato dall'incremento, per l'anno 2023, è fissato in poco meno di € 600 mensili e in poco più di € 572 per gli altri²⁸⁹.

Analogamente, il secondo comma dell'articolo 15 prevede il trattamento minimo, come fissato originariamente dalla legge in esame, della pensione di invalidità a carico del Fondo. Anch'esso oggi risulta rivalutato,

²⁸⁷ Circ. INPS n. 135 del 22 dicembre 2022, in *www.inps.it*.

²⁸⁸ «Al fine di contrastare gli effetti negativi delle tensioni inflazionistiche registrate e attese per gli anni 2022 e 2023, per le pensioni di importo pari o inferiore al trattamento minimo INPS, in via eccezionale con decorrenza 1° gennaio 2023, con riferimento al trattamento pensionistico lordo complessivo in pagamento per ciascuna delle mensilità da gennaio 2023 a dicembre 2024, ivi compresa la tredicesima mensilità spettante, è riconosciuto in via transitoria un incremento, limitatamente alle predette mensilità e rispetto al trattamento mensile determinato sulla base della normativa vigente prima della data di entrata in vigore della presente legge, di 1,5 punti percentuali per l'anno 2023, elevati a 6,4 punti percentuali per i soggetti di età pari o superiore a settantacinque anni, e di 2,7 punti percentuali per l'anno 2024. L'incremento di cui al presente comma non rileva, per gli anni 2023 e 2024, ai fini del superamento dei limiti reddituali previsti nel medesimo anno per il riconoscimento di tutte le prestazioni collegate al reddito. L'incremento di cui al presente comma è riconosciuto qualora il trattamento pensionistico mensile sia complessivamente pari o inferiore all'importo mensile del trattamento minimo INPS. Qualora il trattamento pensionistico complessivo sia superiore al predetto importo e inferiore a tale limite aumentato dell'incremento disciplinato dal presente comma l'incremento è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato. Resta fermo che, ai fini della rivalutazione delle pensioni per gli anni 2023 e 2024, il trattamento pensionistico complessivo di riferimento è da considerare al netto dell'incremento transitorio di cui al presente comma, il quale non rileva a tali fini e i cui effetti cessano in ogni caso, rispettivamente, al 31 dicembre 2023 e al 31 dicembre 2024».

²⁸⁹ Cfr. V. SPINELLI, *Il 2023 anno di grazia per il Fondo Clero*, cit.; ID., *Un extra in vista per gli "anziani" del fondo*, in *Avvenire*, 6 aprile 2023, dove si individua, rispettivamente per i sacerdoti di almeno 75 anni e per gli altri, il numero di maggiorazioni annuali che finisce con l'assorbire l'incremento.

nella stessa misura di quello previsto dall'assicurazione generale obbligatoria, per effetto del meccanismo previsto dai primi tre commi dell'articolo 20.

Ai sensi poi dell'articolo 15, comma 3, per ogni anno di contribuzione superiore al ventesimo (art. 42, secondo comma, della legge n. 488 del 1999), scatta una maggiorazione (denominata pure «quota aggiuntiva» o «supplemento») che, sommata al trattamento minimo di cui ai precedenti commi, dà vita al trattamento pensionistico complessivo. Da notare che tale quota, relativa agli anni di contribuzione superiore al trattamento minimo, scatta dopo il ventesimo anno (art. 42 secondo comma della legge n. 488 del 1999) anche per la pensione di invalidità (che, come si è visto, ha un requisito contributivo minimo di cinque annualità). La quota, originariamente fissata dalla legge in lire 18.200 in ragione di anno, è costantemente rivalutata in forza del meccanismo di cui ai primi due commi dell'articolo 20, che, come si è visto, hanno esteso alla materia in esame il sistema di perequazione automatica delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori. Il valore (definitivo) per l'anno 2022 è stato fissato in € 6.07 (al mese, su tredici mensilità) e quello (provvisorio) per il 2023 in € 6,52²⁹⁰.

Il quarto comma dell'articolo 15 si occupa delle modalità di calcolo della pensione ai superstiti. Anche per le *aliquote* viene operato un rinvio all'assicurazione generale obbligatoria, mentre come base di calcolo si assume l'importo della pensione di invalidità o, se più favorevole, quello della pensione di vecchiaia, già liquidata o spettante all'iscritto al momento del decesso. Pertanto, la pensione di reversibilità è corrisposta secondo le aliquote percentuali previste dalla legge per l'assicurazione generale obbligatoria, da calcolarsi sull'importo della pensione di invalidità o su quello della pensione di vecchiaia (già liquidata o spettante al momento del decesso dell'iscritto), se più favorevole.

Il quinto comma dell'articolo 15 stabilisce l'importo (complessivo)

²⁹⁰ Si veda la Tabella C di cui all'allegato 2 alla Circolare INPS del 22 dicembre 2022, n. 135, in www.inps.it.

minimo della pensione ai superstiti a carico del Fondo. Tale importo è uguale a quello della pensione diretta di vecchiaia corrisposta dal Fondo (v. primo comma), ed è rivalutato secondo gli stessi criteri (art. 20, commi primo, secondo e terzo).

La disposizione dell'articolo 15, comma 6, riguardante la corresponsione della *tredecima mensilità*, rappresenta una delle innovazioni della normativa in esame e si applica a tutte le pensioni erogate dal Fondo, a partire dal 1° gennaio 1971. Il suo importo è pari a tanti dodicesimi della pensione spettante per il mese di dicembre quante sono le rate mensili maturate nel corso dell'anno solare²⁹¹.

27. *Differimento della pensione di vecchiaia*

L'articolo 16 della legge n. 903 del 1973 prevede una *maggiorazione* del trattamento pensionistico erogato dal Fondo in caso di *differimento* dell'età di pensionamento.

Il presupposto per l'operatività della norma è che l'iscritto abbia perfezionato i requisiti minimi per la pensione di vecchiaia (68 anni di età, sulla base di quanto previsto dalla legge n. 488 del 1999, ma 69 anni tenendo anche conto dell'adeguamento alla speranza di vita per come fissato per il periodo 2019-2024, e 20 anni di contribuzione) e decida di differire la presentazione della domanda di pensione di almeno un anno intero (non sono quindi in alcun modo computabili frazioni di anno) dalla data di conseguimento dei predetti requisiti. In tal caso, l'articolo 16 della legge prevede un doppio beneficio, uno incidente sul trattamento minimo (primo comma), l'altro incidente sull'ulteriore quota della pensione (secondo comma).

Il trattamento minimo della pensione viene maggiorato secondo i

²⁹¹ *Il fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, a cura del Servizio fondi speciali di previdenza-Ufficio studi dell'INPS, cit., p. 31.

coefficienti che la legge 11 agosto 1972, n. 485²⁹², sull'assicurazione generale obbligatoria (tabella *D*), prevede in rapporto agli anni di età in cui si perfeziona il diritto alla pensione e al numero di anni di differimento. Nel nostro caso, in cui il diritto si perfeziona a 69 anni di età (68 anni: art. 42 secondo comma della legge n. 488 del 1999, più l'adeguamento alla speranza di vita), l'importo equivalente al trattamento pensionistico minimo si moltiplica per il coefficiente risultante dalla colonna della menzionata tabella corrispondente alla suddetta età. Si tratta di un coefficiente crescente in relazione al numero di anni di differimento, ossia di anni interi trascorsi dalla data di perfezionamento dei requisiti alla data di decorrenza della pensione²⁹³.

Inoltre, in forza di quanto previsto dal secondo comma dell'articolo 16 della legge n. 903 del 1973, si aggiunge una ulteriore quota aggiuntiva per ogni anno di ulteriore contribuzione rispetto all'età per il pensionamento di vecchiaia, cioè successivo ai 69 anni (requisito, come già chiarito, valido per il periodo 2019-2024), equivalente nell'importo alla quota annualmente stabilita dall'INPS per ogni anno eccedente il ventesimo. Come si ricorderà, la quota, originariamente fissata dalla legge in lire 18.200 in ragione di anno, è costantemente rivalutata e il valore (definitivo) per l'anno 2022 è stato fissato in € 6,07 al mese e quello (provvisorio) per il 2023 in € 6,52²⁹⁴ (cui va aggiunta l'ulteriore rivalutazione disposta, in via eccezionale e transitoria, dall'ultima legge di bilancio). Sebbene di importo equivalente, le due quote si sommano per gli anni eccedenti il requisito contributivo minimo e per quelli di differimento in rapporto all'età minima.

In via transitoria, per coloro per i quali, ai sensi del predetto articolo 42, secondo comma, della legge n. 488 del 1999, l'età minima per il

²⁹² La legge 11 agosto 1972, n. 485, reca «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 giugno 1972, n. 267, concernente miglioramenti ad alcuni trattamenti pensionistici ed assistenziali».

²⁹³ I coefficienti per le pensioni il cui diritto è perfezionato a 69 anni di età, partendo da un solo anno di differimento fino a 15 anni e oltre, sono i seguenti: 1,114; 1,247; 1,403; 1,588; 1,806; 2,069; 2,386; 2,773; 3,249; 3,840; 4,581; 5,520; 6,724; 8,286; 10,338.

²⁹⁴ Si veda la Tabella C di cui all'allegato 2 alla Circolare INPS del 22 dicembre 2022, n. 135, in *www.inps.it*.

pensionamento è rimasta fissata a 65 anni (soggetti che possono fare valere un'anzianità contributiva pari o superiore a quaranta anni), da considerare tuttavia ormai elevata a 66 anni per effetto dell'adeguamento alla speranza di vita, lo stesso limite di età rimane anche ai fini dell'individuazione dei coefficienti in questione, che saranno appunto quelli previsti dalla richiamata normativa generale per l'età di 66 anni²⁹⁵.

Come precisato dalla legge n. 903 del 1973, durante il periodo in cui ha luogo il differimento della pensione di vecchiaia, permane per l'iscritto l'obbligo del versamento dei contributi al Fondo, senza i quali non si ha diritto all'ulteriore incremento della pensione di cui alla quota aggiuntiva (articolo 16, secondo comma).

28. *La decorrenza e le modalità di pagamento dei trattamenti pensionistici*

Il primo comma dell'articolo 17 della legge n. 903 del 1973 si occupa della *decorrenza* delle pensioni di vecchiaia e di invalidità. La norma in commento fissa il momento della decorrenza nel primo giorno del mese successivo a quello di *presentazione della domanda*. Si richiede, ovviamente, che siano già maturati i requisiti richiesti dalla legge, ma ciò non incide sulla decorrenza della pensione, legata alla presentazione della domanda e non al momento del perfezionarsi dei predetti requisiti.

Può anche accadere, ad esempio, che la domanda sia presentata a distanza di alcuni mesi dal raggiungimento dell'età richiesta per il pensionamento, nel qual caso l'iscritto subirà una perdita a causa della regola dettata dalla norma in commento (in caso, invece, di presentazione della domanda dopo trascorso almeno un anno *intero* dalla data di conseguimento dei requisiti per la pensione di vecchiaia, si avrà il riconoscimento della maggiorazione di cui al primo comma dell'articolo 16).

²⁹⁵ I coefficienti per le pensioni il cui diritto è perfezionato a 66 anni di età, partendo da un solo anno di differimento fino a 15 anni e oltre, sono i seguenti: 1,101; 1,218; 1,351; 1,506; 1,686; 1,896; 2,145; 2,441; 2,795; 3,224; 3,747; 4,390; 5,189; 6,190; 7,459.

Si è per altro osservato da fonti riconducibili all'Istituto erogatore²⁹⁶, in relazione alla decorrenza della pensione di invalidità, come possa verificarsi che «si debba valutare le infermità intervenute nel periodo intercorrente fra la presentazione e la conseguente decisione della domanda. In tal caso la decorrenza della pensione viene ad essere spostata alla data in cui si è determinato lo stato di invalidità», e ciò in applicazione dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488, secondo cui la «pensione di vecchiaia e quella per invalidità a carico delle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, degli artigiani e degli esercenti attività commerciali, decorrono dal primo giorno del mese successivo a quello di presentazione della domanda, sempreché a tale data risultino perfezionati i relativi requisiti. Qualora detti requisiti, pur non sussistendo alla data della domanda, risultino, tuttavia, posseduti prima della definizione della domanda stessa o della decisione del successivo ricorso in via amministrativa, la pensione di vecchiaia e quella per invalidità sono corrisposte con decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello in cui è perfezionato il relativo diritto».

A differenza della pensione diretta, la norma dell'articolo 17, secondo comma, della legge n. 903 del 1973 non fa leva, per fissare il momento di decorrenza della pensione di reversibilità, sulla presentazione della domanda, individuando tale momento nel primo giorno del mese successivo a quello in cui è avvenuto il *decesso* dell'iscritto o del pensionato del Fondo²⁹⁷.

²⁹⁶ *Il fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, a cura del Servizio fondi speciali di previdenza-Ufficio studi dell'INPS, cit., p. 24.

²⁹⁷ Era stato pure previsto che la pensione ai superstiti decorresse dal 1° gennaio 1973 (art. 14, primo comma). La norma in esame, nello stabilire che la pensione decorre dal primo giorno del mese successivo a quello in cui è avvenuto il decesso dell'iscritto o del pensionato del Fondo, precisa che ciò vale per gli eventi verificatisi a far tempo dal 1° gennaio 1973. Per gli eventi verificatisi prima di tale data, ricorrendo il requisito minimo di contribuzione, la pensione di reversibilità è spettata a decorrere dal 1° gennaio 1973. Cfr. la delibera del Consiglio di amministrazione dell'INPS adottata nella riunione del 17 dicembre 1976, citata in *Il fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle*

Nessuna particolare norma viene introdotta dalla legge in esame per quanto concerne le modalità di pagamento delle pensioni. Valgono, quindi, in forza di quanto previsto dall'articolo 17, comma 3, della legge in esame, le norme relative al pagamento delle altre pensioni erogate dall'INPS.

Il rinvio operato dall'inciso normativo in commento è quindi *limitato alle modalità di pagamento* delle pensioni, e non implica un rinvio generalizzato al regime pensionistico dei lavoratori. In tal senso si è pronunziata la Suprema Corte, secondo cui la norma «significa soltanto che l'erogazione di tali pensioni è analoga, nelle modalità di corresponsione, a quelle liquidate nel sistema dell'assicurazione generale obbligatoria, ma non che il loro regime giuridico debba essere analogo»²⁹⁸.

29. *Il cumulo di più trattamenti pensionistici e la pensione supplementare*

Come si ricorderà, in forza della prima parte del quinto comma dell'articolo 5 della legge in esame, l'*iscrizione* al Fondo è compatibile con l'assicurazione generale obbligatoria e con le forme previdenziali sostitutive, esclusive o esonerative. È questa una delle peculiarità più caratteristiche del fondo speciale, che riflette una situazione molto diffusa tra gli iscritti. Sulla base di dati INPS riferiti all'anno 2015, risulta che circa il 72% dei pensionati del fondo risultavano in quell'anno titolari di altre pensioni da gestioni diverse²⁹⁹.

La norma dell'articolo 18, primo comma, detta la disciplina del *cumulo dei trattamenti pensionistici* conseguenti all'iscrizione del ministro di culto al Fondo per il clero e ad altra gestione previdenziale.

Egli godrà (ricorrendone, ovviamente, tutti i requisiti), oltre che di parte della pensione a carico del Fondo, della pensione (nel suo integrale

confessioni religiose diverse dalla cattolica, a cura del Servizio fondi speciali di previdenza-Ufficio studi dell'INPS, cit., pp. 27 s.

²⁹⁸ Cass. civ., sez. lav., 13 ottobre 1992, n. 11167, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1993/3, p. 779.

²⁹⁹ *Scheda informativa* sul Fondo clero, cit.

importo) a carico dell'Assicurazione generale obbligatoria o delle forme previdenziali sostitutive, esclusive o esonerative. Non avrà, dunque, assicurato l'intero importo delle (due) pensioni, in quanto la norma in esame *esclude il cumulo tra la pensione a carico del Fondo, per un terzo del suo importo*, e quella derivante da altre forme previdenziali (in pratica, sulla pensione a carico del Fondo viene operata una *trattenuta* fino a un massimo di un terzo, o nella minore misura necessaria ad assicurare che l'importo complessivo delle pensioni non sia inferiore alla pensione dovuta dal Fondo – calcolata computando la quota relativa al trattamento minimo e quella legata all'anzianità contributiva – e salvo il trattamento minimo previsto dalle norme in vigore nelle altre forme previdenziali: vedi art. 18, comma 4, della legge n. 903 del 1973).

La *ratio* della norma è quella di «evitare che i pensionati titolari di più trattamenti fruiscono simultaneamente dell'intervento dello Stato e della mutualità degli iscritti», atteso che quella del Fondo è «gestione alla quale lo Stato contribuisce in via ordinaria»³⁰⁰. Pertanto, la trattenuta «concorre ad evitare o quanto meno a ridurre ulteriori futuri interventi finanziari da parte dello Stato medesimo»³⁰¹.

³⁰⁰ Cfr. la *Relazione* che accompagna il disegno di legge in *Atti parlamentari*, VI legislatura, *Disegni di legge e relazioni*, n. 778, p. 5 s.

³⁰¹ *Ibidem*, p. 6. Ritiene opportuna la limitazione in esame R. BOTTA, voce *Previdenza sociale del clero*, cit., p. 507 (con ult. riferimenti). Sottolinea, invece, che la «riduzione è unica nel panorama previdenziale, ha una radice ideologica e non tiene conto delle condizioni personali e neppure di una fascia di reddito di garanzia, come prescritto dalla Corte costituzionale (sent. 566/1989)», V. SPINELLI, *Assegni, modesto aumento nel 2020*, in *Avvenire*, 5 dicembre 2019. Nel corso della XVI legislatura viene presentata, il 5 ottobre 2010, una interrogazione parlamentare (AC, Interrogazione a risposta immediata in Assemblea n. 3/01263, on. Belcastro primo firmatario) dove si lamenta il carattere discriminatorio della trattenuta, in quanto essa «opera per principio, senza alcun collegamento con la situazione reddituale del sacerdote, senza salvaguardare una franchigia di sussistenza, come indicato dalla Corte costituzionale»; inoltre si pone l'accento sulla circostanza che la medesima «viene effettuata anche sulle pensioni di invalidità, la cui concessione conferma situazioni di bisogno economico e di sofferenza fisica del titolare, aggravandone, di fatto, la situazione personale; il fondo clero prevede una sola pensione, che non fa riferimento ai redditi personali e che non distingue la percentuale di invalidità, e, pertanto, la trattenuta appare ancora più iniqua quando colpisce un sacerdote completamente inabile»; ancora: «nessuna gestione previdenziale pubblica o privata prevede tale

La disposizione in esame chiarisce che la trattenuta incide sulle «pensioni a carico del Fondo, ivi comprese quelle liquidate nella misura minima di cui al precedente articolo 15, al netto della maggiorazione calcolata ai sensi del precedente articolo 16». Ciò significa che la trattenuta viene effettuata anche sulla quota di pensione che integra il trattamento minimo (riducendone, quindi, l'ammontare), mentre non viene effettuata sulla maggiorazione dipendente dal differimento dell'età del pensionamento.

Poiché la norma in esame prevede la trattenuta per il caso di cumulo tra «le pensioni a carico del Fondo» e le altre forme previdenziali autonome («pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per invalidità, la vecchiaia ed i superstiti ovvero di trattamenti di previdenza sostitutivi di quest'ultima o che ne comportino l'esclusione o l'esonero»), la trattenuta non viene operata in caso di cumulo della pensione a carico del Fondo con una pensione «supplementare»³⁰² o con una pensione erogata da una delle Casse libere professionali³⁰³.

La trattenuta di un terzo è devoluta al Fondo (art. 18, secondo comma), rappresentando così una delle voci in entrata del relativo bilancio di esercizio. Accanto a voci molto critiche³⁰⁴, non manca chi in dottrina ha sottolineato come si promuova così «apprezzabilmente la solidarietà all'interno

tipo di trattenuta: i vari divieti previdenziali di cumulo ne limitano l'importo complessivo, ma non vietano il diritto di avere due introiti, pensione e reddito»; infine, «tale trattenuta viene operata anche nei confronti dei sacerdoti successivamente laicizzati, che non dovrebbero, pertanto, essere più soggetti alla normativa ecclesiastica». Nella risposta, l'allora Ministro del lavoro e delle politiche sociali manifestava disponibilità a farsi carico della questione, parlando di intervento che «può sembrare doveroso, nel momento in cui abbiamo deciso il superamento del cumulo tra pensione e salario perché, in fondo, anche questa prestazione costituisce un salario differito nel tempo».

³⁰² *Il fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, a cura del Servizio fondi speciali di previdenza-Ufficio studi dell'INPS, cit., p. 28.

³⁰³ Al contrario, le pensioni erogate ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti così detti «senza cassa», che sono iscritti nell'Assicurazione generale obbligatoria, sono prese in considerazione ai fini della ritenuta in esame.

³⁰⁴ Parla di «[s]ingolare paradosso», di una gestione che «finisce così col finanziarsi con le sue stesse uscite», V. SPINELLI, *Assegni Fondo Clero: su l'importo minimo e le maggiorazioni*, in *Avvenire*, 21 dicembre 2017.

di questa categoria, chiamando i soggetti che possiedano altre entrate a partecipare alla tutela dei ministri di culto maggiormente esposti ai rischi della vecchiaia e dell'invalidità. Una solidarietà di categoria, che dovrebbe essere particolarmente sentita tra soggetti che antepongono scelte e valori di così elevato spessore al conseguimento dei vantaggi economici che potrebbero derivare dallo svolgimento di altre attività e che potrebbe rappresentare un ulteriore elemento per giustificare il mantenimento di questa disposizione»³⁰⁵.

È previsto un particolare *obbligo di informativa* a carico dell'iscritto collegato col meccanismo della ritenuta fin qui illustrato.

Infatti, per consentire l'applicazione della normativa sul cumulo delle pensioni, l'iscritto al Fondo, all'atto di presentazione della domanda di pensione a tale gestione previdenziale, ha l'*obbligo* di dichiarare di essere eventualmente titolare di altra pensione presso altro ente erogatore (art. 18, comma 3). Analoga dichiarazione dovrà evidentemente essere resa (sempre al Fondo di cui alla legge n. 903 del 1973), in relazione a eventuali trattamenti di pensione che in un secondo momento venissero liquidati (a carico di altre gestioni previdenziali) a colui che fosse già titolare della pensione a carico del Fondo.

Resta comunque assicurata, come già accennato, la garanzia del *trattamento minimo* (art. 18, comma 4, della legge n. 903 del 1973).

Infatti, all'iscritto cui è liquidata la pensione a carico del Fondo è in ogni caso garantito («*comunque* garantito»), sulla pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e su quelle a carico di altre forme previdenziali, il trattamento minimo previsto dalle norme in vigore nelle predette forme assicurative. Come ha chiarito la Suprema Corte, questo però non significa che il trattamento minimo sia *in ogni caso* assicurato, a prescindere cioè dai requisiti (di reddito) richiesti dalla normativa generale riguardante la corresponsione del trattamento minimo³⁰⁶, ma che «il trattamento minimo non resta escluso dal percepimento di altra pensione a

³⁰⁵ N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 243.

³⁰⁶ Si veda, in particolare, l'art. 6 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 convertito con modificazioni in legge 11 novembre 1983, n. 638 e successive modificazioni.

carico del Fondo clero nonostante la disposta riduzione di quest'ultima, sempre che tale trattamento sia previsto dalle norme generali in vigore per l'assicurazione generale obbligatoria per invalidità, la vecchiaia ed i superstiti»³⁰⁷.

Sempre in materia di cumulo di prestazioni previdenziali, l'articolo 19 disciplina l'ipotesi che i contributi versati o accreditati (anche successivamente alla data di decorrenza della pensione a carico del Fondo)³⁰⁸ nell'assicurazione generale obbligatoria non siano sufficienti per il conseguimento di una pensione autonoma. In tal caso, l'iscritto al Fondo ha diritto alla liquidazione di una *pensione supplementare*, determinata secondo le norme che disciplinano tale istituto nella già menzionata assicurazione generale. Sulla pensione supplementare non spetta mai l'integrazione al trattamento minimo³⁰⁹.

³⁰⁷ Cass. civ., sez. lav., 28 novembre 2011, n. 25042, in *DeJure GFL*, punto 3 dei *Motivi della decisione*. Prosegue la Corte osservando che la «normativa speciale inerente a Fondo clero fa dunque salva, per il caso di cumulo di pensioni, l'erogazione dell'integrazione al minimo su quella a carico dell'AGO ("comunque garantito"), ma rimanda alla normativa generale per la disciplina di tale trattamento integrativo e, quindi, anche alle norme che escludono il relativo diritto in contemplazione del reddito dell'assicurato». La stessa pronunzia ha ritenuto manifestamente infondati i dubbi di costituzionalità sollevati dall'interessato riguardo alla normativa di riferimento, ove interpretata in questo senso. Il dubbio «relativo all'art. 3 [Cost.] perché rientra nella discrezionalità del legislatore disciplinare eventuali riduzioni parziali dei trattamenti pensionistici in ipotesi di loro cumulo, senza che per questo possa ritenersi irragionevole l'applicabilità, ricorrendone i presupposti, della generale disciplina limitativa dell'integrazione al minimo; quello relativo all'art. 36 [Cost.] perché quest'ultima norma riguarda le retribuzioni e non i trattamenti pensionistici» (*ibidem*).

³⁰⁸ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 78.

³⁰⁹ *Il fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, a cura del Servizio fondi speciali di previdenza-Ufficio studi dell'INPS, cit., p. 31 in nota. Particolari norme transitorie in materia di cumulo di più trattamenti pensionistici erano state previste dall'art. 18, commi 5 e 6, della legge n. 903. La prima fattispecie era relativa a *vecchie pensioni trasformate in supplemento*, la seconda riguardava il caso di *mancata richiesta di liquidazione della vecchia pensione*. In pratica si è sancita l'applicabilità con effetto retroattivo (su domanda dell'interessato) della nuova disciplina sul cumulo dei trattamenti pensionistici. A tal fine aveva luogo il ripristino della pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria precedentemente revocata e trasformata in supplemento. La norma presupponeva che una pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria fosse «*stata revocata e trasformata in supplemento*», secondo le norme

30. *La rivalutazione degli importi delle pensioni e l'adeguamento del contributo dovuto dagli iscritti*

Per effetto dell'articolo 20, primo comma, della legge n. 903 del 1973, alle pensioni a carico del Fondo viene a essere esteso il meccanismo della *perequazione automatica* delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti.

In altri termini, la normativa che detta i criteri per la rivalutazione delle pensioni a carico dell'assicurazione generale trova applicazione anche alle pensioni erogate dal Fondo. La rivalutazione comprende l'importo *complessivo* della pensione, incidendo pertanto sia sulla quota relativa al trattamento minimo sia sulla quota eccedente il predetto trattamento minimo.

Per effetto di quanto previsto dall'articolo 20, secondo comma, della legge n. 903 del 1973, sono interessati dal meccanismo di perequazione automatica anche gli aumenti *antecedenti alla decorrenza* della pensione. In altri termini, riguardo agli importi delle pensioni liquidate dal Fondo, la rivalutazione derivante dal meccanismo della perequazione automatica comprende non soltanto gli aumenti intervenuti a partire dalla data di decorrenza della pensione, ma anche tutti gli aumenti (incidenti sia sulla quota relativa al trattamento minimo sia su quella eccedente il predetto

preesistenti. Essa, quindi, non poteva trovare applicazione nel caso in cui il soggetto avesse avuto liquidata una pensione supplementare a carico dell'assicurazione generale obbligatoria, per insufficienza di contributi, e pure in presenza della continuazione dei versamenti fino al raggiungimento dei requisiti per la pensione autonoma, che potevano solo servire a integrare la pensione supplementare (*Il fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, a cura del Servizio fondi speciali di previdenza-Ufficio studi dell'INPS, cit., pp. 29 s.). Quanto alla seconda fattispecie, una volta che il legislatore del 1973 ha deciso di sanare le situazioni derivanti dall'applicazione della vecchia normativa sul cumulo dei trattamenti pensionistici, era opportuno considerare anche la particolare situazione di chi, come si ricorderà, per evitare un danno economico, stante il previgente regime, non aveva a suo tempo presentato domanda per ottenere la liquidazione della pensione a carico del Fondo, cui veniva riconosciuta la possibilità di presentare domanda entro tre anni dall'entrata in vigore della legge (art. 18 ultimo comma).

trattamento minimo) intervenuti fino a tale data.

Sin dalla data di entrata in vigore della legge (11 gennaio 1974), il terzo comma dell'articolo 20 prevede l'aggancio automatico dei *trattamenti minimi* delle pensioni erogate dal Fondo con quelli stabiliti per l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti.

Sul fronte, invece, del pagamento del contributo dovuto dagli iscritti, l'articolo 20, comma 4, della legge prevede un meccanismo di *adeguamento del contributo individuale* legato al suddetto meccanismo di perequazione automatica delle prestazioni erogate dal Fondo.

Si è visto che l'articolo 6, secondo comma, della legge n. 903 del 1973 (su cui ha dapprima inciso l'art. 4, primo comma, del decreto-legge n. 791 del 1981, e, successivamente, l'art. 42, primo comma, della legge n. 488 del 1999) individuava direttamente l'ammontare del contributo individuale dovuto dagli iscritti al Fondo. A seguito, per altro, delle rivalutazioni degli importi delle pensioni conseguenti alla perequazione automatica di cui si è detto, il contributo individuale – con la stessa decorrenza dell'aumento delle pensioni – è aumentato, in forza della norma in esame, nella stessa misura percentuale che ha dato luogo all'incremento degli importi delle pensioni.

L'adeguamento del contributo non è, quindi, direttamente legato all'andamento del costo della vita, ma all'aumento percentuale che ha dato luogo alle variazioni degli importi delle pensioni pagate nel corso di ciascun anno. Solo, dunque, al termine dell'anno preso in considerazione è possibile disporre della percentuale esatta di incremento e questo spiega perché, proiettando per ulteriori due anni l'applicazione della percentuale così calcolata, il dato risultante ha inizialmente carattere provvisorio (fino alla successiva rilevazione statistica).

All'attuazione di questo meccanismo si provvede con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze.

31. *Il finanziamento statale*

Un meccanismo di adeguamento analogo a quello appena descritto per i contributi individuali è stato previsto anche per il *contributo annuo statale*.

Come si ricorderà, il primo comma dell'articolo 6 della legge n. 903 del 1973 aveva già stabilito che al finanziamento del Fondo provvedono sia gli assicurati sia lo Stato. La norma ora in esame dell'articolo 21 della legge n. 903 del 1973 si occupa in modo specifico della fonte di finanziamento del Fondo derivante dal contributo statale.

Si è previsto, anzitutto (primo comma), *in via straordinaria (una tantum)*, l'erogazione di un contributo per la copertura dei costi di gestione del Fondo. Invece, in forza della corresponsione della somma annua di cui al secondo comma dell'articolo 21, lo Stato contribuisce *in via ordinaria* alla gestione previdenziale di cui alla legge in esame. Ai fini dell'erogazione del contributo si attinge dal capitolo 4356 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Centro di responsabilità «Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative».

La norma indica l'ammontare originario del contributo statale, mentre quello aggiornato risulta dall'ultimo decreto ministeriale con cui si è provveduto ad aumentarne l'importo³¹⁰. Infatti, come si è già accennato, con l'articolo 4, secondo comma, del decreto-legge n. 791 del 1981, si è stabilito che il «contributo dello Stato di cui all'art. 21, secondo comma, della legge 22 dicembre 1973, n. 903, è modificato, a decorrere dal 1° gennaio 1982, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, con la stessa periodicità e nella stessa misura dell'aumento percentuale che ha dato luogo alle variazioni degli importi delle pensioni per perequazione automatica», estendendosi in tal modo, in pratica, al contributo statale, il meccanismo di adeguamento previsto per il contributo assicurativo individuale (art. 20, comma 4, della legge n. 903).

³¹⁰ Si veda, da ultimo, il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 18 maggio 2022 («Adeguamento del contributo annuo dello Stato, in favore del Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, relativo all'anno 2021»), in *Gazz. Uff.* 18 luglio 2022, n. 166.

Originariamente stabilito dalla legge n. 903 del 1973 in 2.454.500.000 lire (a partire dall'anno 1972) e in 3.224.500.000 lire a partire dall'anno 1974, è stato da ultimo fissato in € 8.245.867,88³¹¹.

Al suddetto contributo ordinario va aggiunto il contributo previsto dall'articolo 11 del già citato decreto-legge n. 791 del 1981 per miglioramenti pensionistici (originariamente fissato dalla disposizione, relativamente al Fondo clero, in due miliardi di lire e da ultimo stabilito nella misura di € 1.032.914,00)³¹².

Infine, un'ulteriore contribuzione è relativa alla prestazione aggiuntiva a favore dei soggetti con età pari o superiore a sessantaquattro anni e che siano titolari di uno o più trattamenti pensionistici a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive, così come stabilito dall'articolo 5, primo comma, della legge n. 127 del 2007 (nell'anno 2021 pari a 327.000 euro).

L'importo complessivo erogato dallo Stato viene imputato alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS).

32. *La «specialità» della legge n. 903 del 1973 e i limiti del «rinvio» al diritto comune*

Norma di chiusura, un tempo considerata di importanza marginale e per questo non fatta oggetto di particolare approfondimento da parte della dottrina, nel rinvio alle «leggi che regolano l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti» di cui all'articolo 27 si è trovata, a partire dai primi anni '90 dello scorso secolo, la chiave per consentire una ampia riconduzione al regime previdenziale generale del trattamento pensionistico assicurato dal Fondo di cui alla legge in esame, con una contestuale attenuazione delle connotazioni di specialità che hanno

³¹¹ Si veda il d.m. 18 maggio 2022, cit.

³¹² Si veda il d.m. 18 maggio 2022, cit.

tradizionalmente caratterizzato gli interventi del legislatore in materia e che avevano fino ad allora indirizzato in modo praticamente costante le relative interpretazioni dottrinali e la prassi amministrativa.

L'idea di fondo da cui si prendono normalmente le mosse è che il ministro di culto non è affatto qualificabile, in rapporto all'esercizio della sua attività ministeriale, come «lavoratore», sicché quelli assicurati dalla legge in esame non sarebbero tipici diritti di natura previdenziale, ma sarebbero interventi caratterizzati essenzialmente da una peculiare logica *assistenziale*, come tali connotati da ampi tratti di *specialità* rispetto alla disciplina pensionistica generale cui per altro non mancano, in linea di massima, di ispirarsi³¹³. In sostanziale coerenza con tale impostazione, si colloca il tradizionale atteggiamento dell'Amministrazione e dell'INPS, che hanno a lungo negato l'estensione al Fondo dei provvedimenti generali emanati in materia previdenziale, a meno che non fosse in essi rintracciabile in concreto un espresso riferimento alla legge in esame³¹⁴.

Non mancano precedenti giurisprudenziali pienamente in linea con l'orientamento delineato: in particolare la Suprema Corte aveva ritenuto non applicabile il beneficio della maggiorazione del trattamento pensionistico, previsto (dall'art. 6 della legge 15 aprile 1985, n. 140) a favore degli appartenenti alle categorie di cui alla legge 24 maggio 1970, n. 336, e successive modificazioni e integrazioni («ex combattenti» e assimilati) ai soggetti sottoposti al regime pensionistico di cui alla legge in esame, in considerazione del fatto che quest'ultima «disciplina in modo compiuto ed autonomo il trattamento previdenziale dei ministri di culto, rinviando (art. 17) all'assicurazione generale obbligatoria soltanto per le modalità di erogazione»³¹⁵.

La svolta giurisprudenziale che ha segnato il «dento abdicare della

³¹³ Cfr., per tale tipo di impostazione, ad es., N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., pp. 235 s., secondo cui la legge in esame «pur assumendo come punto di partenza la normativa ordinaria, tende a discostarsene in più occasioni, dimostrando di apprezzare la specificità della categoria e assecondandone le particolari esigenze tramite una serie di disposizioni altrettanto peculiari».

³¹⁴ Cfr. N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., pp. 236 s.

³¹⁵ Cass. civ., sez. lav., sent. 13 ottobre 1992, n. 11167, cit., p. 779.

specialità del Fondo»³¹⁶ si è operata, a partire dal 1995, con una serie di pronunzie della Suprema Corte che hanno consentito, proprio in forza del rinvio contenuto nella norma in commento, l'estensione al trattamento previdenziale dei ministri di culto di alcuni benefici previsti dalla disciplina pensionistica generale³¹⁷. Base tecnico-giuridica su cui si fonda l'orientamento appena richiamato è appunto il «rinvio ad alcune norme in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti» (così la rubrica) dell'articolo 27 della legge n. 903 del 1973, rinvio che avrebbe natura di *rinvio formale* (non recettizio). Ma incide anche la scelta riguardante l'inquadramento sistematico dell'attività svolta dal ministro di culto: una volta ricondotta all'ambito lavorativo, è possibile considerare le pensioni, erogate dal fondo previdenziale speciale, comprese fra «i trattamenti di pensione derivanti da iscrizioni assicurative obbligatorie di lavoratori dipendenti e autonomi o esercenti libere professioni» (espressione che ricorre nel quarto comma dell'art. 6 della legge n. 140 del 1985)³¹⁸. Pertanto, di fronte alla previsione dell'articolo 27 in esame, come interpretato dalla Cassazione, dovrebbe essere il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ad escludere *in modo espresso* dal campo di applicazione di norme (in materia di «benefici», «esenzioni fiscali» e «privilegi» riguardanti i «fondi» previdenziali, i «contributi» e le «prestazioni») relative al regime pensionistico generale, il Fondo clero, i contributi a esso dovuti e le prestazioni previste dalla legge n. 903 del 1973, ove, ad esempio, si ritenesse di dover dare rilevanza, oltre alle stesse previsioni speciali in atto vigenti, a profili specifici dell'indubbiamente peculiare *status* del

³¹⁶ N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 235.

³¹⁷ Si tratta di Cass. civ., sez. lav., 5 maggio 1995, n. 4906, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1996/3, p. 862, Id., 7 novembre 1995, n. 11577, *ibidem* e Id., 3 maggio 1997, n. 3846, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1997/3, pp. 881 s., tutte relative al beneficio della maggiorazione, previsto, dall'art. 6 della legge 15 aprile 1985, n. 140, a favore degli appartenenti alle categorie di cui alla legge 24 maggio 1970, n. 336, e successive modificazioni e integrazioni, ossia «ex combattenti» e assimilati; e di Cass. civ., sez. lav., 8 febbraio 2006, n. 2757, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006/3, pp. 952 ss., relativa al beneficio della ricongiunzione contributiva disciplinato dall'art. 2 della legge n. 29 del 1979.

³¹⁸ A. LICASTRO, *Ricongiunzione contributiva*, cit., p. 940.

pensionato/ministro di culto.

L'orientamento della Cassazione ha suscitato reazioni contrastanti in dottrina. Ipotizzando che esso apra alla potenziale applicabilità al Fondo speciale di tutte le disposizioni, presenti e future, riguardanti il regime previdenziale comune³¹⁹, si è visto in esso uno strumento capace di condurre al totale svuotamento della specialità del regime pensionistico dei ministri di culto, pensato dal legislatore in stretta connessione con le caratteristiche tipiche dello svolgimento dell'attività ministeriale, non assimilabili a quelle dello svolgimento della prestazione lavorativa vera e propria³²⁰. Piuttosto, come è stato osservato, è «attraverso la difesa dell'unicità della categoria dei ministri di culto, dell'assoluta irripetibilità del ruolo da essi rivestito e della situazione di bisogno che ne può discendere, che può farsi apprezzare l'interesse dello Stato ad intervenire in loro favore, predisponendo "tutte", ma anche "solo", quelle misure che siano finalizzate a garantire la soddisfazione delle loro fondamentali e vitali necessità economiche. Non la riconduzione verso la disciplina previdenziale generale ma, al contrario, solo l'allontanamento da essa permette di costruire un sistema di sicurezza sociale dei ministri di culto ragionevole ed in linea con i principi costituzionali»³²¹.

A diverse conclusioni si giunge dalla prospettiva che valorizza piuttosto i tratti di analogia (che non significa identità) esistenti tra la condizione del ministro di culto e quella del tipico lavoratore. Adottando questa chiave di lettura, alla base delle scelte operate dal legislatore nel 1973 ci

³¹⁹ Cfr. N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 237, secondo il quale le «conclusioni della Corte sembrano idonee a produrre i propri effetti ben al di là del caso di specie, ponendo le premesse perché agli iscritti al Fondo siano applicabili tutte le disposizioni che siano state, o che saranno, dettate con riferimento al regime previdenziale dei lavoratori dipendenti e autonomi».

³²⁰ L'orientamento della Corte «mina alle fondamenta l'idea di una tutela specifica dei ministri di culto, non potendosi ritenere che la suddetta specialità possa esaurirsi nell'istituzione di un Fondo apposito, cui segua la recezione, in tutto e per tutto, della legislazione previdenziale ordinaria. Questa è la situazione di alcune categorie di lavoratori ma non è, non può essere, il legislatore del '73 non ha voluto che fosse, il regime previdenziale dei ministri di culto»: N. FIORITA, *ibidem*, p. 238.

³²¹ N. FIORITA, *op. cit.*, p. 239.

sarebbe stata proprio la volontà di estendere al soggetto peculiarmente qualificato dal punto di vista confessionale *veri e propri diritti di natura previdenziale*, sicché la questione della eventuale estensione ai ministri di culto dei benefici previsti dalla disciplina pensionistica generale troverebbe pure essa un comune fondamento nella sostanziale identità di posizioni individuali, interessi e rivendicazioni da parte di chi impiega energie fisiche e mentali per il compimento di determinate utilità.

Così ragionando, l'estensione delle regole comuni dovrebbe ritenersi *in linea di principio* coerente con fondamento e finalità del regime previdenziale speciale dei ministri di culto, in quanto quest'ultimo resta aderente (sempre *in linea di principio*) alla *ratio* fondamentale che caratterizza ogni forma di tutela previdenziale³²².

Tuttavia, anche aderendo a questa impostazione, su cui può trovare più solide basi l'orientamento della Cassazione, non si può prescindere dal sottolineare come il coordinamento con le regole dell'assicurazione generale obbligatoria, voluto, una volta per tutte, dal legislatore, sia compatibile col sistema delineato dalla legge n. 903 del 1973 solo nella misura in cui esso non contrasti con la disciplina specifica contenuta in quest'ultima, dal momento che il rinvio ex articolo 27, pur concepito come rinvio "aperto" e "dinamico", atto a recepire automaticamente le innovazioni della generale disciplina pensionistica, non può essere utilizzato per includere anche quanto si prospetti non come semplice integrazione, ma come vera e propria deroga o modifica della disciplina di cui alla legge n. 903 del 1973³²³. Insomma, la tendenziale equiparazione, stabilita dal legislatore, dal punto di vista degli obblighi e del trattamento previdenziale, dell'attività del ministro di culto a quella del lavoratore (è questo il vero tratto peculiare della posizione del ministro di culto nella materia in esame), non comporta una totale riconduzione al diritto comune del trattamento previdenziale del ministro di culto, che resta pur sempre residuale, per particolari profili disciplinati dall'assicurazione generale obbligatoria, e sempre che questi ultimi

³²² A. LICASTRO, *Ricongiunzione contributiva*, cit., p. 937.

³²³ A. LICASTRO, *Ricongiunzione contributiva*, cit., p. 944.

siano *compatibili con la disciplina specifica di cui alla legge n. 903*³²⁴. Inoltre, evidentemente, ci si può trovare di fronte a un caso di *incompatibilità sostanziale* del beneficio con la condizione giuridica del ministro di culto (quando esso, ad esempio, è strettamente collegato con la posizione giuridica del tipico «lavoratore»)³²⁵.

Pur non facendo direttamente leva sulla norma in commento, l'Amministrazione e l'INPS hanno nel corso degli anni mutato il proprio tradizionale orientamento in relazione ai complessi rapporti tra disciplina pensionistica generale e normativa speciale in esame.

Così, ad esempio, l'INPS ha ammesso l'applicazione al Fondo della maggiorazione sociale di cui all'articolo 1, secondo comma, della legge 29 dicembre 1988, n. 544, facendo leva su di una interpretazione estensiva del quarto comma dell'articolo 69 della legge n. 388 del 2000. Nel 2001 si enuncia chiaramente il nuovo orientamento che l'Amministrazione intende seguire, secondo cui la normativa generale verrà applicata anche al Fondo clerico in «tutti i casi in cui dalla lettera della norma, si evinca che l'attribuzione di provvidenze si intenda riferita alla generalità dei trattamenti pensionistici e non vi sia richiamata espressamente l'esclusione di alcuni trattamenti»³²⁶.

È il caso, ad esempio, della «somma aggiuntiva» (così detta «quattordicesima») di cui all'articolo 5, commi 1-4, del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2007, n. 127 e successive modificazioni. Si tratta di una somma corrisposta dall'INPS a luglio o a dicembre di ogni anno, in presenza di determinate condizioni reddituali, a favore dei pensionati con almeno 64 anni di età «titolari di uno o più trattamenti pensionistici a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative della medesima, gestite da enti pubblici di previdenza obbligatoria» (art. 5, primo comma). Tra i

³²⁴ A. LICASTRO, *Ricongiunzione contributiva*, cit., p. 944.

³²⁵ Parla di beneficio di cui sia «oggettivamente impossibile l'applicazione», facendo l'esempio delle indennità di disoccupazione, V. SPINELLI, *L'INPS: ai Sacerdoti tutti i diritti previdenziali*, cit., p. 311.

³²⁶ Cfr. Lettera INPS del 15 gennaio 2001, prot. n. 5402324, cit., p. 311.

beneficiari di questo trattamento pensionistico l'INPS ricomprende i titolari di pensione a carico del Fondo clero, ovviamente ricorrendo tutte le condizioni fissate dalla legge³²⁷.

Analogamente, è riconosciuto (in presenza di determinati requisiti di reddito) come spettante ai titolari di tutte le pensioni (non aventi carattere assistenziale) erogate dall'INPS, e quindi anche dal Fondo clero, l'«importo aggiuntivo» introdotto dall'articolo 70, comma 7, della legge n. 388 del 2000, e corrisposto in occasione della tredicesima mensilità³²⁸.

Nessun problema pone la norma con cui si è provveduto a individuare i pensionati beneficiari dell'indennità *una tantum* pari a 200 euro prevista dal così detto «Decreto aiuti» per dare sostegno ai consumatori nel far fronte agli aumenti dei costi dell'energia intervenuti dopo la guerra tra Russia e Ucraina, chiaramente spettante ai pensionati del Fondo clero³²⁹.

³²⁷ Messaggio INPS 11 settembre 2007, n. 22211, in *www.inps.it*. Ivi si chiarisce altresì che possono «aver diritto alla somma aggiuntiva anche i titolari di assegno di invalidità liquidato ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 222 del 1984 ed i titolari di pensione in totalizzazione purché almeno una quota di pensione sia a carico di una delle predette gestioni» (tra cui quella del Fondo clero). Naturalmente il beneficio spetta per un solo trattamento pensionistico nel caso di titolarità di più pensioni.

³²⁸ La cerchia dei beneficiari è così individuata dalla norma: «titolari di uno o più trattamenti pensionistici a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative della medesima, nonché delle forme pensionistiche obbligatorie gestite dagli enti di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e successive modificazioni».

³²⁹ Si veda l'art. 32 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2022, n. 91, che prevede il *bonus* a favore «dei soggetti residenti in Italia, titolari di uno o più trattamenti pensionistici a carico di qualsiasi forma previdenziale obbligatoria, di pensione o assegno sociale, di pensione o assegno per invalidi civili, ciechi e sordomuti, nonché di trattamenti di accompagnamento alla pensione». Ricomprende espressamente tra i beneficiari della indennità *una tantum* i titolari di pensioni (anche liquidate in regime internazionale, sia dirette che ai superstiti, a carico, anche *pro quota*) del Fondo clero la circolare INPS del 24 giugno 2022, n. 73, in *www.inps.it*. Ovviamente di misure di questo tipo non possono, invece, beneficiare i sacerdoti nella qualità di *soggetti percettori della remunerazione* derivante dal servizio prestato in favore della diocesi, dal momento che i criteri per la determinazione della misura di quella remunerazione, in base alle norme concordate tra Stato e Chiesa cattolica (art. 24, primo comma, della legge n. 222 del 1985), sono di esclusiva competenza della Conferenza episcopale italiana. A diversa conclusione si sarebbe dovuto pervenire qualora l'agevolazione fosse stata concessa sotto forma di agevolazione fiscale da applicare ai redditi da lavoro

Invece, è senz'altro da ricollegare piuttosto all'operatività del meccanismo della perequazione automatica, l'incremento al trattamento mensile di ottobre, novembre e dicembre 2022 riconosciuto in via transitoria anche ai pensionati del Fondo clero ai sensi dell'articolo 21, primo comma, lett. b) del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (così detto «Decreto aiuti bis»), convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2022, n. 142³³⁰.

Analizzando più da vicino i casi di rinvio alle norme di diritto comune previsti dalla disposizione dell'articolo 27 della legge n. 903 del 1973, la formulazione testuale del disposto normativo estende al «*Fondo*», ai «*contributi ad esso dovuti*» ed alle «*prestazioni*» previste dalla legge in esame, «*benefici, le esenzioni fiscali ed i privilegi*» stabiliti dalle leggi che regolano l'assicurazione generale obbligatoria.

Così, per quanto riguarda i *contributi*, in passato si ammetteva, ad esempio, che sul loro pagamento da parte dell'assicurato, l'INPS vantasse un privilegio (in senso tecnico) generale sui beni mobili del debitore. Verrebbe, cioè, richiamato dalla norma in esame l'articolo 54 del regio decreto-legge n. 1827 del 1935, secondo cui i «crediti di qualsiasi specie verso il datore di lavoro, derivanti dal mancato versamento di contributi assicurativi per il personale dipendente, hanno privilegio sulla generalità dei mobili nello stesso grado del privilegio spettante ai crediti dello Stato per l'art. 1957 del Codice civile, ai quali sono tuttavia posposti». La norma richiamata è ora contenuta nell'articolo 2753 del codice civile del 1942, che, nell'originaria

dipendente. Pare, invece, che l'Istituto centrale per il sostentamento del clero, di fronte alle richieste di alcuni sacerdoti, abbia fatto leva sul particolare requisito previsto dall'art. 31 del medesimo decreto-legge n. 50 del 2022, dell'avvenuto riconoscimento di un esonero (per almeno una mensilità nel primo quadrimestre del 2022) sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore di 0,8 punti percentuali (cfr. V. SPINELLI, *La categoria del clero «divisa» dal bonus*, in *Avvenire*, 14 luglio 2022).

³³⁰ Cfr. circ. INPS 13 ottobre 2022, n. 114, in *www.inps.it*. Alla luce della particolare natura del Fondo clero, la circolare ricorda che la prestazione a carico del medesimo, essendo soggetta ai normali meccanismi di perequazione, andrà esclusa dal cumulo perequativo, che comprende in pratica tutte le prestazioni pensionistiche fruite dal beneficiario, ma che dovrà essere a essa attribuito il 2% sull'importo della pensione singolarmente considerata.

formulazione, prevedeva che hanno «privilegio generale sui mobili del datore di lavoro i crediti derivanti dal mancato versamento dei contributi assicurativi dovuti in conformità delle leggi della previdenza sociale». La nuova formulazione del predetto art. 2753, dovuta all'articolo 4 della legge 29 luglio 1975, n. 426, toglie ogni dubbio in proposito, ma ormai l'applicabilità del principio alla materia disciplinata dalla legge in esame consegue autonomamente da tale nuova disposizione normativa («Hanno privilegio generale sui mobili del datore di lavoro i crediti derivanti dal mancato versamento dei contributi ad istituti, *enti o fondi speciali*, compresi quelli sostitutivi o integrativi, che gestiscono forme di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti»), senza che abbia più rilievo il rinvio alla disciplina generale di cui all'articolo 27 in esame. Si era anche sostenuto che il privilegio in questione «garantisce al Fondo non solo il credito contributivo, bensì tutto il credito derivante dal mancato pagamento dei contributi assicurativi; non è quindi limitato all'importo dei contributi dovuti e non versati, ma si estende a tutte quelle altre somme che sono dovute all'ente previdenziale come conseguenza diretta ed immediata dell'inadempienza contributiva»³³¹. Ma la nuova formulazione dell'articolo 2754 c.c. (introdotta contestualmente a quella dell'art. 2753), stabilisce che hanno «pure privilegio generale sui mobili del datore di lavoro ... gli accessori, limitatamente al cinquanta per cento del loro ammontare, relativi a[i] ... crediti ... indicati dal precedente articolo».

Un caso di rinvio alle disposizioni di diritto comune concernenti i *contributi* è quello riguardante il beneficio della riconsunzione contributiva disciplinato dall'articolo 2 della legge n. 29 del 1979, nell'interpretazione che ne ha dato la Suprema Corte e su cui ci siamo già soffermati³³².

Così, ancora, per quanto riguarda le *prestazioni*, la legge in esame non prevede alcuna disciplina per il caso di *rate di pensione maturate ma non riscosse* a causa del decesso del pensionato. Troverebbe, quindi, applicazione, in forza del rinvio generale di cui alla norma in esame, l'articolo 90,

³³¹ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 57.

³³² Cass. civ., sez. lav., 8 febbraio 2006, n. 2757, cit.

ultimo comma, del regio decreto n. 1422 del 1924, che approva il regolamento per la esecuzione del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3184, concernente i provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia. Per effetto della disposizione richiamata, le «rate di pensione non riscosse dal pensionato al momento della morte sono pagate al coniuge superstite, in mancanza di esso al tutore dei figli minori; in mancanza anche dei figli, agli eredi legittimi o testamentari»³³³.

Dubbia è l'applicabilità alle prestazioni erogate dal Fondo del principio della così detta *automaticità delle prestazioni* di cui all'articolo 2116 c.c., secondo il quale, salvo che non sia stabilito diversamente, le prestazioni previdenziali sono dovute al prestatore di lavoro, anche quando l'imprenditore non abbia versato regolarmente i contributi dovuti alle istituzioni di previdenza e di assistenza. Si tratta di un principio che offre al lavoratore assicurato la garanzia che non ricadranno su di lui gli effetti di eventuali inadempimenti del datore di lavoro in ordine agli obblighi contributivi, e «rappresenta perciò un logico corollario della finalità di protezione sociale inerente ai sistemi di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti»³³⁴. Qualora si verta nell'ambito di un rapporto propriamente lavorativo, il principio ha portata generale, in quanto la disposizione codicistica, facendo salve soltanto eventuali «diverse disposizioni delle leggi speciali», sembrerebbe ammettere deroghe solo in presenza di esplicite disposizioni in tal senso.

Si ritiene comunemente che il principio in questione non possa trovare applicazione nella materia regolata dalla legge n. 903 del 1973, presupponendo esso la distinzione tra soggetto tenuto al versamento (datore di lavoro) e soggetto fruitore della prestazione previdenziale (lavoratore) che mancherebbe nel caso in esame³³⁵. Si è pure sottolineato come, sebbene

³³³ *Il fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, a cura del Servizio fondi speciali di previdenza-Ufficio studi dell'INPS, cit., p. 36.

³³⁴ Così Corte cost., sentenza 26 novembre-5 dicembre 1997, n. 374, punto 3 del *Considerato in diritto*.

³³⁵ Cfr. E. GROSSETTI, *Il trattamento di pensione per il clero ed i ministri di culto diversi*, in *Prev. soc.*, n. 1/1975, p. 38. Si noti che l'A. scrive in epoca anteriore alla riforma del

dopo la legge n. 222 del 1985, la distinzione sia ormai presente anche nella materia in esame, ciononostante «deve ritenersi che il principio dell'automaticità delle prestazioni non possa trovare applicazione in questo settore», anche perché «il suo recepimento concorrerebbe a configurare il soggetto tenuto ai versamenti, cioè l'Istituto centrale o la confessione di minoranza, come un vero e proprio datore di lavoro, con tutti gli obblighi e le responsabilità ulteriori che ne conseguono, ad esempio in caso di omesso versamento, quando ben sappiamo che non è questa la natura del rapporto che lega il ministro di culto alla comunità religiosa e che non è quello l'ente che usufruisce del servizio svolto dal ministro di culto»³³⁶.

Collegata in qualche modo al principio dell'automaticità delle prestazioni di cui si è detto è la disciplina della costituzione della *rendita vitalizia reversibile* di cui all'articolo 13 della legge 12 agosto 1962, n. 1338. In pratica, vertendosi sempre in una situazione di omesso versamento di contributi previdenziali da parte di soggetto obbligato a tale adempimento ma diverso dall'interessato alla fruizione del trattamento previdenziale, qualora i predetti contributi siano prescritti prima che sia maturato il diritto alla pensione, non può operare il principio dell'automaticità delle prestazioni³³⁷, ma si può ottenere la costituzione di una rendita vitalizia reversibile pari alla pensione o quota di pensione dell'assicurazione obbligatoria, che spetterebbe al lavoratore dipendente in relazione ai contributi omessi. Si è, a tal riguardo, avvertito come sussistano tutte le condizioni perché anche i sacerdoti abbiano un interesse concreto all'applicazione dell'istituto, nonostante il silenzio sul punto delle note esplicative dell'INPS³³⁸, e

sistema di sostentamento del clero cattolico, quando al versamento dei contributi previdenziali a favore dei ministri cattolici provvedevano le Direzioni del Tesoro che liquidavano i supplementi di congrua.

³³⁶ N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., pp. 245 s. *Contra*, V. SPINELLI, *Arriva una buona sentenza sui contributi «omessi»*, in *Avvenire*, 20 febbraio 2014, il quale trae diversi argomenti per una possibile applicazione del principio anche a favore dei sacerdoti dalla sentenza n. 431 del 2013 del Tribunale di Bergamo, favorevole a riconoscere l'applicazione del principio dell'automaticità delle prestazioni ai collaboratori.

³³⁷ Si veda l'art. 27 del regio decreto-legge n. 636 del 1939, cit., come sostituito dall'art. 40 della legge 30 aprile 1969, n. 153.

³³⁸ Cfr. la Circ. INPS 29 maggio 2019, n. 78 in *www.inps.it*.

lamentando così l'allungarsi «oltre misura» della «lista dei diritti inaccessibili agli iscritti al Fondo Clero»³³⁹.

Un caso, infine, di rinvio alle disposizioni di diritto comune concernenti le *prestazioni* erogate dal Fondo è quello dell'estensione, sempre per il tramite del rinvio in esame, del beneficio della maggiorazione, previsto, dall'articolo 6 della legge n. 140 del 1985, a favore degli appartenenti alle categorie di cui alla legge 24 maggio 1970, n. 336, e successive modificazioni e integrazioni, ossia «ex combattenti» e assimilati³⁴⁰.

Nel caso, invece, del diritto alla pensione anticipata con «quota 100», non ci si troverebbe di fronte a un *beneficio* (automaticamente applicabile alla pensione di vecchiaia erogata dal Fondo), ma a una *prestazione* pensionistica autonoma, come tale esclusa dal rinvio operato dalla disposizione in esame³⁴¹.

33. *Le controversie previdenziali*

In ordine alle controversie che possono insorgere tra l'assicurato o pensionato e l'INPS, relativamente all'applicazione della legge in esame, occorre distinguere due fasi, l'una svolgentesi in sede *amministrativa*, l'altra in sede propriamente *giudiziaria*.

I) La fase amministrativa

La fase *amministrativa* concerne i *ricorsi* che, ai sensi dell'articolo 3, lett. b), della legge in esame, l'interessato può proporre al *Comitato di vigilanza*

³³⁹ V. SPINELLI, *Ancora un'impasse per il Fondo Clero*, in *Avvenire*, 6 giugno 2019.

³⁴⁰ Cass. civ., sez. lav., 5 maggio 1995, n. 4906, cit., Id., 7 novembre 1995, n. 11577, cit. e Id., 3 maggio 1997, n. 3846, cit.

³⁴¹ È questa la posizione espressa dall'Ufficio relazioni con i media Inps, in *Avvenire*, 19 dicembre 2020. Ritiene invece inclusa la «pensione quota 100» tra i «benefici» di cui la disposizione in esame impone l'«applicazione automatica, a favore dei sacerdoti», V. SPINELLI, «Luce verde» alla pensione con le regole di Quota 100, in *Avvenire*, 17 dicembre 2020.

del Fondo (si tratterebbe di così detti *ricorsi gerarchici impropri*, in quanto decisi da un organo amministrativo che non si colloca in posizione gerarchica rispetto all'organo autore del provvedimento impugnato)³⁴².

La disposizione dell'articolo 27, secondo comma, della legge n. 903 del 1973 stabilisce che si applicano, alla materia in esame, le norme dell'assicurazione generale obbligatoria, riguardanti i «*termini e le modalità per la presentazione e la decisione dei ricorsi*».

Alla data di entrata in vigore della legge in esame, la materia dei ricorsi amministrativi in materia di prestazioni pensionistiche era disciplinata dagli articoli 44-46 del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 639. Del «contenzioso in materia di prestazioni» si occupa ora l'articolo 46 della legge 9 marzo 1989, n. 88, recante «Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro». I ricorsi amministrativi trovano poi una più minuta regolamentazione nel Regolamento allegato alla deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'INPS n. 8 del 18 gennaio 2023³⁴³, con cui per la prima volta, attraverso l'adozione di un unico atto regolamentare, volto a disciplinare il contenzioso afferente al complesso delle diverse gestioni previdenziali affidate all'Istituto, ivi compresa quella del Fondo clero, si è avuto il superamento della pluralità di fonti regolamentari di disciplina della materia dei ricorsi amministrativi esistente in precedenza³⁴⁴.

Il termine per il ricorso è di *novanta giorni* dalla data di comunicazione

³⁴² C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 81.

³⁴³ «Regolamento in materia di ricorsi amministrativi di competenza dei Comitati dell'INPS».

³⁴⁴ Ai sensi di quanto previsto dal suo art. 1, primo comma, il Regolamento «disciplina le procedure per la definizione delle decisioni in materia di ricorsi amministrativi di competenza dei Comitati e delle Commissioni che operano presso l'Istituto a livello centrale e periferico, ivi compresi i Comitati di Vigilanza istituiti ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479», tutti indicati nel provvedimento con il termine «Comitato» o «Comitati». Evidentemente, tra i Comitati operanti presso l'Istituto a livello centrale, di cui è fatta menzione nel primo inciso della disposizione, va compreso il Comitato di vigilanza del Fondo clero.

del provvedimento impugnato (art. 46, comma 5)³⁴⁵. A differenza del decreto del 1970, che stabiliva «a pena di decadenza» il termine in esame, la norma del 1989 non individua più con carattere di perentorietà il termine in questione. Occorre anche considerare che l'articolo 8 della legge 11 agosto 1973, n. 533, concernente la disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie, ha stabilito in via generale che nelle procedure amministrative riguardanti le controversie di cui all'articolo 442 c.p.c., «non si tiene conto dei vizi, delle preclusioni e delle decadenze verificatesi». Ne deriva che «il superamento del termine di presentazione del ricorso non comporta alcuna decadenza, nel senso che il ricorso stesso deve essere esaminato e deciso nel merito anche se presentato tardivamente»³⁴⁶. Peraltro, il ricorso è inammissibile qualora sia presentato oltre il termine (di tre anni) di decadenza dell'azione giudiziaria³⁴⁷.

Trascorsi inutilmente novanta giorni dalla data della presentazione del ricorso, gli interessati hanno facoltà di adire l'autorità giudiziaria (art. 46, comma 6). Ne deriva, anche in forza di quanto previsto dall'articolo 443 c.p.c., che la presentazione del ricorso amministrativo costituisce *condizione di procedibilità* dell'azione giudiziaria. Il secondo e il terzo comma dell'articolo 443 c.p.c. stabiliscono che se «il giudice nella prima udienza di

³⁴⁵ Quanto alle modalità di presentazione del ricorso, stabilisce l'articolo 2 del Regolamento del 2023 cit., che esso è presentato esclusivamente in via telematica, direttamente dall'interessato ovvero tramite patronati o altri intermediari abilitati ai sensi delle vigenti disposizioni. In caso di mancata adozione del provvedimento da parte della sede, il termine per la proposizione del ricorso amministrativo decorre dal 121° giorno successivo a quello di presentazione della relativa domanda, salvo non sia diversamente previsto (art. 4, secondo comma, Regolamento del 2023, cit.). Infatti, in tema di silenzio-rifiuto sulla richiesta agli istituti previdenziali e assistenziali, è previsto che «la richiesta all'istituto assicuratore si intende respinta, a tutti gli effetti di legge, quando siano trascorsi 120 giorni dalla data della presentazione, senza che l'istituto si sia pronunciato» (art. 7 della legge 11 agosto 1973, n. 533).

³⁴⁶ *Il fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, a cura del Servizio fondi speciali di previdenza-Ufficio studi dell'INPS, cit., p. 42.

³⁴⁷ Art. 47, secondo comma, d.P.R. n. 639 del 1970 (sostituito dall'art. 4 del d.l. n. 384 del 1992) e art. 8, comma 2, lett. *d*), Regolamento del 2023, cit.

discussione rileva l'improcedibilità della domanda a norma del comma precedente, sospende il giudizio e fissa all'attore un termine perentorio di sessanta giorni per la presentazione del ricorso in sede amministrativa. Il processo deve essere riassunto, a cura dell'attore, nel termine perentorio di centottanta giorni che decorre dalla cessazione della causa della sospensione».

È altresì stabilito, dalla normativa generale sul contenzioso previdenziale, che la semplice *proposizione* dei predetti gravami non sospende automaticamente il provvedimento emanato dall'Istituto (comma 8 dell'articolo 46 legge n. 88 del 1989). La decisione del ricorso è però *esecutiva*, se il direttore dell'Istituto non la sospenda entro cinque giorni, «qualora si evidenzino profili di illegittimità», ai sensi del comma 9 dell'articolo 46 della legge n. 88 del 1989. Il provvedimento di *sospensione* deve essere sottoposto al «comitato amministratore competente per materia» (nella materia regolata dalla legge n. 903 in esame, interviene il Consiglio di amministrazione dell'INPS), il quale, entro novanta giorni, decide o l'esecuzione della decisione o il suo annullamento. Trascorso tale termine la decisione diviene comunque esecutiva (comma 9 dell'art. 46 legge n. 88 del 1989). In base alla precedente normativa generale del 1970, la decisione del Comitato di vigilanza aveva il carattere della definitività e della irrevocabilità, in quanto non era più possibile, anche a un diverso livello, «alcun altro intervento dell'ente previdenziale per un ulteriore riesame della vicenda»³⁴⁸.

II) La fase giudiziaria

Esaurita la fase amministrativa (nei termini in precedenza illustrati), o trascorsi inutilmente novanta giorni dalla data della presentazione del ricorso amministrativo, l'interessato può proporre l'*azione giudiziaria*. Valgono in proposito le norme generali contenute negli articoli 442 ss. c.p.c. In particolare, la competenza è del tribunale, in funzione di giudice del lavoro, nella cui circoscrizione ha la residenza l'attore (art. 444 c.p.c., primo

³⁴⁸ C. MORICONI, *La previdenza sociale*, cit., p. 82.

comma, primo inciso, nel testo da ultimo modificato dall'art. 86, lett. *a*, del d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51).

Le decisioni adottate dall'Istituto nazionale della previdenza sociale in materia di pensioni possono essere impugnate *in sede giudiziaria* entro il termine di dieci anni (art. 58, primo comma, della legge 30 aprile 1969, n. 153).

Merita di essere sottolineato che, per effetto del comma secondo dell'articolo 27 della legge n. 903 del 1973, si applicano, altresì, alla materia in esame, le norme dell'assicurazione generale obbligatoria «relative alla *prescrizione* dei contributi e delle prestazioni». Non può pertanto essere richiesto coercitivamente il pagamento di contributi (non versati) o di prestazioni (non riscosse) trascorsi i termini di prescrizione previsti dalla normativa generale sull'assicurazione obbligatoria.

Per quanto riguarda la *prescrizione dei contributi*, il rinvio di cui alla norma citata operava originariamente nei confronti dell'articolo 55 del regio decreto-legge n. 1827 del 1935³⁴⁹.

Per effetto di tale disposizione, quale risultava dalla modifica apportata con l'articolo 41, legge 30 aprile 1969, n. 153, i «contributi di assicurazione obbligatoria si prescrivono col decorso di dieci anni dal giorno in cui i singoli contributi dovevano essere versati». È altresì previsto, al secondo comma del già menzionato articolo 55, che non è ammessa «la possibilità di effettuare versamenti, a regolarizzazione di contributi arretrati, dopo che, rispetto ai contributi stessi, sia intervenuta la prescrizione».

Su questa materia è intervenuta la legge n. 335 del 1995 (riforma Dini), il cui articolo 3, commi 9 e 10, ha introdotto un nuovo regime di prescrizione della contribuzione di pertinenza del Fondo pensioni lavoratori dipendenti e delle altre gestioni pensionistiche obbligatorie. In base a esso, la prescrizione interviene in cinque anni, salvi i casi di denuncia del lavoratore o dei suoi superstiti. In pratica, la norma conserva il termine prescrizione decennale qualora il lavoratore o i suoi superstiti presentino

³⁴⁹ *Il fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, a cura del Servizio fondi speciali di previdenza-Ufficio studi dell'INPS, cit., p. 19.

all'INPS una denuncia di omissione contributiva al fine del recupero dei contributi entro il termine di cinque anni dalla scadenza dei medesimi. Le nuove norme si applicano anche al Fondo clero, a prescindere, peraltro, dal rinvio operato dalla norma in esame della legge n. 903, ma per effetto della disciplina direttamente introdotta dalla legge n. 335 cit.

Per quanto riguarda le *prestazioni*, occorre precisare che il diritto alla pensione è imprescrittibile³⁵⁰, mentre sono soggette a prescrizione le rate di pensione maturate e non riscosse.

Ancora una volta, in relazione a tale ultima materia, opera il rinvio di cui alla norma suddetta all'articolo 129 del regio decreto-legge n. 1827 del 1935, secondo cui (comma 1) le «rate di pensione non riscosse entro cinque anni dal giorno della loro scadenza sono prescritte a favore dell'Istituto». L'articolo 11 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988), aveva dato una interpretazione autentica della richiamata norma generale, nel senso «che la prescrizione ivi prevista si applica anche alle rate di pensione comunque non poste in pagamento». Ma la Corte costituzionale, con sentenza 25 maggio 1989, n. 283, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione.

³⁵⁰ *Il fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, a cura del Servizio fondi speciali di previdenza-Ufficio studi dell'INPS, cit., p. 20 e p. 38.

Capitolo III

Il Fondo di previdenza dei ministri di culto tra passato, presente e futuro

SOMMARIO: 1. La composizione della platea degli assicurati dal punto di vista delle confessioni religiose effettivamente rappresentate tra gli iscritti al Fondo. – 2. I dati statistici sull'andamento gestionale e le cause della cronica situazione di disavanzo in cui versa il Fondo. – 3. Spunti per una proposta di comparazione: il regime di sicurezza sociale per i culti religiosi vigente in Francia. – 4. I profili di sfavorevole disparità nel trattamento previdenziale dei ministri di culto rispetto alla generalità dei lavoratori. – 5. I possibili interventi per la correzione degli squilibri finanziari prodotti dalla gestione del Fondo. – 6. Potrà il futuro essere della previdenza integrativa?

1. *La composizione della platea degli assicurati dal punto di vista delle confessioni religiose effettivamente rappresentate tra gli iscritti al Fondo*

Esaurita l'analisi delle disposizioni contenute nella legge n. 903 del 1973, che ha consentito di ricostruire l'assetto giuridico vigente nel nostro ordinamento in materia di tutela previdenziale dei ministri di culto, è ora il momento di compiere qualche approfondimento sulla realtà concreta del Fondo speciale gestito dall'INPS, sui problemi concernenti lo squilibrio strutturale dei conti che ne caratterizza l'operato, nonché sulle possibili linee di intervento, anche in una prospettiva di riforma della disciplina fin qui esaminata.

È bene partire da qualche dato sulla composizione della platea degli assicurati distinti sulla base della diversa appartenenza confessionale, atta a offrire una panoramica sul tasso effettivo di «pluralismo» delle fedi misurabile tra gli iscritti al Fondo. Come se l'INPS fosse una sorta di «“crocevia” di religioni e di culti»¹.

Sebbene il quadro che ne risulta non possa essere assunto, per ovvi

¹ V. SPINELLI, *L'Inps «crocevia» di religioni e di culti*, in *Avvenire*, 25 agosto 2022.

motivi, quale rappresentazione pienamente fedele della diversificazione in materia di credenze e religioni riscontrabile nella società italiana contemporanea, non manca qualche interessante elemento suscettibile, sia pure solo in parte e con molta cautela, di essere utilizzato, oltre l'ambito ristretto della materia in esame, per fare luce sulla solidità e articolazione organizzativa di alcune di queste realtà confessionali.

Nei rendiconti generali dell'anno 2021 (gli ultimi disponibili), l'INPS ha (a quanto mi risulta) per la prima volta resi pubblici alcuni dati statistici riguardanti gli assicurati «distinti per tipo di culto». Viene indicato, in una apposita tabella, sia il numero totale di iscritti, ossia di assicurati (alla fine dell'anno di riferimento), suddivisi in base al criterio indicato, sia il numero dei nuovi iscritti (sempre nell'anno di riferimento), suddivisi sulla base del medesimo criterio. Questa seconda tabella dovrebbe servire a cogliere linee di tendenza da misurare in rapporto al quadro generale, definito in termini statici, dalla precedente.

Tra gli assicurati è possibile recensire gli appartenenti alla «Chiesa cattolica apostolica romana» (che rappresentano di gran lunga la maggioranza) e a 24 denominazioni di religioni diverse dalla cattolica. Quanto ai primi, a rigore, non è da riferire a una distinzione basata sul «tipo di culto» (sebbene così lascerebbe intendere la Tabella) la specifica menzione degli appartenenti all'Amministrazione del patrimonio della Sede apostolica (86), al Vicariato di Roma (99) e alla Regione italiana prelatura Opus Dei (46), che risultano elencati separatamente dalla «Chiesa apostolica romana» (16.907, di cui 359 vescovi).

La ragione della distinta menzione è facilmente comprensibile per quanto riguarda l'Amministrazione del patrimonio della Sede apostolica, trattandosi di Organismo della Santa Sede; analoghe spiegazioni valgono per il Vicariato di Roma, anch'esso Organo della Santa Sede, svolgente la funzione di Curia diocesana caratterizzata dalla peculiare natura della Diocesi romana². Meno intuibile è, invece, il motivo per cui si è scelto di

² Art. 8, par. 1, della Costituzione Apostolica *In ecclesiarum communione* circa l'ordinamento del Vicariato di Roma, del 6 gennaio 2023.

raggruppare autonomamente gli iscritti appartenenti alla prelatura dell'Opus Dei, Organismo, facente parte della costituzione gerarchica della Chiesa, caratterizzato indubbiamente da molte peculiarità, ma non derivanti da sovrapposizioni o interrelazioni con le strutture centrali della Chiesa.

Quanto alle religioni diverse dalla cattolica³, l'Unione delle chiese cristiane avventiste del 7° giorno è quella che vanta il maggior numero di iscritti (148); seguono l'Associazione delle assemblee di Dio in Italia (117), l'Associazione cristiana dei testimoni di Geova (87), la Chiesa evangelica valdese (81), l'Unione cristiana evangelica battista (44), la Chiesa apostolica (38), l'Esercito della salvezza (31), l'Unione italiana evangelo (22), la Chiesa evangelica internazionale (17), l'Unione induista italiana (11) e gli Studenti italiani per Cristo (11). Gli altri gruppi hanno ciascuno un numero inferiore a cinque unità; sei hanno un unico ministro di culto iscritto al Fondo⁴.

Il totale dei ministri della Chiesa cattolica è di 17.138 unità mentre quello delle confessioni religiose diverse dalla cattolica è di 635 unità. I primi rappresentano circa il 96,5% del numero complessivo degli assicurati, a fronte di un 3,5% degli altri iscritti⁵.

Spicca il dato della mancanza totale di rabbini che si siano avvalsi della

³ Associazione Assemblee di Dio in Italia; Associazione cristiana testimoni di Geova; Associazione cristiani ortodossi in Italia (giurisdizioni tradizionali); Associazione missione evangelica "Gesù è"; Associazione religiosa Chiese Elim in Italia; Chiesa apostolica; Chiesa cristiana evangelica - ministero Saron; Chiesa cristiana evangelica; Chiesa del Nazareno; Chiesa evangelica internazionale; Chiesa evangelica metodista; Chiesa evangelica valdese; Consulta evangelica; Esercito della salvezza; Missione italiana per l'evangelo; Movimento evangelico internazionale Fiumi di potenza; Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed esarcato per l'Europa meridionale; Studenti italiani per Cristo; Unione chiese bibliche cristiane; Unione chiese cristiane del 7° giorno; Unione chiese cristiane libere; Unione cristiana evangelica battista; Unione induista italiana Sanatana Dharma Samgha; Unione italiana evangelo.

⁴ Cfr. INPS, *Rendiconti generali dell'anno 2021*, tomo III, *Fondo di previdenza per il clero secolare e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Indicazioni di carattere statistico*, 2021, Tav. 4.

⁵ Il Graf. 4 presente nei cit. *Rendiconti generali dell'anno 2021* indica una diversa percentuale di iscritti, rispettivamente del 95% e 5%.

facoltà di iscriversi al Fondo riconosciuta, come si ricorderà, dalla legge n. 101 del 1989.

I nuovi iscritti (sempre riferiti all'anno 2021) sono in numero di 260 per la Chiesa cattolica (di cui 6 del Vicariato di Roma e 2 della Prelatura dell'Opus Dei) e di 13 per le altre confessioni, ossia il 95,23% nel primo caso e il 4,76% nel secondo, con un leggero incremento percentuale degli appartenenti a confessioni diverse dalla cattolica.

Da segnalare, infine, che i casi di cessazione dell'iscrizione al Fondo per «laicizzazione» sono stati solo l'1% del totale, mentre solo lo 0,6% quelli di sospensione e un altro 0,6% quelli di cessazione per trasferimento all'estero⁶.

2. I dati statistici sull'andamento gestionale e le cause della cronica situazione di disavanzo in cui versa il Fondo

Come si è già avuto modo di accennare, il Fondo clero ha un peso molto modesto se paragonato a quello proprio del sistema pensionistico generale⁷, ma registra saldi di gestione gravemente negativi, che si ripercuotono su una situazione patrimoniale di crescente disavanzo. In termini relativi, si tratta di uno dei fondi previdenziali con il peggiore rapporto tra risultati di gestione e valore delle pensioni erogate⁸.

Il risultato di esercizio del Fondo per il 2021 ha segnato un disavanzo economico di circa 41 milioni di euro, sulla scia di un miglioramento

⁶ INPS, *Rendiconti generali dell'anno 2021*, tomo III, *Fondo di previdenza per il clero*, cit., Graf. 6.

⁷ Basti considerare che, prendendo come base di calcolo gli anni dal 2000 al 2021, il Fondo ha liquidato in media ogni anno 541 pensioni di vecchiaia (306 nel 2021), 13 pensioni di invalidità (4 nel 2021) e 21 ai superstiti (39 nel 2021): INPS, *Rendiconti generali dell'anno 2021*, tomo III, *Fondo di previdenza per il clero*, cit., Tav. 3.

⁸ Centro studi e ricerche itinerari previdenziali (a cura di), *Rapporto n. 9 anno 2022, Il Bilancio del Sistema Previdenziale italiano. Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza per l'anno 2020*, p. 29. Solo il Fondo dei coltivatori diretti coloni e mezzadri sembrerebbe avere fatto peggio (*ibidem*).

annuale che continua a rilevarsi dal 2013 e che è dovuto, soprattutto, all'annullamento dell'onere finanziario per il pagamento degli interessi passivi maturati sul debito corrente con le gestioni dell'Inps⁹. Per altro, prendendo come base di calcolo i soli dati a partire dal 2000, la gestione del Fondo ha prodotto ogni anno in media un *deficit* di 72 milioni di euro. Per effetto di tale risultato, il patrimonio netto del Fondo ha ormai raggiunto un disavanzo di 2.345.000.000 di euro.

Le cause di questo disavanzo risultano evidenti da una semplice rilevazione dei dati contabili¹⁰: tra il gettito delle contribuzioni individuali (nel 2021 circa 31 milioni di euro) e la spesa per le prestazioni pensionistiche erogate (nel 2021 vicina a 86 milioni di euro) c'è un rapporto di quasi uno a tre¹¹. Assai significativo è, invece, l'apporto derivante dalle trattenute che vengono operate ai pensionati del Fondo ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 903 del 1973: si tratta di una somma che si aggira intorno alla metà dell'intero ammontare dei contributi versati annualmente dagli iscritti (nell'anno 2021, pari a 14,706 milioni di euro)¹².

A parte l'importo basso dei contributi versati dai singoli assicurati, incide negativamente anche il rapporto tra assicurati e pensionati, che appare anch'esso basso e rischia di peggiorare ulteriormente col ridursi delle vocazioni e il conseguente contrarsi delle nuove iscrizioni.

Il numero (assoluto) degli iscritti al Fondo che contribuiscono, con il

⁹ Così, Corte conti, determinazione n. 83 del 2020, cit., p. 176.

¹⁰ Si è parlato, a questo riguardo, di «macroscopiche [...] anomalie del sistema pensionistico del clero»: G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), n. 7 del 2014, p. 27, nota 83. Non possono considerarsi causa del disavanzo di gestione né il sistema tecnico-finanziario del Fondo, dal momento che esso non è ormai diverso da quello della generalità delle gestioni previdenziali incardinate presso l'INPS, né il pagamento di oneri legati alle anticipazioni, voce di costo assai rilevante in passato (di cui rimane traccia nella situazione patrimoniale del Fondo), ma venuta meno, come si ricorderà, a partire dal 2018.

¹¹ Ha osservato la Corte dei conti, determinazione n. 83 del 2020, cit., p. 176, che nonostante «la diminuzione delle prestazioni, l'esiguità delle entrate peggiora il rapporto prestazioni/contributi (3,12 nel biennio 2013 e 2014, 3,19 nel 2015, 3,23 nel 2016, 3,13 nel 2017, 3,17 nel 2018)».

¹² INPS, *Rendiconto generale 2021*, Tomo II, *Rendiconti delle Gestioni Assicurative e/o Previdenziali*, pp. 425 ss.

versamento del contributo annuale, al finanziamento del sistema, è praticamente (di là da piccoli scostamenti non particolarmente significativi rilevabili in alcuni anni) in costante e inesorabile discesa. Nel 1981 risultavano iscritti più di 30.000 ministri di culto, divenuti meno di 25.000 già nel 1990, poco più di 20.000 nel 1999, meno di 18.000 nel 2016, fino ai 17.750 del 2021.

D'altro canto, dal 1981 al 1999 si registrava un *trend* di costante crescita del numero delle pensioni attive, ossia da 11.300 circa a 15.500 circa, con un costante peggioramento del rapporto tra numero contribuenti e pensionati – sia per il contrarsi della base di assicurati, sia per l'aumento delle pensioni attive – attestatosi nel 1999 a 1,30¹³.

La riforma entrata in vigore nel 2000 ha prodotto, almeno sotto questo aspetto, una inversione di tendenza: dal 2001 il numero delle pensioni attive tendenzialmente è andato diminuendo, fino a raggiungere il numero di 11.402 nel 2021¹⁴. Contestualmente, è migliorato il rapporto tra numero di contribuenti (nonostante, come si è visto, questo valore abbia continuato a contrarsi) e numero di pensionati, attestatosi nello stesso anno a 1,56.

Confrontando questo dato con quello del 1981 (2,71), si è però passati da una situazione in cui il numero dei contribuenti era quasi tre volte quello dei pensionati a una in cui esso è ormai solo una volta e mezza.

Altri fattori, aventi però una incidenza modesta, contribuiscono al disavanzo del Fondo.

¹³ In generale, nei sistemi pensionistici pubblici finanziati a ripartizione, ove si assuma l'obiettivo della tendenziale parità di gestione, quando «il rapporto, tra attivi e pensionati, scende verso l'unità, cresce la quota del reddito guadagnato dall'attivo che deve essere trasferita per pagare le pensioni, facendo scendere il reddito disponibile dell'attivo (le sue condizioni di vita) sotto i livelli della sua sopportabilità economica (e politica): così si argomenta che il sistema pubblico a ripartizione diviene insostenibile»: I. BERTUCCI, *La questione del modello delle pensioni*, cit., p. 29.

¹⁴ Di queste, 10648 sono pensioni di vecchiaia, 306 sono pensioni di invalidità e 448 sono pensioni ai superstiti (queste ultime in costante aumento dal 2000, per effetto, si può presumere, di una crescente incidenza sul totale di pensionamenti di ministri di culto appartenenti a confessioni religiose diverse dalla cattolica): INPS, *Rendiconti generali dell'anno 2021*, tomo III, *Fondo di previdenza per il clero*, cit., Tav. 2.

In particolare, si è osservato, riguardo alle previsioni contenute nelle Intese tra lo Stato e alcune confessioni diverse dalla cattolica per effetto delle quali, come si è visto a suo tempo, si è accordato ai rispettivi ministri di culto una semplice facoltà di iscrizione al Fondo, che tale tipo di scelta normativa, rivendicata e ottenuta da alcuni gruppi, ha finito con l'introdurre «una grave frattura sia nella parità dei culti sia nella solidarietà pensionistica»¹⁵, offrendo essa evidenti vantaggi ai soggetti interessati (liberi di scegliere se iscriversi al Fondo esclusivamente tenendo conto delle proprie convenienze) ma producendo qualche significativo effetto negativo sul bilancio stesso del Fondo¹⁶. Esito che si è ritenuto di potere imputare anche alla particolare composizione della Commissione interministeriale avente il compito di preordinare gli studi e le linee operative per la conduzione delle trattative con le rappresentanze delle confessioni religiose interessate in vista della stipula delle intese di cui all'articolo 8 della Costituzione, che non comprende una rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, competente in materia previdenziale¹⁷.

¹⁵ V. SPINELLI, *L'Inps «crocevia» di religioni e di culti*, cit.

¹⁶ V. SPINELLI, *Fondo per il clero, si intravede una luce in fondo al deficit*, cit., secondo cui tra i fattori che contribuiscono al deficit del Fondo «[s]picca [...] l'assenza dei ministri di diverse confessioni religiose che, grazie all'Intesa con lo Stato nel 2012, hanno ottenuto di iscriversi al Fondo solo volontariamente». Lo stesso A. aveva parlato di sottrazione dei «ministri interessati al vincolo sociale che lega e garantisce tutti gli altri cittadini», qualificandola addirittura come «una mina per l'intero sistema previdenziale» (*Le (in)certezze del Fondo Clero*, in *Avvenire*, 19 maggio 2011). Si era espresso in senso critico rispetto a questo tipo di previsioni (incluse nell'Intesa con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e con l'Unione Buddhista italiana) anche N. FIORITA, *Remunerazione e previdenza*, cit., p. 207, che sottolinea «l'assenza di qualsivoglia motivazione o esigenza specifica che possa supportare questa differenziazione».

¹⁷ V. SPINELLI, *L'Inps «crocevia» di religioni e di culti*, cit.

3. *Spunti per una proposta di comparazione: il regime di sicurezza sociale per i culti religiosi vigente in Francia*

Per disporre di elementi aggiuntivi di valutazione, anche in una prospettiva di riforma della normativa prevista dalla legge n. 903 del 1973, è utile volgere, a questo punto e sia pure rapidamente, lo sguardo al sistema di tutela previdenziale dei ministri di culto proprio di qualche altro paese con cui provare a comparare quello vigente in Italia¹⁸.

Si evita così di incorrere nell'errore, indotto magari dalle connotazioni di specialità proprie del nostro diritto ecclesiastico, di ritenere che una gestione previdenziale autonoma per i ministri di culto sia una singolarità tutta italiana, priva di riscontri in altri ordinamenti.

La scelta di assumere come termine di comparazione il regime di sicurezza sociale per i ministri di culto vigente nella vicina Francia non è casuale, ma, sotto diversi aspetti, può dimostrarsi particolarmente appropriata.

Per la verità, qualcuno la potrebbe considerare un azzardo, considerando soprattutto che una regola ferrea del separatismo d'Oltralpe vieta categoricamente di finanziare i culti, mentre in Italia sia la Chiesa cattolica, sia quasi tutte le Confessioni diverse dalla cattolica che hanno stipulato una intesa con lo Stato ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, Cost., sono destinatarie di flussi finanziari pubblici (la prima, come si sa, anche piuttosto ingenti).

Forse, tuttavia, anche per questo motivo, può risultare ancora più interessante volgere lo sguardo di là dalle Alpi, per conoscere in che modo si approccia a questi temi, aventi indubbia rilevanza sociale, un Paese che del divieto di finanziamento pubblico dei culti ha fatto una regola fondamentale del suo diritto ecclesiastico. Al netto, dunque, delle specificità che

¹⁸ Sui regimi di protezione sociale degli ecclesiastici dal punto di vista del diritto comparato resta fondamentale l'opera (sebbene ormai piuttosto datata) di G. DOLE, *Les ecclésiastiques et la sécurité sociale en droit comparé. Intégration des clercs dans la cité*, coll. «Bibliothèque d'ouvrages de droit social», tomo XIX, Librairie général de droit et de jurisprudence, Parigi, 1976.

caratterizzano il diritto ecclesiastico francese e quello italiano, la comparazione dovrebbe aiutare a fare emergere quelli che devono considerarsi profili del tutto peculiari della tutela previdenziale dei ministri di culto *dependenti dal particolare status da essi rivestito e dalla natura dell'attività (ministeriale) da essi svolta*, considerata solo per quello che essa è *oggettivamente*.

Premesso che il sistema francese potrà essere illustrato solo per grandi linee, attraverso rapidi cenni ad alcuni profili essenziali della disciplina, per cominciare va ricordato che all'integrazione dei ministri di culto nel sistema di previdenza sociale, di cui si era cominciato a discutere a partire dal 1975, si è provveduto in Francia solo con la legge 2 gennaio 1978, n. 78-4¹⁹, che ha visto la luce dopo una pressante attività di lobbying condotta dall'episcopato francese e al termine di un acceso confronto parlamentare²⁰.

La legge istituiva due distinte casse previdenziali (*caisses de sécurité sociale*): una incaricata della gestione del regime di malattia-maternità (CAMAC, *Caisse mutuelle d'assurance maladie des cultes*) e l'altra incaricata della gestione delle pensioni di vecchiaia e di invalidità (la CAMAVIC, *Caisse mutuelle d'assurance vieillesse des cultes*).

All'esito di un graduale processo di allineamento di tali regimi assicurativi a quello generale, la legge 27 luglio 1999, n. 99-641, ha istituito la CAVIMAC (*Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes*), quale organismo unico incaricato della gestione dell'assicurazione contro la vecchiaia, l'invalidità e la malattia per i vari soggetti confessionali. Si tratta di un organismo di sicurezza sociale integrato nel regime generale (sia dal punto di vista finanziario che dal punto di vista delle prestazioni) ma con una missione specifica.

¹⁹ Loi n° 78-4 du 2 janvier 1978 relative aux régimes d'assurance maladie, maternité, invalidité, vieillesse, applicables aux ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses.

²⁰ Così C. BORDES, O. SALY-ROUSSET, P. SEGUR, *Notes de lecture*, in *Revue du droit des religions*, n. 8, novembre 2019, p. 223.

Le norme legislative attualmente in vigore che disciplinano il regime previdenziale dei soggetti rivestiti di qualifica professionale sono dettate dagli articoli da L. 382-15 a L. 382-30 del Codice della sicurezza sociale (*Code de la sécurité sociale*), che hanno trasferito nel Capo relativo ai «soggetti coperti dal regime generale per la totalità dei rischi» una disciplina neppure in precedenza collocata sotto il Titolo relativo ai «regimi speciali», ma sotto quello relativo ai «regimi diversi di non-salariati e assimilati» (da artt. L. 721-1 a L. 721-17).

Sin dalla legge del 1978, spicca la regola secondo cui soggetti assicurati sono sia i ministri del culto sia i membri di congregazioni e comunità religiose. Lo stile di vita di questi ultimi soggetti (in particolare, il voto di povertà e lo speciale legame con l'ordine d'appartenenza) non sono stati evidentemente considerati un ostacolo all'applicazione della tutela previdenziale.

La disciplina speciale si applica a tutti coloro che non siano già obbligatoriamente coperti da un altro regime di sicurezza sociale di base in ragione di una attività esercitata a tempo pieno (art. L. 382-15, comma 1 e art. R. 382-57, comma 3). Il regime particolare valido per i ministri di culto e religiosi ha, dunque, carattere «sussidiario», ossia si applica in mancanza di altra copertura assicurativa obbligatoria²¹. Si deve al riguardo considerare che «l'emploi séculier du ministre du culte, comme moyen de subsistance, demeure la règle pour de nombreux ministres du culte en France. En effet, ces derniers occupent, dans la grande majorité des cas, un emploi afin de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille»²².

L'accesso (*affiliation*) al particolare regime previdenziale consegue a un provvedimento emanato dalla CAVIMAC, se necessario previa consultazione di una Commissione consultiva istituita presso l'autorità statale

²¹ Cfr. P. AUVERGNON, *Ministres du culte et exclusion du contrat de travail: à propos d'un changement de paradigme*, in *Revue du droit des religions*, n. 8, novembre 2019, p. 107: «si en sus de son activité ecclésiastique, l'intéressé exerce une activité salariée distincte (enseignant, aumônier des hôpitaux, des prisons, ...), il bénéficiera du régime général de sécurité sociale et non de celui des ministres du culte».

²² A. GARAY, *Le régime social des ministres des cultes en débat*, in *Juris Associations*, n. 328, 2005, p. 25.

competente e composta da rappresentanti dell'amministrazione e da personalità scelte per la loro competenza, tenendo conto della diversità dei culti interessati (art. L. 382-15, comma 2).

Lo «status religioso» posseduto (o che è stato posseduto) dall'assicurato («*qualité cultuelle*») è attestato da documento redatto dall'autorità confessionale o religiosa di appartenenza del soggetto²³. Il particolare regime si applica a chi è residente in Francia ma, fino a un certo limite di tempo, anche ai ministri di culto e religiosi inviati in missione temporaneamente all'estero, a condizione che le loro associazioni, congregazioni e comunità religiose si impegnino a versare tutti i contributi dovuti (art. L. 382-16).

La gestione autonoma²⁴ del particolare regime previdenziale è affidata alla CAVIMAC, che provvede a erogare le diverse prestazioni previdenziali (per il caso di malattia e maternità, vecchiaia e invalidità). Si tratta di organismo, incaricato di un pubblico servizio, sottoposto al controllo dello Stato.

Nella composizione e nel modo di designazione dei membri del Consiglio di amministrazione della Cassa si deve tenere conto della pluralità dei culti interessati (art. L. 382-17). Attualmente il Consiglio è composto da 27 membri eletti per quattro anni e vi è rappresentata la religione avventista, l'anglicana, la buddista, la cattolica (con 17 rappresentanti), la protestante evangelica, la musulmana, l'ortodossa, i testimoni di Geova; vi sono rappresentati anche gli ex ministri del culto e gli ex membri di associazioni, congregazioni o comunità religiose²⁵. La Commissione consultiva più sopra richiamata ha anche il compito di formulare pareri sulle questioni poste dall'applicazione della normativa in esame (art. L. 382-19). Il Consiglio di amministrazione si avvale anche del supporto di altre otto commissioni.

²³ Su talune questioni, affrontate dalla giurisprudenza francese, concernenti l'incidenza delle normative confessionali in ordine alla decorrenza del trattamento previdenziale per i membri delle congregazioni e collettività religiose, cfr. M. D'ARIENZO, *La libertà religiosa nella giurisprudenza della Cassazione civile francese*, in *Dir. e religioni*, 2017, n. 1, pp. 117 s.

²⁴ P. AUVERGNON, *Ministres du culte et exclusion du contrat de travail*, cit., p. 107.

²⁵ Cfr. <https://www.cavimac.fr/>.

Quanto alle prestazioni fruibili dai beneficiari, relativamente all'assicurazione contro le malattie, è data la possibilità, ai membri delle congregazioni e comunità religiose, di essere ammessi, su loro richiesta, a un regime speciale (*régime particulier*) con contributi e prestazioni ridotte (in tal caso, le prestazioni sono limitate ai costi di ricovero e cura presso strutture sanitarie pubbliche e private) (art. L. 382-21). Ai ministri di culto (cui è applicabile soltanto il *régime normal*) che si trovino temporaneamente nell'impossibilità di riprendere o continuare la loro attività è corrisposta (dal luglio 2020) una indennità giornaliera, previa certificazione medica dell'incapacità fisica dell'assicurato (art. L. 382-21-1 introdotto dalla legge 24 dicembre 2019, n. 1446). Questo tipo di prestazioni sono finanziate da un contributo forfetario a carico delle associazioni, congregazioni o comunità religiose cui appartengono i ministri di culto e i membri delle congregazioni e comunità religiose, nonché, in caso di insufficienza, da una contribuzione fatta gravare sul regime di sicurezza sociale generale (art. L. 382-22).

La *pensione di invalidità* è riconosciuta ai ministri di culto e ai religiosi quando il loro stato di salute li renda totalmente o parzialmente incapaci di esercitare la propria attività; lo stato di invalidità deve essere medicalmente accertato e viene sottoposto a revisione a intervalli di tempo stabiliti per decreto. L'importo varia a seconda della categoria in cui l'assicurato è classificato (dipendente dal grado di invalidità accertata), della durata dell'assicurazione e del reddito su cui si basavano i contributi (con la garanzia di un trattamento minimo)²⁶. Raggiunto il requisito d'età previsto dalla legge, la pensione di invalidità è sostituita dalla pensione di vecchiaia. La pensione di invalidità viene maggiorata se il beneficiario è costretto a farsi assistere costantemente da una terza persona per compiere gli atti ordinari della vita (art. L. 382-24).

Quanto al regime dell'assicurazione contro la vecchiaia – cui possono aderire anche i ministri di culto e i religiosi di nazionalità francese che prestano la loro attività all'estero e nei territori francesi d'oltremare (art.

²⁶ P. AUVERGNON, *Ministres du culte et exclusion du contrat de travail*, cit., p. 107, nota 70.

L. 382-30) – non è prevista una età diversa da quella del regime pensionistico generale per la *pension de retraite* (62 anni)²⁷ e anche le modalità di calcolo delle prestazioni, dal 1998, sono quelle comuni, risultanti, in estrema sintesi, dall'applicazione alla retribuzione annua di base di un'aliquota crescente, fino a un massimo detto «aliquota piena», in funzione della durata dell'assicurazione, di quella dei periodi equivalenti, o in funzione dell'età in cui si richiede la liquidazione (art. L. 351-1 richiamato dall'art. L. 382-27, primo comma). Il reddito è un dato medio fittizio, su cui sono stati parametrati i contributi, non calcolato pertanto su quanto effettivamente percepito dal ministro di culto, ma sulla base del salario minimo legale corrisposto ai lavoratori almeno maggiorenni del settore privato (*salair minimum interprofessionnel de croissance*, SMIC). A causa del reddito solitamente basso di un ministro di culto, non superiore al salario minimo, l'importo della pensione di vecchiaia pagata dalla CAVIMAC risulta particolarmente modesto²⁸. Inoltre, questo sistema di calcolo porta a una situazione eterogenea nel trattamento dei ministri di culto.

Anche per quanto riguarda la *pensione di reversibilità* (*retraite de réversion*) valgono le regole generali (artt. da L. 353-1 a L. 353-5 richiamati dall'art. L. 382-27, primo comma).

In tema di riscatto dei periodi di studio (art. L. 351-14-1) si ha cura di precisare che, ai fini dell'applicazione della norma generale, alle stesse condizioni in essa previste, si tiene conto dei periodi di formazione compiuti all'interno di congregazioni o comunità religiose o in istituti di formazione per ministri del culto (art. L. 382-29-1).

Al finanziamento delle pensioni di vecchiaia si provvede con dei contributi su base forfetaria a carico dell'assicurato, con contributi versati dalle associazioni, congregazioni o comunità religiose a cui appartengono le

²⁷ Una assai contestata legge di riforma previdenziale, fortemente voluta dal presidente Macron (n. 2023-270 del 14 aprile 2023), prevede il graduale innalzamento dell'età legale di pensionamento da 62 a 64 anni.

²⁸ P. AUVERGNON, *Ministres du culte et exclusion du contrat de travail*, cit., p. 107. Dal 2006 viene liquidata ai ministri di culto una pensione complementare (che si aggiunge a quella liquidata dalla CAVIMAC, definita di base).

persone assicurate, sempre sulla base di una tariffa forfetaria, con un contributo del Fondo di solidarietà per la vecchiaia (alle condizioni però in cui tale ente si accolla, in applicazione del principio di solidarietà, le prestazioni di vecchiaia non coperte da contribuzione e quindi finanziate dalle imposte), con altre entrate non definite e, se necessario, con un contributo della Cassa nazionale per l'assicurazione contro la vecchiaia (art. L. 382-25).

I contributi previdenziali obbligatori versati per l'acquisizione dei diritti pensionistici sono quindi calcolati sulla base di un reddito fittizio (non necessariamente corrispondente a un reale livello di remunerazione) da attività religiosa equivalente al salario minimo legale (Smic). L'aliquota varia a seconda della confessione religiosa e della situazione in cui versa l'assicurato a essa appartenente. Sebbene, come si è detto, la contribuzione comprenda una quota a carico della comunità religiosa e una quota personale, di fatto è la comunità religiosa tenuta all'intero versamento dei contributi²⁹.

Come è stato ricordato, il trattamento previdenziale assicurato dalla CAVIMAC, in quanto costruito originariamente per fare fronte alle esigenze del sacerdote cattolico, non prevede contributi o prestazioni per «as-segni familiari», «infortuni sul lavoro/malattie professionali» o per «disoccupazione»; viene quindi criticato «aussi bien au titre de ses privilèges que de ses insuffisances»³⁰.

In ogni caso, il sistema francese sembra offrire la migliore dimostrazione di un possibile quasi pieno allineamento del regime pensionistico valido per i ministri di culto e per i religiosi al regime generale previsto per i lavoratori dipendenti, nonostante anche in quell'ordinamento la giurisprudenza abbia costantemente affermato la non equiparabilità alla figura del tipico lavoratore della condizione rivestita da tali soggetti peculiarmente qualificati dal punto di vista confessionale, negando in particolare l'esistenza di

²⁹ A titolo indicativo, una diocesi cattolica è tenuta a versare sei diversi contributi il cui ammontare complessivo, per il 2023, può arrivare a € 778 mensili.

³⁰ P. AUVERGNON, *Ministres du culte et exclusion du contrat de travail*, cit., p. 108.

un contratto di lavoro alla base del rapporto che lega i ministri di culto alla comunità religiosa di appartenenza³¹.

4. I profili di sfavorevole disparità nel trattamento previdenziale dei ministri di culto rispetto alla generalità dei lavoratori

Tornando all'Italia, come si è avuto già modo di accennare, alcune situazioni di disparità nel trattamento previdenziale dei ministri di culto rispetto a quello riservato alla generalità dei lavoratori sono palesemente prive di ragionevole giustificazione, specie quando risultano imputabili al carattere risalente della normativa in vigore, che non ha potuto tenere conto dei successivi aggiornamenti e sviluppi della legislazione previdenziale di diritto comune. In questi casi, un intervento correttivo servirebbe a ristabilire un principio di parità nella tutela previdenziale tra tutti coloro che, con la propria attività, sono stati chiamati e si sono impegnati nel corso della loro vita a offrire un contributo al progresso materiale e spirituale della società, in coerenza col «dovere» configurato dall'articolo 4, secondo comma, Cost.

Si pensi al regime previsto dalla legge n. 903 del 1973 riguardante la pensione di invalidità. È evidente che esso riflette l'arretratezza nelle forme di tutela contro il rischio di eventi invalidanti della legislazione di quel periodo. Non tenere conto oggi, solo per i ministri di culto, della gravità dello stato di invalidità dell'assicurato, a prescindere da quello che possa comportare in termini di emolumenti corrisposti o non corrisposti per fare fronte alla nuova condizione del soggetto, non può non apparire ingiustificatamente discriminatorio. A conti fatti, potrebbe alla fine porsi solo una questione di principio, legata al tipo di finanziamento di determinate prestazioni o indennità, che tuttavia merita una attenta considerazione.

Come si è visto a suo tempo, alla pensione di invalidità riconosciuta al ministro di culto non si aggiunge, in caso di impossibilità di compimento

³¹ Cfr., ad esempio, Cour de Cassation, ch, soc., 23 aprile 1997, n. 94-40.909.

degli atti quotidiani della vita senza l'assistenza di un terzo, l'indennità di accompagnamento a carico del Fondo, indennità che potrà, tuttavia, essere ottenuta, quale prestazione fruibile da qualsiasi cittadino, a titolo di intervento assistenziale.

Tra chi abbia contribuito al finanziamento del sistema previdenziale con versamenti correlati allo svolgimento di una vera e propria attività lavorativa o di compiti a questa sostanzialmente equiparabili, soltanto il ministro di culto dovrà, in buona sostanza, invocare un intervento assistenziale già in partenza e per definizione finanziato dagli introiti della fiscalità generale. Sebbene la questione rilevi – giova ripeterlo – soltanto da un punto di vista formale o di principio, viene meno in questi casi la logica di solidarietà di gruppo o di categoria alla base del sistema previdenziale di carattere mutualistico-assicurativo, rivalutandosi una idea dai contorni in gran parte indefiniti di «sicurezza sociale», tutta concentrata sulla rimozione delle situazioni di bisogno, a prescindere dal tipo di rilevanza o meritevolezza da riconoscere intrinsecamente allo svolgimento delle attività contemplate dall'articolo 4 Cost.

Si pensi ancora ai ministri di culto-religiosi, impegnati attivamente nel servizio pastorale reso alla comunità. La riprova più evidente che il particolare stile di vita di tali soggetti e lo speciale legame di appartenenza all'Ordine o all'Istituto non rappresentano affatto un ostacolo alla loro piena equiparazione con coloro che rivestono (soltanto) lo *status* di ministro di culto è offerta dal sistema francese, aperto ad accogliere, come si è visto più sopra, anche i semplici religiosi, con l'unica particolarità di accordare a essi, per quanto riguarda l'assicurazione contro le malattie (nel nostro ordinamento avente carattere universale), la scelta a favore di un regime meno oneroso dal punto di vista contributivo, con minori coperture anche dal punto di vista delle prestazioni garantite³².

³² Ha ritenuto di ascrivere ai «doveri di solidarietà giuridicamente vincolanti» per gli enti ecclesiastici quello di assicurare a quanti operano nel loro ambito, anche se rivestiti dello *status* di «religiosi», adeguate forme di tutela previdenziale, G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, cit., p. 24 e p. 27.

Questioni delicate possono sorgere, come si è pure visto a suo tempo, a proposito del requisito anagrafico dell'età per l'accesso alla pensione di vecchiaia. Come si ricorderà, il legislatore si è sempre orientato nel senso di prevedere per i ministri di culto una età minima per il pensionamento di vecchiaia ben maggiore di quella prevista per l'assicurazione generale obbligatoria. La scelta del legislatore di prevedere una età più elevata, rispetto a quella dell'assicurazione generale obbligatoria, può essere ritenuta come strettamente correlata con le caratteristiche specifiche dell'esercizio dell'attività posta in essere dagli assicurati iscritti alla speciale gestione previdenziale – ossia con le specificità proprie dell'attività ministeriale – senza risultare, pertanto, di per sé irragionevole. Tuttavia, tutto questo può avere dei riflessi sfavorevoli per gli assicurati al Fondo clero quando sui requisiti di età incidono riforme del sistema pensionistico generale applicate, senza alcun tipo di correttivo, a tutti gli assicurati. Probabilmente un effetto di questo tipo si è verificato con l'applicazione dell'istituto degli incrementi del requisito anagrafico legati al calcolo della speranza di vita, fermo restando, però, che «appare razionale che all'allungamento della vita media corrisponda un allungamento della vita lavorativa»³³.

Non può escludersi che anche il particolare regime riguardante i riscatti dei periodi di studio, dei quali secondo la tesi più diffusa non possono fruire i ministri di culto³⁴, finisca col riflettere l'accennato tipo di specificità, da non ritenere però *inscindibilmente* collegata allo *status* di ministro di culto o alla natura dell'attività ministeriale da lui svolta, come ancora una volta

³³ I. BERTUCCI, *La questione del modello delle pensioni*, cit., p. 53.

³⁴ Per la critica di questa tesi si veda V. SPINELLI, *Per i ministri di culto no al riscatto della laurea*, in *Avvenire*, 23 settembre 2021, che parla di presunto divieto «antistorico e incostituzionale per la disparità tra cittadini». Lo stesso A. osserva che l'istituto del riscatto nasce storicamente, prima della legge n. 903 del 1973, «come forma di riconoscimento (o risarcimento) per coloro che, impegnandosi per diversi anni negli studi universitari, ritardano l'ingresso nel mondo del lavoro rispetto ai comuni dipendenti». Oggi però si sarebbe «trasformato in un'agevolazione indistinta per tutte le categorie, soprattutto come difesa dalle riduzioni del calcolo contributivo» (*ibidem*). *Ratio*, tuttavia, chiaramente non applicabile al Fondo clero, le cui pensioni non vengono calcolate con questo sistema. Altro peso bisognerebbe, invece, riconoscere al dato, pure ivi riferito, riguardante l'aumento dell'età di ingresso al Fondo clero.

dimostra il modello francese, in cui della specificità degli studi necessari per la formazione del soggetto peculiarmente qualificato dal punto di vista confessionale, come si è visto, si tiene conto, in sede di riscatto pensionistico, solo in fase di raccordo con la normativa riguardante i periodi di studio svolti dalla generalità dei lavoratori.

5. I possibili interventi per la correzione degli squilibri finanziari prodotti dalla gestione del Fondo

Puntare su una maggiore armonizzazione del trattamento previdenziale dei ministri di culto con quello assicurato alla generalità dei lavoratori – pur essendo in principio del tutto ragionevole se non, in alcuni casi, addirittura doveroso – non può, però, essere un obiettivo che proceda “a senso unico” mirando ai benefici da quella derivanti, senza tenere conto della situazione di grave squilibrio economico che caratterizza già ora la speciale gestione previdenziale, nel momento in cui su di essa grava l'erogazione di trattamenti pensionistici di importo medio veramente modesto.

Dagli ultimi dati disponibili, risalenti al 2021, risulta che l'importo medio delle pensioni di vecchiaia si attesta poco sopra gli 8.500 euro annui (654 euro mensili), mentre quelle di invalidità registrano importi ancora più bassi, sui 7.500 euro annui (577 euro mensili)³⁵.

Indipendentemente dall'introduzione di sempre auspicabili, come in effetti da molti auspicati, miglioramenti dei trattamenti pensionistici, il modo più semplice, sebbene non indolore, per intervenire sull'andamento gestionale del Fondo sarebbe, come è facile intuire, disporre un aumento dei contributi individuali. Non sarebbe, però, sufficiente un aumento di poche centinaia di euro: alla luce dei dati contabili sopra riportati, a raggiungere il pareggio di bilancio non basterebbe neppure che l'importo attuale dei contributi venisse raddoppiato. Ove, poi, si pensasse di fare a

³⁵ INPS, *Rendiconti generali dell'anno 2021*, tomo III, *Fondo di previdenza per il clero*, cit., Tav. 7.

meno dell'apporto derivante dalla ritenuta operata ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 903 del 1973, da molti considerata discriminatoria e avente una natura del tutto atipica quale canale di finanziamento di un fondo previdenziale, per raggiungere il pareggio di bilancio bisognerebbe addirittura imporre il versamento di contributi individuali di importo praticamente triplo rispetto a quello attuale.

Bisogna in ogni caso riconoscere che interventi di questo tipo – messi in preventivo, come si è visto a suo tempo, dalla stessa legge n. 903 del 1973 – comporterebbero almeno due tipi di vantaggi: in primo luogo, rafforzando le basi mutualistico-assicurative della tutela assicurata ai ministri di culto, potrebbero costituire la migliore premessa per rivendicare a giusto titolo un trattamento, sul fronte dei benefici previdenziali, maggiormente allineato a quello dei “tipici lavoratori”; in secondo luogo, rappresenterebbero la via maestra per assolvere il dovere di solidarietà in materia previdenziale, resa anche più agevole dal possibile utilizzo di fondi pubblici, almeno da parte delle confessioni religiose che beneficiano di questa forma di finanziamento³⁶.

L'insufficienza dei contributi appare evidente anche da una prospettiva differente da quella che si limita a considerare i dati contabili del Fondo. Può essere colta anche simulando un pieno allineamento del Fondo al sistema di calcolo delle prestazioni previsto dal sistema pensionistico generale.

Un tale allineamento dovrebbe implicare l'applicazione ai trattamenti erogati dal Fondo, nel calcolo degli importi delle pensioni, del così detto «metodo contributivo», basato sulla commisurazione dei trattamenti alla contribuzione versata. Questo metodo, com'è noto, rappresenta ormai,

³⁶ Secondo G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, cit., pp. 27 s., «[c]he le passività e il disavanzo patrimoniale del Fondo di previdenza del clero cattolico e degli altri ministri di culto, gestito dall'INPS, debbano essere colmati annualmente dallo Stato e dunque da tutti i cittadini, anziché utilizzando i proventi dell'otto per mille, è un paradosso che dovrebbe spingere le parti a rivederne la disciplina in modo che sia assolto il dovere di solidarietà in materia previdenziale, fornendo i mezzi necessari a garantire mezzi adeguati e riducendo al contempo quanto più possibile le disuguaglianze tra i cittadini».

dopo la riforma Monti-Fornero, l'unico criterio di calcolo delle pensioni nell'ambito del regime pensionistico generale, essendosi definitivamente abbandonato il diverso metodo così detto «retributivo» (basato sulla commisurazione della pensione alla retribuzione percepita negli anni di attività vicini al pensionamento), il cui superamento era stato già avviato dalla riforma Dini.

In pratica, con il nuovo metodo di calcolo, l'importo della pensione annua è determinato moltiplicando il «montante individuale» dei contributi (rivalutati secondo gli indici risultanti dalla media quinquennale del PIL nominale appositamente calcolato dall'ISTAT)³⁷ per il «coefficiente di trasformazione» che varia a seconda dell'età dell'assicurato al momento del pensionamento³⁸.

Può essere interessante ricordare che l'INPS ha reso noti i risultati di uno studio con cui si è misurata, attraverso una sorta di simulazione, l'incidenza del metodo di calcolo contributivo applicato alle pensioni del Fondo clero vigenti al 1° gennaio 2015.

In particolare, si è scelto, per ragioni di completezza dei dati riguardanti la storia contributiva degli assicurati, di prendere in considerazione come campione le pensioni di vecchiaia liquidate tra il 2000 e il 2014 (ossia circa 7.200 pensioni), corrispondenti a circa la metà delle pensioni dirette attive. Si è, quindi, calcolato il montante contributivo, ossia la capitalizzazione dei versamenti effettuati e rivalutati, cui si è quindi applicato l'appropriato coefficiente di trasformazione in rendita. In qualche caso, per le pensioni liquidate ad assicurati con età superiore a quella massima per cui è dalle norme vigenti fissato il coefficiente di trasformazione, si è dovuto fare riferimento a questo coefficiente massimo, con qualche effetto sfavorevole per l'assicurato, dato il carattere crescente dei coefficienti di trasformazione al crescere dell'età. Una volta moltiplicato il montante per il coefficiente di trasformazione e diviso per tredici il risultato, si è potuto calcolare l'importo della pensione contributiva mensile lorda³⁹.

³⁷ Si veda la circ. INPS 11 ottobre 2001, n. 181.

³⁸ Art. 1, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

³⁹ *Scheda informativa* sul Fondo clero, cit.

Confrontando l'importo così calcolato con quello risultante dalla liquidazione reale a suo tempo effettuata dall'INPS, è risultato che nessun pensionato traeva vantaggio con il ricalcolo contributivo della pensione o subiva una riduzione contenuta entro il 40%-35%, mentre il 2% dei pensionati subiva una decurtazione tra il 45% e il 40%, il 37% dei pensionati tra il 50% e il 45%, il 36% dei pensionati tra il 55% e il 50%, il 18% dei pensionati tra il 60% e il 55%, e il 7% dei pensionati minore del 60%⁴⁰.

In pratica, «un soggetto andato in pensione a 65 anni nel 2014 titolare di una pensione lorda mensile a gennaio 2015 di 630 euro, percepisce una prestazione di 320 euro più alta di quella che avrebbe ottenuto con il ricalcolo contributivo. Un ministro di culto andato in pensione a 68 anni nel 2011 vedrebbe il suo assegno pensionistico ridursi di 265 euro passando da 635 euro lordi a 370»⁴¹.

Ove si ritenesse preferibile operare interventi correttivi limitati alle prestazioni, senza imporre sostanziosi aumenti contributivi a carico degli assicurati, non sembrerebbe esserci altra via, considerato l'importo medio basso delle pensioni erogate dal Fondo, se non quella di ripensare in radice il sistema di cumulo pensionistico caratteristico della tutela previdenziale dei ministri di culto.

Sempre dalle rilevazioni statistiche fornite dall'INPS (riferite al 2015), risulta che quasi i 2/3 dei pensionati del Fondo beneficiano anche di altre pensioni. L'importo medio di queste prestazioni (sempre nel 2015) era di 1.000 euro lordi al mese, ma il 7% dei pensionati del Fondo riceveva una seconda pensione di importo superiore ai 2.000 euro lordi al mese⁴².

Almeno in alcuni di questi casi (certamente in quelli di corresponsione di importi pensionistici dipendenti da attività lavorativa di 2.000 euro al mese, ma sarebbe congrua anche l'individuazione di soglie più basse)⁴³, si

⁴⁰ *Scheda informativa* sul Fondo clero, cit.

⁴¹ *Scheda informativa* sul Fondo clero, cit.

⁴² *Scheda informativa* sul Fondo clero, cit.

⁴³ Naturalmente bisognerebbe individuare parametri, grosso modo corrispondenti a questi importi di pensione, ricavabili dalla retribuzione corrisposta nel corso della vita lavorativa.

potrebbe continuare a ritenere integrati nell'attività ministeriale svolta dal soggetto nel corso della sua vita "lavorativa" i presupposti per il sorgere di un diritto autonomo alla corresponsione di una pensione aggiuntiva, prevedendo però anche per quest'ultima il sistema di calcolo totalmente contributivo.

Alle stesse condizioni, si potrebbe anche pensare di escludere l'obbligo di iscrizione al Fondo speciale, prevedendo una semplice facoltà, analoga a quella in atto prevista da alcune Intese con Confessioni religiose diverse dalla cattolica. Ci si può forse spingere a immaginare un sistema in cui l'assicurato liberamente decida l'ammontare dei contributi da versare (magari incentivato dalla leva fiscale), avendo cioè egli la garanzia di fruire del trattamento pensionistico aggiuntivo sulla base di quanto abbia deciso autonomamente di "accantonare" e "investire", durante la sua vita (in senso lato) lavorativa, in vista dei bisogni della vecchiaia.

Si percorrerebbe in tutti questi casi, quanto alla rilevanza a fini pensionistici dell'attività di carattere strettamente ministeriale, una via intermedia tra quella tutta concentrata sulla rimozione della situazione di bisogno (di impronta spiccatamente assistenziale), cieca rispetto a ogni logica di solidarietà di categoria o intergenerazionale e rispetto allo stesso valore positivo da riconoscere all'impiego di energie da parte del soggetto nel corso di tutta la propria vita "lavorativa", e quella completamente allineata sulla logica del differimento retributivo (di stampo mutualistico-assicurativo), secondo la quale la corresponsione degli emolumenti è commisurata allo svolgimento di attività equiparata a quella lavorativa, dietro adeguata contribuzione obbligatoria.

Una mediazione, tra questi due estremi, tentata, invero, dalla stessa legge n. 903 del 1973, attraverso la trattenuta di un terzo della pensione a carico del Fondo, all'interno però di un quadro "tradizionale" di contribuzione obbligatoria (in grado di garantire la massima garanzia in termini di solidarietà di categoria e intergenerazionale, ma prevista sotto forma di importi del tutto insufficienti) e di un sistema di calcolo che tiene conto della medesima contribuzione solo agli effetti della quota aggiuntiva,

ormai agli antipodi di quello utilizzato dalla generalità del sistema pensionistico.

Non può sfuggire che, accogliendo questo tipo di proposte di riforma, qui tratteggiate solo per grandi linee, o altre similari, verrebbe mantenuta, sul piano del trattamento previdenziale, una significativa differenza (a vantaggio del sacerdote) rispetto allo schema che la legge n. 222 del 1985 ha previsto a proposito del diritto al congruo e dignitoso sostentamento (art. 33, lett. *b*), in base al quale, com'è noto, la percezione di «stipendi» che raggiungano un determinato ammontare elide qualsiasi diritto aggiuntivo alla remunerazione per l'attività prestata in favore della diocesi. L'applicazione fedele in sede di trattamento previdenziale di un tale schema, infatti, comporterebbe l'assoluto divieto di cumulo nei trattamenti dipendenti dallo svolgimento di attività lavorativa e dalla prestazione di attività ministeriale.

6. *Potrà il futuro essere della previdenza integrativa?*

È difficile pensare a possibili evoluzioni in senso moderno e sostenibile del regime pensionistico dei ministri di culto senza una adeguata valorizzazione della previdenza integrativa.

Si ricorderà che già le Parti contraenti gli Accordi concordatari del 1985 avevano previsto come compito affidato agli enti della Chiesa che gestiscono il nuovo sistema di sostentamento lo svolgimento di funzioni previdenziali integrative autonome per il clero⁴⁴.

Fino a questo momento, nel fissare gli indirizzi attuativi della citata disposizione concordataria, si è stabilito che a beneficiare del trattamento integrativo sono solo due categorie di ecclesiastici, ossia i *Vescovi emeriti*⁴⁵

⁴⁴ Art. 27, primo comma, legge n. 222 del 1985: «L'Istituto centrale e gli altri Istituti per il sostentamento del clero possono svolgere anche funzioni previdenziali integrative autonome per il clero».

⁴⁵ Si tratta di titolo spettante al Vescovo la cui rinuncia all'ufficio sia stata accettata (can. 402 c.j.c.). Va ricordato che ai sensi del precedente can. 401, il «Vescovo diocesano

e i *sacerdoti dichiarati emeriti o inabili* all'esercizio del ministero dal Vescovo⁴⁶. Almeno in quest'ultimo caso, sembra essere proprio una valutazione di insufficienza delle provvidenze assicurate dallo Stato per fare fronte a una situazione di malattia invalidante che colpisca il ministro di culto ad avere indotto la Confessione a prevedere l'intervento integrativo (con il vantaggio per la stessa Confessione, rispetto al regime previdenziale pubblico, derivante dalla circostanza che l'accertamento dell'invalidità è compiuto dal Vescovo); negli altri casi, la medesima situazione sembra riproporsi nel caso dei Vescovi emeriti che abbiano rinunciato all'incarico per infermità o altra grave causa tale da impedire la prosecuzione dell'adempimento dell'ufficio.

Tuttavia, la norma bilateralmente convenuta sembra suscettibile di armonizzarsi anche con un sistema pensionistico del clero articolato su prestazioni essenziali, gestite dal sistema previdenziale pubblico, e su prestazioni aggiuntive o complementari, gestite autonomamente dalla Confessione. Con una particolarità, riguardante quest'ultima forma di previdenza, da mettere adeguatamente in evidenza.

Nel sistema previdenziale generale, la previdenza integrativa è essenzialmente previdenza privata, finanziata con contribuzioni degli assicurati

che abbia compiuto i settantacinque anni di età è invitato a presentare la rinuncia all'ufficio al Sommo Pontefice, il quale provvederà, dopo aver valutato tutte le circostanze. / Il Vescovo diocesano che per infermità o altra grave causa risultasse meno idoneo all'adempimento del suo ufficio, è vivamente invitato a presentare la rinuncia all'ufficio».

⁴⁶ Art. 5 della delibera CEI n. 58 del 1991 («Testo unico delle disposizioni di attuazione delle norme relative al sostentamento del clero che svolge servizio in favore delle diocesi»). All'erogazione dell'assegno provvede l'Istituto centrale per il sostentamento del clero, avvalendosi di una quota delle risorse annualmente trasmessegli dalla CEI. L'assegno viene corrisposto dal momento in cui il Vescovo lascia il governo della diocesi di cui era Vescovo o Amministratore o, se Ausiliare, cessa dall'incarico. Nel caso del sacerdote, l'assegno viene corrisposto dal momento in cui il Vescovo diocesano lo riconosce permanentemente inabile e gli revoca tutti gli incarichi ministeriali oppure, in caso di inabilità temporanea, fino a revoca del provvedimento o a una nuova attribuzione di incarichi ministeriali a tempo pieno. L'Istituto centrale provvede a versare al Fondo clero INPS i contributi eventualmente ancora dovuti dai sacerdoti inabili e dai Vescovi emeriti infrasestantacinquenni: Determinazione assunta dalla XXXI Assemblea generale della CEI (15-19 maggio 1989), in *Notiz. CEI* 1989, 5/142-144 e successive modifiche.

che vengono investite per ricavare risorse utili a pagare le prestazioni. Come è stato osservato, «[i]n linea di principio, il pilastro previdenziale privato non dovrebbe beneficiare del sussidio dal bilancio pubblico, la sua logica essendo che gli attivi provvedano con i loro risparmi accumulati nella vita lavorativa a finanziare le loro future pensioni»⁴⁷. L'unica forma di intervento pubblico dovrebbe consistere in un sussidio realizzato «nella forma del trattamento fiscale privilegiato accordato al reddito (e al capitale) del risparmio previdenziale»⁴⁸. La previdenza integrativa cui allude la previsione dell'articolo 27, primo comma, della legge n. 222 del 1985 si colloca invece, almeno allo stato attuale di attuazione della norma, in una prospettiva diversa, dal momento che attinge al canale pubblico di finanziamento derivante dalla ripartizione dell'otto per mille.

Pur con questa rilevante particolarità, ove l'esigenza di perseguire obiettivi di riequilibrio economico della gestione del Fondo clero INPS dovesse ripercuotersi sul fronte dei trattamenti pensionistici erogati, in particolare incidendo sulla possibilità di cumulo di diverse prestazioni, questo tipo di interventi complementari potrebbero proiettarsi su ben più vasta scala di quella attuale, assumendo anche una sorta di veste "premiale", rivolta cioè non più (o non più soltanto) a contribuire al superamento di quelle che possono presentarsi come situazioni di bisogno peculiarmente qualificate dalla sostanziale inabilità all'esercizio del ministero da parte del pensionato, quanto a riconoscere come valore aggiunto l'impegno quantitativo e qualitativo che abbia caratterizzato l'attività svolta, durante la propria vita "lavorativa", dal soggetto assicurato.

Anche la Confessione trarrebbe un vantaggio evidente da questo sistema, in quanto godrebbe di un maggiore grado di autonomia – non diversamente da quanto accade con il nuovo sistema di sostentamento – nel "trasferire" al livello di trattamento pensionistico complementare, secondo elementi di giudizio esclusivamente propri, in grado di tenere conto al meglio delle caratteristiche intrinseche dell'attività considerata, l'apprez-

⁴⁷ I. BERTUCCI, *La questione del modello delle pensioni*, cit., p. 29.

⁴⁸ *Ibidem*.

zamento dell'apporto offerto dai singoli soggetti impegnati, spesso su più fronti, nel servizio a favore della comunità dei fedeli.

L'ebook propone una lettura aggiornata della legge 22 dicembre 1973, n. 903, sulla previdenza dei ministri di culto, nel cinquantesimo anniversario dall'approvazione. Affronta i problemi di coordinamento col regime pensionistico generale, mettendo in luce le irrinunciabili esigenze di equità previdenziale, di razionalità e sostenibilità finanziaria del sistema. Individua le cause del disavanzo strutturale del Fondo dei ministri di culto esistente presso l'INPS, suggerendo possibili soluzioni in vista di una riforma della materia.

Angelo Licastro è professore ordinario di Diritto ecclesiastico nel Dipartimento di Giurisprudenza "Salvatore Pugliatti" dell'Università degli Studi di Messina.