

PREVIDENZA PROFESSIONISTI

Enti privati. Inclusi nei target di risparmio fissati per il pubblico, ma senza garanzie per l'adeguatezza dei futuri trattamenti

Per le Casse autonomia frenata

Necessarie norme chiare per mettere in atto strategie di lungo periodo

Federica Micardi

La previdenza dei professionisti ha bisogno di avere un'identità definita. Questa necessità, emersa in diverse occasioni da quando le Casse sono state inserite nell'elenco Istat "a fini statistici", diventa oggi più stringente.

La crisi degli ultimi anni ha infatti accentuato la tendenza dello Stato a cercare soldi dove ci sono, e non si può negare l'appello che esercita il patrimonio di oltre 50 miliardi di euro accumulato dalle Casse a garanzia delle pensioni dei propri iscritti, oltre due milioni di professionisti.

Proprio allo scopo di "garantire" queste future pensioni la riforma Fornero (Dl 201/2011) ha imposto agli enti di previdenza privati di avere un equilibrio a 50 anni. Tempo concesso per allinearsi ai nuovi parametri: nove mesi. La risposta degli enti non si è fatta attendere, delibere di riforma sono state fatte con interventi sull'età pensionabile, sul contributo soggettivo, sul metodo di calcolo - si è ampliata la platea di chi adotta il sistema di calcolo contributivo - sul contributo integrativo. Una lungimiranza che non ha un analogo nella previdenza pubblica. Il motivo? Lo Stato ne è garante, quindi una tale prudenza non è necessaria. Se ne dovrebbe dedurre, dunque, che la previdenza dei professionisti è privata. Non deve

gravare sulle casse dello Stato e per questo deve dimostrare di avere le forze necessarie per stare in piedi da sola.

Però quando si tratta di "fare cassa" gli enti privati diventano improvvisamente pubblici. L'ultimo clamoroso caso riguarda la spending review (Dl 95/2012), estesa a tutti gli enti inclusi nell'elenco Istat: le Casse devono sottostare ai risparmi imposti alle amministrazioni pubbliche e riversare allo Stato quanto ac-

DISPARITÀ GENERAZIONALE

Il rapporto tra pensione e ultimo reddito tra vent'anni difficilmente potrà superare il 40% oggi arriva fino al 70%

cumulato grazie ai tagli; non si tratta di una cifra consistente (per la Cassa dei dottori commercialisti si stima saranno 393mila euro nel 2013) ma è un segnale allarmante.

Oggi la preoccupazione degli enti di previdenza privati è concentrata sull'adeguatezza delle pensioni dei professionisti, problema su cui lo Stato per ora non è intervenuto. Il rapporto tra l'ultimo reddito da lavoro e l'assegno pensionistico tra vent'anni difficilmente potrà superare il 40% (per le pensioni in essere og-

gi arriva al 70%), con una disparità di trattamento tra vecchie e nuovi iscritti che sta creando una frattura tra le generazioni.

E i tentativi fatti dagli enti per ridurre queste differenze si sono scontrati con la giurisprudenza. Un caso noto è il contributo di solidarietà introdotto dai dottori commercialisti sulle pensioni più ricche per "addolcire" il passaggio al sistema contributivo, bocciato dalla Cassazione. Uno stop difficile da capire, soprattutto quando il contributo di solidarietà introdotto dalla riforma Fornero sulle pensioni pubbliche e private, da convogliarsi nelle casse statali, è invece legittimo. Per non parlare del contributo di solidarietà dell'1%, previsto sempre dalla riforma Fornero, che i pensionati vengono obbligati a versare all'ente privato in cui sono iscritti se questo entro settembre 2012 non riusciva a garantire la stabilità a 50 anni. Due interventi possibili grazie a norme di legge, ma salta agli occhi la "disparità di trattamento" tra le diverse Casse.

Un altro problema, acuitizzato dalla crisi, riguarda la necessità di un welfare delle professioni. Le Casse hanno più volte aperto alla possibilità di un welfare condiviso, così da sfruttare le economie di scala, e i soldi necessari potrebbero arrivare da una tassazione delle rendite pari a quella applicata alla previdenza com-

plementare (1,5%). Le Casse, invece, vedono tassati i propri rendimenti al 20% come un qualsiasi investitore privato. A differenza di quest'ultimo, però, non hanno la stessa libertà di "movimento" perché devono attenersi a comportamenti prudenziali e a regole stringenti per contenere il rischio. Il risultato: si abbassa il rendimento medio a scapito del montante individuale.

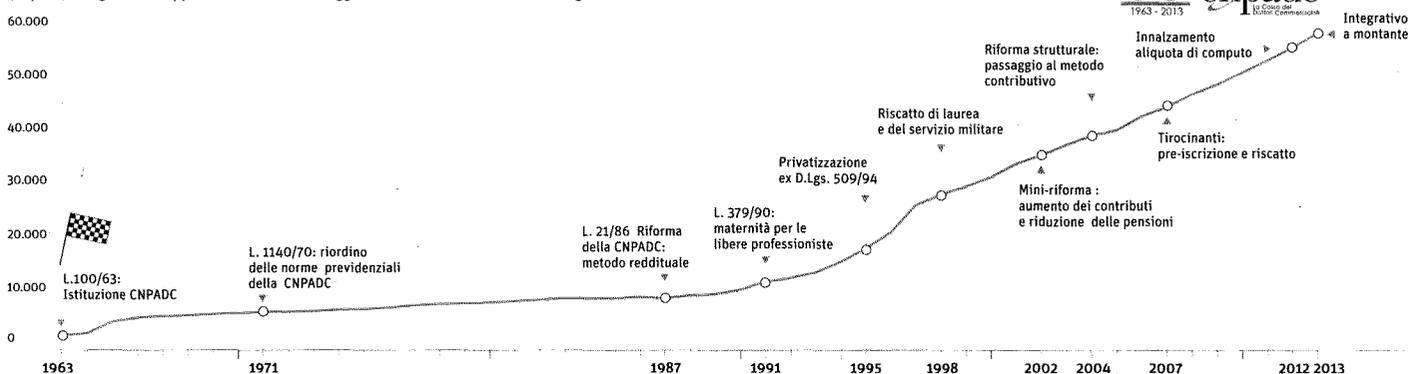
Oggi emerge chiaramente la necessità delle Casse di avere norme chiare per mettere in atto strategie di lungo periodo volte a garantire non solo la stabilità ma anche l'adeguatezza. L'incertezza, di contro, crea difficoltà gestionali e mette a rischio la governabilità del sistema.

L'interesse pubblico della previdenza privata non è in discussione, e questo giustifica i diversi livelli di controllo cui gli enti sono soggetti, ma la natura delle Casse deve essere definita: secondo il Dlgs 509/94 hanno una «personalità giuridica di diritto privato» se, però, si decide di considerarli "enti pubblici" devono essere tali a tutti gli effetti, e quindi soggetti sì alla spending review ma anche esonerati dalle imposte dirette e dall'imposta di bollo che nel 2012 hanno garantito all'erario circa 26 milioni di euro da parte della sola Cassa dei dottori commercialisti ed esperti contabili.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Le tappe dei 50 anni della Cassa dei dottori commercialisti

L'appuntamento di giovedì, a Roma, offrirà anche l'occasione per celebrare il 50° anniversario della Cassa nazionale dei dottori commercialisti (Cnpadc). Nel grafico le tappe fondamentali dalla legge istitutiva del 1963 e la crescita degli iscritti



ANALISI

L'indipendenza «imperfetta»

di **Renzo Guffanti**

La Cassa nazionale di previdenza e assistenza dottori commercialisti (Cnpadc) è nata nel 1963 come ente di diritto pubblico ma, sulla base del portato normativo del decreto legislativo 509/1994, si è trasformata nel 1995 in associazione di diritto privato, sua attuale veste giuridica.

Dal 1995, quindi, Cnpadc svolge la sua funzione di previdenza e assistenza a favore dei dottori commercialisti, iscritti agli Albi professionali, e dei loro familiari, in autonomia organizzativa, gestionale e contabile, sotto la vigilanza dei ministeri del Lavoro e dell'Economia e senza usufruire di finanziamenti pubblici.

Il concetto di autonomia non è quindi quello della immaginifica zona franca da indirizzi e controlli (che, anzi, oggi si sostanziano in un complesso sistema), ma quello di una vigilata autosufficienza gestionale passa attraverso la capacità dell'ente di monitorare nel tempo gli equilibri strutturali e, se del caso, adottare provvedimenti regolamentari adeguati ad assicurare detta autosufficienza, anche nell'interesse degli iscritti a venire, sempre nel rispetto dell'adeguatezza della prestazioni.

In altre parole, per la Cassa dottori commercialisti la vera e significativa autonomia non è *tout court* quella formalmente garantita dal Dlgs 509/1994, ma è quella raggiunta e conquistata con i sacrifici dell'intera categoria, senza aiuti esterni, attraverso anni di gestione e provvedimenti oculati e previdenti, a partire dalla fondamentale riforma del 2004.

C'è però un paradosso tutto italiano.

A dispetto della pretesa tensione del legislatore e dell'asserito sentire comune nei confronti del necessario equilibrio degli enti previdenziali -

talvolta tacciati di inerzia strategica rispetto al mutare delle dinamiche previdenziali ed economiche, con il conseguente rischio di maggiori futuri oneri sociali a carico del sistema - assistiamo ultimamente a un fenomeno di segno contrario: alle Casse di previdenza non si chiede "semplicemente" di pagare adeguate pensioni e prestare idonea assistenza senza "pesare" sul sistema, né - semplicemente - si chiede di contribuire al medesimo con il pagamento di rilevante (e doppia) imposizione.

Con l'inserimento quasi dieci anni or sono delle Casse professionali nell'elenco Istat delle Pubbliche amministrazioni (elenco la cui funzione sarebbe quella di individuare i soggetti i cui conti concorrono alla costruzione del Conto economico consolidato delle Amministrazione pubbliche) e grazie all'uso che di tale elenco il legislatore reiteratamente ha fatto e continua a fare, si sta imponendo alle Casse in via pressoché sistematica l'assoggettamento a normative pubbliche che talora si traducono addirittura in ulteriori versamenti e pagamenti a vantaggio del sistema pubblico e a svantaggio delle platee previdenziali assistite.

Condizione comprensibile se le Casse vivessero di finanziamenti pubblici, ma che riesce francamente incongruente laddove le stesse si devono sostenere, per esplicita previsione normativa, in piena autonomia gestionale, senza costi per il sistema.

In questo senso - esemplificativa di quella che ormai appare una vera e propria deriva legislativa - è la recente applicazione alle Casse di previdenza della cosiddetta *spending review*, ancora una volta in forza di quella «capacità trattativa» al sistema pubblico dovuta al citato elenco Istat, con la conseguenza che alle Casse vengono imposte «ridu-

zioni di costi» (non sostenuti né finanziati dal sistema pubblico, e indipendentemente dalla loro coerenza gestionale), con obbligo di...versare allo Stato il differenziale forzatamente «risparmiato»...

E non è tutto. A quanto illustrato sopra si aggiunge infatti il confuso accatastamento di miopi interventi giurisprudenziali, spesso a protezione di diritti acquisiti e spesso con poca attenzione a quelli delle generazioni a venire, volti a limitare o depotenziare il potere degli enti di apportare quelle modifiche ai propri sistemi previdenziali finalizzate a garantirne la sostenibilità finanziaria nei termini imposti dal legislatore, con riforme, peraltro, sempre necessariamente approvate dai ministeri vigili con specifici decreti.

Schematizzando, quindi:

- il legislatore del 1994 - con intervento strutturale di politica economico/previdenziale - ha attribuito alle Casse un'autonomia regolamentare e operativa volta alla gestione della cosa previdenziale da parte delle medesime senza costi per il sistema pubblico e senza finanziamenti del medesimo;

- il legislatore di oggi, con interventi atomistici e di momento, legge come interessante area di contribuzione al sistema pubblico quell'autonomia ed il connesso e responsabile accumulo delle risorse necessarie a pagare le pensioni future (e non solo quelle di oggi);

- giurisprudenza non marginale sta interpretando l'autonomia normativo-regolamentare delle Casse come non pienamente legittimante ad interventi sui propri sistemi di regole, nemmeno nel rispetto del rapporto tra contributi pagati e prestazione pensionistica attesa, a prescindere dalle approvazioni e dai vagli ministeriali e dagli equilibri finanziari degli enti.

Il quadro che se ne ricava è quello di un'autonomia

«imperfetta», connotata da doveri non pari, e non per difetto, alle responsabilità attribuite agli enti, mentre - dato che la cosa non sostanzia un generico «braccio di ferro» tra poteri e interessi contrapposti, ma si gioca sul filo del diritto degli associati a sistemi previdenziali equi e sostenibili - l'auspicio è che per il futuro le Casse possano orientarsi nella loro missione costituzionale riferendosi a punti cardinali meglio definiti.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

L'EFFETTO

L'obbligo di sottostare a tagli di spesa e tasse ma senza tutele statali va a svantaggio delle platee assistite

LA GIURISPRUDENZA

L'orientamento dei giudici riduce la legittimità degli enti a decidere sulle proprie regole

I controlli sui conti. Per la natura pubblicistica dell'attività le Casse rispondono alla magistratura contabile

La parola finale va alla Corte

Cresciuta l'esigenza di verifiche attente sulle risorse della collettività

di **Luigi Giampaolino**

L'attività di controllo della Corte dei Conti sugli enti previdenziali, si inserisce in un definito e capillare sistema che ha assunto connotati linearmente dipendenti dall'evoluzione di tutto il sistema previdenziale del nostro Paese, fortemente ancorato alla Carta costituzionale da cui trae i principi ispiratori.

L'articolo 38 della Costituzione, infatti, garantisce ai lavoratori «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria» e prevede che le forme di tutela siano affidate a organi e istituti predisposti o integrati dallo Stato.

In questo contesto previdenziale e assistenziale strutturalmente sottoposto a grande revisione e nell'ottica costituzionalmente imposta e condivisa di offrire tutela previdenziale a un numero sempre più ampio di categorie, nascono le Casse di previdenza dei liberi professionisti, dapprima a natura giuridica di diritto pubblico, tra le quali la Cassa dei dottori commercialisti istituita con la legge 100/1963.

Da questo clima riformista non poteva rimanere avulsa la Corte dei Conti, la quale con la legge 259/1958, viene investita del potere di controllo sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati dallo Stato. Questa legge rappresenta l'espressione

rinnovatrice dell'ordinamento in quanto riguarderà non solo enti pubblici, ma anche forme giuridiche private quali società, fondazioni, associazioni riconosciute o non riconosciute.

L'impronta innovativa tracciata dalle riforme degli anni Cinquanta ha trovato proseguimento con il decreto legislativo 509/1994 che ha trasformato le Casse professionali da soggetti di natura pubblica a soggetti privati senza scopo di lucro attribuendo loro autonomia gestionale, organizzativa e contabile, mantenendo però attivo, data la natura pubblica dell'attività da esse svolta, il controllo affidato alla magistratura contabile.

È facilmente intuibile che il controllo svolto dalla Corte opera in parallelo all'azione svolta da altri organismi, i cui meccanismi di verifica sono condotti dal ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e dal ministero dell'Economia e delle finanze, ma anche da altri enti o organismi. Da ultimo, infatti, con il decreto legge 98/2011 (convertito con legge 111/2011) la Covip, già autorità di vigilanza sui fondi pensione, assume un ruolo non privo di rilievo di verifica degli investimenti e della composizione del patrimonio delle Casse. Tuttavia, nonostante la presenza di diverse istituzioni, l'importanza della partecipazione della Corte dei conti a questa attività deriva dal fatto che è la medesima che riferisce al Parlamento i risultati del controllo condotto sulla gestio-

ne finanziaria.

Negli ultimi anni, la pressante crisi economica che ha colpito l'intera economia mondiale congiuntamente alla presenza di fattori di criticità interni al sistema pensionistico - primo fra tutti il progressivo innalzamento dell'aspettativa di vita - ha spinto gli enti di previdenza a pensare a una profonda riorganizzazione dei propri regolamenti interni.

Si tratta di interventi imprescindibili, direi quasi obbligati, per le Casse professionali, che per espressa previsione normativa non possono ottenere trasferimenti finanziari da parte dello Stato e devono provvedere a mantenere nel tempo il faticoso equilibrio tra entrate contributive e spesa per pensioni, potendo contare soltanto sui flussi contributivi dei propri iscritti.

Non è tutto. Alle Casse di previdenza è stato richiesto un ulteriore impegno gestionale: dall'entrata in vigore dell'articolo 24, comma 24 del decreto legislativo 201/2011 (il decreto Salva-Italia) devono "tarare" i loro equilibri di bilancio su un orizzonte temporale di cinquant'anni e non più su un trentennio. Per questa ragione sono state interessate da una serie di interventi e di disposizioni al riguardo, che mirano al contenimento della spesa, soprattutto rispetto al personale e ai consumi intermedi, modulando anche la gestione degli investimenti, visto l'impatto che queste politiche hanno sui

conti pubblici.

In tale contesto alcune Casse si sono fatte promotrici di una serie di interventi di riforma, attraverso l'introduzione del meccanismo di calcolo contributivo delle pensioni che ha permesso di salvaguardare l'equilibrio finanziario di lungo periodo.

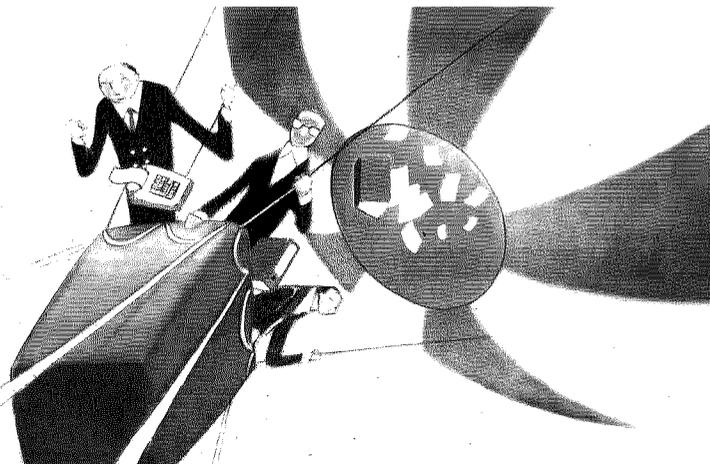
La funzione della Corte dei conti si esaurisce, come anticipato, nel riferire al Parlamento l'esito dei controlli svolti e attraverso gli elementi valutativi pervenuti è possibile analizzare lo stato di salute degli enti controllati e, laddove fosse necessario, porre in essere una mirata attività di indirizzo legislativo. È da ricordare, inoltre, che negli ultimi anni l'esigenza di un controllo più attento sulle risorse finanziarie provenienti dalla collettività sia nettamente più stringente e sentita da tutto il Paese.

Nel complesso sistema dei controlli, in parte illustrato, auspico, dunque, il mantenimento del clima di profonda e consolidata collaborazione che finora ha contraddistinto le istituzioni interessate, nel rispetto della riconosciuta autonomia statutaria e regolamentare delle Casse professionali - cui non sono, peraltro, estranei incisivi poteri di vigilanza e di interventi riservati all'autonomia statale -, fiducioso che gli enti controllori adempiranno in maniera appropriata e sinergica al ruolo così delicato, ma nel contempo necessario, che la legge gli ha affidato.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

INTERVENTI

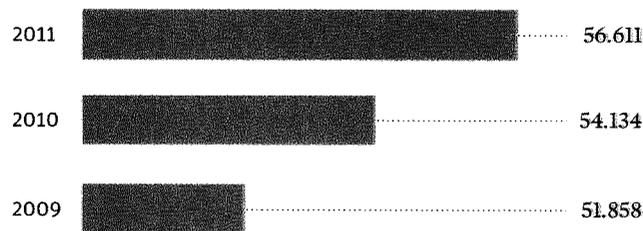
L'analisi dello stato di salute degli enti vigilati consente, laddove fosse necessario, di mettere a punto un'attività d'indirizzo legislativo mirata



I numeri dei dottori commercialisti

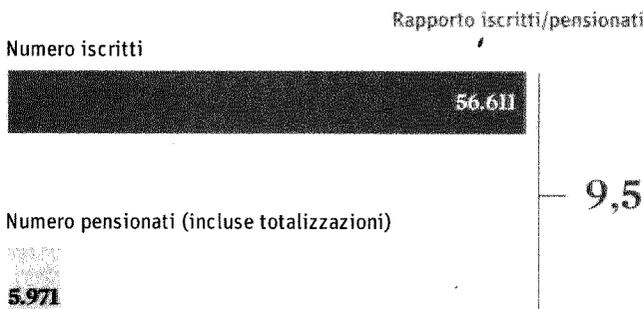
ISCRITTI

Il numero degli iscritti alla Cnpadc dal 2009 al 2011



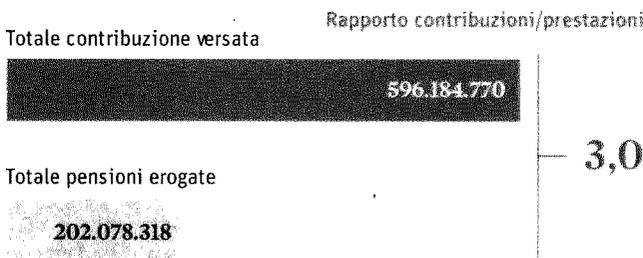
PENSIONATI

Il numero dei pensionati nel 2011 (incluse le totalizzazioni)



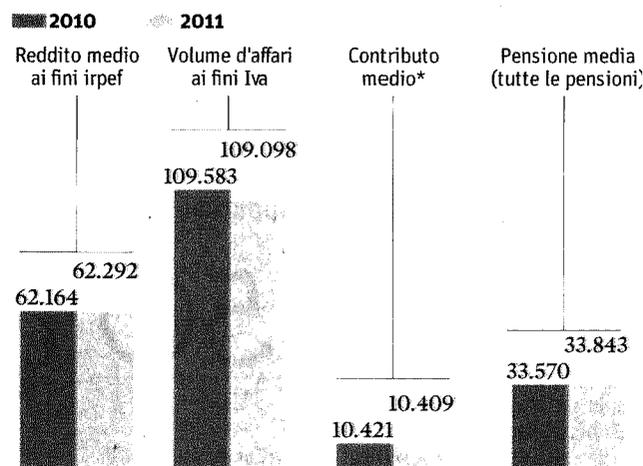
CONTRIBUZIONE E PRESTAZIONI

Totale 2011 della contribuzione versata e delle pensioni erogate (in euro)



REDDITI

Importi medi di reddito, volume d'affari, contributo e pensione 2010-11



L'appuntamento di giovedì

50° cnpadc

1963 - 2013

La Cassa dei Dottori Commercialisti

La Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei dottori commercialisti (Cnpadc) dedica l'appuntamento annuale del «Forum in Previdenza» al tema dell'«Autonomia delle Casse, tra enunciazioni e contraddizioni». L'evento si svolge giovedì 9 maggio a Roma presso il teatro Capranica (in piazza Capranica) a partire dalle ore 9.45 fino alle 13.30. Dopo i saluti e gli interventi istituzionali, il programma prevede una prima tavola rotonda - dalle ore 10.30 - il cui tema sarà «L'autonomia imperfetta: aspetti economici, gestionali e contributo al macro-sistema». Partecipano: il presidente dell'Associazione enti previdenziali privati (Adepp) Andrea Camporese, gli ex ministri del Lavoro e della Previdenza sociale, l'onorevole Cesare Damiano (2006-2008) e il senatore Maurizio Sacconi

(2008-2011), il presidente della Commissione speciale per l'esame degli atti del Governo, l'onorevole Giancarlo Giorgetti. Alle ore 12 prende il via la seconda tavola rotonda sullo «Stato dell'arte giuridico e possibili linee di evoluzione normativa del "sistema Casse"» che vedrà la partecipazione di Roberto Garofoli, consigliere di Stato, capo di Gabinetto del ministro per la Pubblica amministrazione e semplificazione, di Aristide Police, docente di diritto amministrativo presso l'Università di Roma Tor Vergata e di Francesco Verbaro, docente della Scuola superiore Pubblica amministrazione. Il presidente della Cnpadc, Renzo Guffanti, prenderà parte a entrambi gli approfondimenti. Per informazioni: tel. 06.3751827; foruminprevidenza@sinderesi.it; www.cnpadc.it

LE LEGGI

Legge 259/1958

■ È la legge che attribuisce alla Corte dei conti il potere di controllo sugli enti finanziari sovvenzionati dallo Stato. Riguarda non solo gli enti pubblici, ma anche forme giuridiche private (società, fondazioni, associazioni riconosciute o non)

Legge 509/1994

■ Ha trasformato le Casse professionali da soggetti di natura pubblica a soggetti privati senza scopo di lucro. Hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile, ma data la natura pubblica dell'attività il controllo resta alla magistratura contabile

DI 98/2011 convertita legge 111/2011

■ La Covip ha un ruolo di rilievo nella verifica degli investimenti e del patrimonio delle Casse

Dlgs 201/2011

■ Equilibrio di bilancio su 50 anni e non più su 30

La qualificazione. Tesi a confronto

Sulla «veste» giuridica ancora aperto il dibattito

di **Roberto Garofoli**

Da tempo è dibattuta la reale natura giuridica di soggetti che pur avendo forma privatistica presentano - riguardo all'attività istituzionalmente svolta e al regime giuridico cui soggiacciono - non irrilevanti connotazioni pubblicistiche.

Il tema - che interessa, tra gli altri, i soggetti provenienti dalla privatizzazione degli enti pubblici economici, le fondazioni di origine bancaria, le associazioni e fondazioni deputate alla gestione di forme obbligatorie di previdenza e di assistenza per talune categorie professionali, sorte dalla privatizzazione degli enti previdenziali - presenta importanti risvolti applicativi.

La qualificazione in termini pubblicistici, anche conseguente al riscontro in capo ai soggetti elencati sopra delle connotazioni strutturali proprie del cosiddetto organismo di diritto pubblico, determina, invero, l'obbligo di attenersi alle procedure di evidenza pubblica in sede di affidamento di appalti "sovra-soglia", l'applicazione della disciplina in tema di accesso agli atti, l'assoggettabilità allo statuto penale della pubblica amministrazione.

Quanto agli enti previdenziali privatizzati dal Dlgs 509 del 30 giugno 1994, è stata non poco discussa la loro qualificabilità in termini di organismi di di-

ritto pubblico, la cui nozione - elaborata dal diritto europeo con l'intento di "snidare" la pubblicità reale di enti pure formalmente privati ed evitare che gli stessi si sottraggano alle procedure di evidenza pubblica - si fonda su tre elementi strutturali: la personalità giuridica, il soddisfacimento di bisogni di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale e la sottoposizione a un'influenza pubblica dominante, quest'ultima desunta alternativamente dal finanziamento pubblico maggioritario dell'attività, dalla sottoposizione della relativa gestione al controllo di soggetti pubblici, ovvero dalla partecipazione di enti pubblici alla designazione di più della metà dei componenti degli organi di amministrazione, direzione o vigilanza.

Ebbene, con riferimento all'elemento della sottoposizione all'influenza pubblica dominante, è emerso nella giurisprudenza del Consiglio di Stato un consolidato orientamento che, valorizzando la disciplina prevista agli articoli 2 e 3 del Dlgs 509/1994, ritiene la sussistenza di un penetrante controllo pubblico sugli enti previdenziali privatizzati: in tal senso, si rimarca la previsione legislativa di poteri di commissariamento in capo al ministro del Lavoro - di concerto con i ministri rispettivamente competenti a esercitare la vigilanza per i diversi enti trasformati - in caso di squilibri

economici di gestione o di gravi violazioni da parte degli organi di amministrazione e di rappresentanza dell'ente, con la nomina di un commissario straordinario per il riequilibrio della gestione. È altresì valorizzato il potere di vigilanza, esercitato dalle Autorità statali indicate sopra, con la formulazione di motivati rilievi sui bilanci preventivi, sui conti consuntivi, sulle note di variazione del bilancio di previsione, oltre che dai ministeri del Lavoro e dell'Economia in forma di approvazione dello statuto, dei regolamenti, di ogni eventuale modifica e integrazione degli stessi.

Su altra posizione chi sostiene - soprattutto in dottrina - che l'intervento ministeriale di vigilanza si concretizza essenzialmente in un mero riscontro di legalità, non anche in valutazioni di merito, sicché non si delineerebbe quella situazione di direzione ed eterocontrollo, da parte della mano pubblica, richiesta perché risulti integrato il requisito dell'influenza pubblica dominante.

Per vero, non di rado, il Consiglio di Stato ha desunto il requisito dell'influenza pubblica dominante anche dal sistema di contribuzione obbligatoria cui sono tenuti gli appartenenti alle categorie di personale destinatari del trattamento previdenziale, considerata un'erogazione di denaro necessitata *ex lege*, riconducibile allo schema del finanziamento

pubblico, ancorché indiretto, delle Casse previdenziali; impostazione tuttavia non condivisa da chi ritiene che il finanziamento maggioritario debba determinare una reale dipendenza del sovvenzionato dall'ente che finanzia, non ricorrente per gli enti previdenziali, atteso che il versamento dei contributi è effettuato in loro favore, ma nell'interesse dei contribuenti medesimi, senza, quindi, che si crei un rapporto di "dipendenza" dallo Stato.

Giova tuttavia considerare che sul tema della qualificazione degli enti previdenziali privatizzati come organismi di diritto pubblico è intervenuto l'articolo 1, comma 10-ter, del Dl 162/2008 (convertito dalla legge 201 del 22 dicembre 2008) che espressamente esclude la qualificazione come organismi di diritto pubblico per taluni enti, tra cui quelli previdenziali.

Non pochi dubbi sono stati, tuttavia, espressi in merito alla compatibilità con la *primauté* del diritto europeo della richiamata previsione nazionale, laddove esclude aprioristicamente taluni soggetti dall'ambito di applicazione delle norme in tema di procedure di evidenza pubblica, senza consentire un'analisi caso per caso, volta a verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti strutturali propri della nozione di organismo di diritto pubblico.

COINVOLTI

Il tema interessa una pluralità di soggetti tra i quali quelli provenienti dalle privatizzazioni e le fondazioni bancarie

© RIPRODUZIONE RISERVATA

LA QUALIFICAZIONE**La prova**

- La qualificabilità degli enti formalmente privati in termini di organismi di diritto pubblico si fonda su tre elementi strutturali:
- la personalità giuridica
- il soddisfacimento di bisogni di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale
- la sottoposizione a un'influenza pubblica dominante

L'influenza pubblica

- L'influenza pubblica dominante è desunta alternativamente:
- dal finanziamento pubblico maggioritario dell'attività
- dalla sottoposizione della relativa gestione al controllo di soggetti pubblici
- dalla partecipazione di enti pubblici alla designazione di più della metà dei componenti degli organi di amministrazione, direzione o vigilanza

L'inclusione negli indici Istat. Gli effetti negativi qualora non fosse limitata a fini statistici

Un'autosufficienza esposta al rischio di ulteriori vincoli

di **Aristide Police**

A partire dalla riforma, risalente ormai al 1994, con cui lo svolgimento delle attività previdenziali e assistenziali a favore delle categorie di lavoratori e professionisti è stato assegnato alle Casse previdenziali privatizzate, queste sono state chiamate a operare in «autonomia gestionale, organizzativa e contabile...nei limiti fissati...in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta», nel contestuale perseguimento – senz'altro in linea con le più recenti modifiche costituzionali – di una «gestione economico-finanziaria» che sia in grado di «assicurare l'equilibrio di bilancio».

Siamo in presenza di quella cosiddetta autonomia "imperfetta" in ragione della quale permane la forte influenza di un sistema di vigilanza ministeriale, di un obbligo di controllo da parte della Corte dei Conti sulla specifica materia della gestione delle assicurazioni obbligatorie e di una facoltà di intervento statale in caso di disavanzo economico-finanziario, convergente nel riconoscimento di potere di commissariamento delle Casse stesse.

Particolare rilevanza assume l'intervento con cui il legislatore del 2009, dopo aver sancito l'obbligo di concorrere al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica in capo alle amministra-

zioni pubbliche e aver previsto che per esse dovessero intendersi tutti «gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (Istat)», ha ritenuto di includervi anche le Casse previdenziali privatizzate.

Esse, pertanto, sono state inevitabilmente destinatarie dei numerosi rinvii applicativi contenuti nelle più recenti riforme dirette al contenimento dei costi di gestione della cosa pubblica, venendo così esposte al rischio di un'indebita lesione dei profili di autosufficienza gestionale, economica, patrimoniale e finanziaria che ne hanno caratterizzato sin dal principio la costituzione.

Le perplessità che una tale inclusione ha avuto modo di sollevare sono state oggetto di specifiche pronunce da parte del giudice amministrativo di primo grado il quale, in una recente sentenza del 2012, ha affermato che, stante la «completa autonomia finanziaria delle...ricorrenti, che si manifesta con la capacità delle stesse di provvedere con le proprie entrate a fronteggiare per intero le spese sostenute per l'attività svolta...manca il presupposto che in coerenza con le finalità perseguite potrebbe giustificare il loro inserimento nell'elenco Istat, e cioè un costo per la finanza pubblica e per il bilancio dello Stato che va contenuto». Al tempo stesso, il Tar Lazio-Ro-

ma ha stabilito che per le Casse privatizzate «non è configurabile una spesa che la finanza pubblica potrebbe in futuro essere costretta a sopportare per assicurare il pareggio di bilancio...», atteso che a questo fine esse sono già state fornite dal legislatore di strumenti propri per provvedere in via autonoma».

Sebbene la pronuncia in esame sia stata oggetto di un'impugnazione – proposta dall'Istat e accolta nel novembre 2012 – è significativo osservare come la pronuncia definitiva dei giudici di Palazzo Spada non smentisca né invalidi di fatto l'effettiva portata delle richiamate considerazioni.

È muovendosi in una tale prospettiva sistemica, dunque, che diventerà possibile riconoscere e (cercare di) minimizzare i rischi connessi al mancato riconoscimento delle effettive coordinate operative in cui è chiamata a muoversi l'autonomia gestionale delle Casse privatizzate.

Sibadi, infatti, come un recepimento acritico delle innovazioni legislative in tema di riduzione dei costi degli apparati pubblici è uno dei pregiudizi maggiori cui può essere esposta l'autonomia delle Casse privatizzate.

La loro inclusione nell'indice Istat, se non limitata a fini statistici, rischia concretamente di risolversi in un'applicazione indiscriminata anche a tali soggetti

delle disposizioni in tema di contenimento della spesa pubblica in assenza dei presupposti legislativi che dovrebbero fungere da limite e garanzia della caratteristica autonomia gestionale e finanziaria che il legislatore ha, sin dal principio, deciso di riservare a tali soggetti.

L'introduzione di vincoli ulteriori rispetto a quello del corretto impiego dei contributi obbligatori in capo alle Casse comporterebbe un indebito assoggettamento a prelievo di risorse private: gli oneri previdenziali versati dagli iscritti. Attraverso una sorta di tassazione occulta, difatti, verrebbe a realizzarsi un prelievo indiretto a carico dei soli iscritti alle Casse privatizzate, mascherandolo sotto forma di intervento di riduzione della spesa di gestione di tali soggetti, agendo così in violazione delle rinforzate garanzie di intangibilità che l'articolo 38 della Costituzione pone sui versamenti dei privati destinati all'erogazione di prestazioni previdenziali e assistenziali, nonché dell'articolo 23 della Costituzione secondo cui ogni prestazione patrimoniale può essere imposta solamente dalla legge.

Laddove, pertanto, venissero a essere intaccati tali principi rischierebbe di venir meno la stessa finalità statutaria delle Casse privatizzate che, così come ricordato dall'articolo 2.2 dello Statuto della Cnpsc, consiste nell'erogare prestazioni previdenziali e assistenziali «ricongiungibili all'articolo 38 della Costituzione».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Lo scenario. Le previsioni a 30 e 50 anni dovranno tener conto dell'evoluzione del quadro economico

Professionisti competitivi con un welfare integrato

di **Francesco Verbaro**

Anche nel settore delle libere professioni le sfide economiche e del mercato del lavoro hanno avuto un impatto rilevante travolgendo settori che si reputavano immuni e protetti, evidenziando il carattere non protezionistico di fatto di istituzioni tradizionali, come gli ordini, rispetto alle logiche del mercato. Per cui mentre in Italia si discuteva di liberalizzazione e di modificare il sistema degli ordini, le regole ferree dell'economia travolgevano tutto e tutti, rendendo superate in termini di *mismatch* tra domanda e offerta le riforme annunciate. Proprio la crisi economica e i conseguenti cambiamenti in materia di previdenza hanno evidenziato come occorra far fronte alle sfide che colpiscono il lavoratore, autonomo o subordinato, attraverso un approccio integrato che si fondi su un welfare che copra tutte le dimensioni dell'essere umano rispetto ai rischi di una vita lunga: lavorativi, sociali e biometrici. Il Libro bianco sulle pensioni della Ue ha per primo declinato la necessità di un intervento di policy olistico che veda i legislatori nazionali intervenire su previdenza, lavoro, sanità e spesa sociale in maniera integrata. Con l'adozione diffusa di sistemi pensionistici a contributivo e il prolungamento dell'aspettati-

va di vita cambiano le tipologie di rischio finora monitorate, che si ripercuotono non tanto sui singoli sistemi o enti che comunque mantengono alcuni rischi in presenza di sistemi a ripartizione, ma sulla collettività. I sistemi previdenziali fondati sul contributivo sono così oggi fortemente influenzati dai rischi professionali e economici da un lato e dai rischi biometrici dall'altro che rischiano di trasmettere automaticamente elementi di instabilità sulle altre grandi voci del welfare, come la sanità, la spesa sociale o il sostegno al lavoro e reddito. Il lavoro autonomo risente, a dispetto delle forme legali di protezione stabilite al livello nazionale, di tutti i processi della globalizzazione: nascita di nuovi lavori ad alta intensità di conoscenze e di tecnologie, sempre più frammentati e specialistici, impatto delle nuove tecnologie sulle modalità organizzative, mobilità del capitale umano, mutamento dei percorsi formativi e delle norme che disciplinano i diversi settori.

Gli enti di previdenza dei liberi professionisti hanno finora soffermato la loro attenzione, sulla base delle regole vigenti e dei bilanci tecnici, sui rischi finanziari e demografici. Oggi dovrebbero ampliare e rendere realistiche le proiezioni a 30 e 50 anni dei bilanci tecnici tenendo conto: dei rischi economici e di

settore professionale, per i mutamenti economici quantitativi e qualitativi sul lavoro professionale; del rischio tecnologico, per l'impatto sull'organizzazione e qualificazione del lavoro; del rischio normativo, con particolare riferimento, ad esempio, ai titoli di studio che consentono l'accesso, il riconoscimento europeo delle professioni oppure alle norme per l'organizzazione individuale o societaria dell'attività. Rischi non tutti facilmente stimabili che però hanno riflessi già nel breve e medio periodo sulla sostenibilità dei sistemi previdenziali, ma ancor più sulla sostenibilità del welfare complessivo e dell'economia del settore.

La strategia comunitaria di Europa 2020 fornisce alcune indicazioni anche al mondo delle professioni. L'attenzione al ciclo di vita del professionista e i riflessi sulla previdenza della carriera professionale e reddituale ci portano a guardare con grande interesse alle misure pensate per le Pmi e per i lavoratori subordinati applicabili anche alle professioni, che facilitano ad esempio l'ingresso anticipato nel mercato del lavoro, la formazione continua, gli incentivi a innovazione e investimenti, l'accesso al credito, la copertura sanitaria e assistenziale dai rischi biometrici. Un interessante documento come «Entrepreneurship 2020 Action plan», promosso dalla Com-

missione europea, inserisce per la prima volta le libere professioni tra le destinatarie di una serie di misure volte a favorire la crescita e lo sviluppo delle professioni dei servizi, ordinarie e non, quali la semplificazione normativa e amministrativa, l'accesso alla formazione e al credito. In merito verrà attivato nelle prossime settimane un *Working group on liberal profession*, a cui parteciperanno anche gli enti di previdenza italiani, che affronterà le problematiche e criticità che colpiscono il settore delle libere professioni e che incidono sulla capacità reddituale. Veniamo da un decennio di crescita del Pil bassa e recessiva. Anche il 2013 si chiuderà con un segno negativo e le previsioni di crescita per i prossimi anni non sono comunque positive per tutta l'Europa. Questa crisi si ripercuoterà soprattutto sui giovani e metterà in sofferenza il nostro modello di welfare e di solidarietà. Il mondo delle libere professioni oggi fortemente esposto ai diversi rischi sopra richiamati potrà competere se potrà contare anche su un welfare integrato che sostenga e rafforzi la capacità di stare su un mercato aperto e maggiormente sfidante. Dalla continuità professionale e dalla capacità reddituale dipende la vera sostenibilità dei sistemi pensionistici e assistenziali e la sostenibilità sociale ed economica del Paese. Affidare alle Casse un ruolo nuovo, più ampio e più effettivo, può essere la risposta più efficace alle nuove sfide economiche e sociali che riguardano anche, e soprattutto, il lavoro autonomo.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Il contributo al bilancio pubblico. Risulta già rilevante con imposte in alcuni casi irragionevoli

Carico fiscale da rivedere

Tra i nodi la doppia imposizione, in fase di accumulo e di rendita

di **Alessandro Trudda**

Negli ultimi mesi il comparto della previdenza privata obbligatoria ha vissuto momenti di schizofrenici tormenti: si è passati dalla spending review alla certificazione obbligatoria della sostenibilità a cinquant'anni, fino ai recenti tentativi di (s)vendita dei patrimoni immobiliari accumulati dalle Casse attraverso i contributi versati dai rispettivi iscritti. Nel mezzo una discutibile sentenza del Consiglio di Stato che ribalta una sentenza di segno opposto pronunciata dal Tar del Lazio nel gennaio 2012.

Direi che ormai i tempi sono maturi per un chiarimento definitivo sulla natura e autonomia delle Casse di previdenza e assistenza dei liberi professionisti. La perdurante situazione di incertezza giuridica (con un conseguente frenetico susseguirsi di normative contraddittorie) è da considerarsi oggi insostenibile per coloro che gestiscono, con sempre maggior fatica e responsabilità, le funzioni loro assegnate dallo Stato poco meno di venti anni orsono.

L'impressione di molti è che le Casse, nei fatti, vengano considerate istituzioni pubbliche o enti privati a seconda della convenienza del momento: sono private quando viene richiesta la riduzione dei canoni di locazione alle pubbliche amministrazioni o l'incremento delle aliquote sulle plusvalenze mobiliari, mentre sono da conside-

rarsi pubbliche quando si richiede una nuova forma di (tripla) tassazione sotto forma di spending review o si propongono provvedimenti pre-elettorali per favorire la svendita del patrimonio immobiliare nelle grandi città.

Comprendo come, data l'attuale contingenza economica, i patrimoni accumulati da tali enti possano ingolosire le esigenze di bilancio pubblico per il breve periodo; rammento pertanto che tali risorse non solo sono da considerarsi private a tutti gli effetti, ma debbono essere pensate quale mera garanzia (peraltro non sufficiente) patrimoniale per far fronte ai futuri oneri assistenziali e previdenziali da cui lo Stato si è voluto esentare nel 1995.

Nel gennaio 2012 il Tar del Lazio è intervenuto sul tema autonomia/elenco Istat con uno di quei rari ragionamenti che ho provveduto subito a inserire nel personale elenco degli incontrovertibili. In sintesi si ricorda come il legislatore nel 1994 abbia ceduto le funzioni di assistenza e previdenza (per i liberi professionisti) a istituzioni (Casse privatizzate) a cui ha dato la qualifica di soggetti privati oltre che l'onere della privata organizzazione: appare pertanto evidente che l'attrazione nell'ambito della "amministrazione pubblica" non è giustificata nel momento in cui il fine che si vuole perseguire è quello del contenimento della spesa pubblica in quanto la spesa pubbli-

ca non potrebbe essere incisa da enti privati che non usufruiscono di finanziamenti pubblici né gravano in alcun modo sul bilancio pubblico.

Stupisce pertanto la recente sentenza del Consiglio di Stato che ribalta la decisione richiamando il Regolamento Ue 2223/96 (che il Tar indica come non vincolante) per cui nel settore della Pubblica amministrazione, il Sec95 ha riconosciuto tale qualifica alle "istituzioni senza scopo di lucro" dotate di personalità giuridica, che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, alla duplice condizione che «siano controllate e finanziate in prevalenza da amministrazioni pubbliche». Rispetto al requisito del controllo pubblico la sentenza parla di «potere di ingerenza e vigilanza ministeriale» in quanto per legge «tutte le deliberazioni in materia di contributi e prestazioni, per essere efficaci, devono ottenere l'approvazione dei ministeri vigilanti». Ritengo che tra ingerenza e vigilanza esista una bella distinzione. Mentre le Casse hanno l'obbligo di espletare le funzioni assegnate loro dallo Stato in autonomia, i ministeri hanno il legittimo dovere di vigilare, verificando tutte le delibere previdenziali sotto il profilo tecnico e giuridico. Rispetto al requisito del finanziamento pubblico il ragionamento lascia ancora più perplessi: ci limitiamo a sottolineare che mentre si può di certo parlare di contribuzione delle Cas-

se al Bilancio pubblico, appare un po' acrobatico individuare una forma di finanziamento statale da rinvenirsi nella obbligatorietà dei contributi dei professionisti iscritti.

La realtà dei fatti è che le Casse di previdenza privatizzate contribuiscono al Bilancio pubblico in maniera importante attraverso la considerevole quantità di imposte di vario genere che annualmente pagano. Alcune davvero irragionevoli. Penso all'iniquo sistema di doppia tassazione, Ett, per cui il risparmio previdenziale accumulato viene tassato sia quando matura i propri rendimenti sia, in quiescenza, quando viene distribuito in rendita previdenziale. Penso all'incremento dell'aliquota d'imposta sui capital gain dal 12,5% fino al 20% (quando, ad esempio, i fondi pensione di II pilastro scontano un'aliquota agevolata dell'11%). Piuttosto che pensare a ulteriori imposizioni (mascherate da risparmi da riversare allo Stato) si dovrebbe intervenire al più presto per l'eliminazione di tale odiosa iniquità impositiva a carico dei professionisti: un'idea potrebbe essere il graduale rilascio nel tempo della doppia imposizione utilizzando tali risorse per istituire e alimentare un "Fondo di solidarietà intercategoriale" che possa mettere al riparo le Casse (e lo Stato stesso) dalle diverse fonti di rischio con cui i sistemi di welfare dovranno in futuro sempre più fare i conti.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Le politiche necessarie. Coniugare sviluppo e protezione degli iscritti

Per la sostenibilità economica programmazione rigorosa e stop alla tassazione sugli utili

di **Andrea Camporese**

Una previdenza economicamente sostenibile sul lungo periodo, connessa al sistema Paese, capace di assistere i professionisti nell'intero arco di vita, che fornisca prestazioni adeguate: questa è la sfida dei prossimi decenni, affrontabile solo attraverso una programmazione rigorosa. Il legislatore ha voluto che la previdenza di oltre due milioni di professionisti italiani fosse autonoma e mai assistita dallo Stato, ora bisogna dare alla Casse gli strumenti per crescere, pur fortemente vigilate dal pubblico, abbandonando definitivamente la strada dell'invasione delle prerogative amministrative e gestionali troppe volte calpestate negli ultimi anni. Si è voluto un potente stress test a 50 anni, tutto il sistema ha stretto la cinghia a volte con sacrifici importanti da parte degli iscritti, ora bisogna rispondere alle giuste domande dei giovani, spesso ultratrentenni, che hanno a che fare con un sistema economico inefficiente e regressivo, che non trovano lavoro, che rischiano di contribuire poco e in modo discontinuo. A queste persone, che rappresentano un pezzo importante del futuro dell'Italia, non si può rispondere solo con formule matematiche, ancorché inevitabili, bisogna assisterli nel ridurre i rischi, interni ed esterni al loro mondo.

La proposta, che da troppo tempo avanziamo, di azzerare la tassazione sugli utili finanziari delle Casse, come avviene nella stragrande maggioranza dei Paesi europei, può aprire una nuova dimensione della tutela sociale. Gli oltre 400 milioni di euro di tasse che ogni anno paga il sistema previdenziale privato diverrebbero la base di una nuova solidarietà da declinare nella protezione infortunistica, nel microcredito agevolato, nei finanziamenti di avvio al lavoro, nella formazione e nell'innovazione. Un calcolo approfondito dell'im-

patto di minori costi per lo Stato e maggiori entrate fiscali renderebbe evidente un valore comune. Fino ad oggi non è stato possibile discuterne con i diversi governi, eppure la Commissione europea si muove proprio in questa direzione attraverso la recente approvazione dell'action plan sulle libere professioni e sulla piccola e media impresa che ha visto il vice presidente Antonio Tajani comprendere e sposare una visione di lungo periodo. Da Bruxelles arriveranno denari che ci costringeranno a competere con i professionisti di altri Paesi, in una spinta verso l'eccellenza, non verso uno sterile drenaggio fiscale, di dubbia costituzionalità, che

TUTELA SOCIALE

Gli oltre 400 milioni all'anno pagati dal sistema privato potrebbero essere destinati a finanziare l'avvio al lavoro, l'innovazione, la formazione

crea una disparità forte mentre si abbattano sempre più le barriere nazionali.

Nel disegno di legge unificato Damiano-Di Biagio, condiviso e integrato da tutte le forze politiche e mai approdato in aula nella scorsa legislatura, si riscontrava uno sforzo di manutenzione del sistema positivo. Mentre si definivano e si approfondivano ulteriormente i poteri di vigilanza nelle loro diverse articolazioni, si tracciava una linea netta di protezione dell'autonomia necessaria. Il tema dell'autonomia, oltre a essere dovuto nel momento in cui si chiede un autogoverno senza gravami per il pubblico (e va ricordata l'assenza per questo settore di qualsiasi ammortizzazione sociale), corrisponde alla necessità di mettere in atto politiche aderenti alle platee di riferimento, alla loro storia, alla loro evoluzione.

Le professioni sono diverse

pet numero, attribuzioni di legge, dinamiche di accesso, andamenti demografici e molto altro. Una profonda conoscenza del mondo di appartenenza, unita a processi democratici di scelta degli amministratori, non possono essere considerati insignificanti. Il contributivo pro rata, che tanto dibattito ha raccolto negli scorsi mesi, può e deve essere affiancato da elementi solidaristici sostenibili che aiutino la parte debole delle professioni nei cicli economici negativi e negli eventi traumatici. Viceversa si tratta di una semplice formula matematica che rischia di produrre i danni maggiori proprio verso le giovani generazioni che si volevano salvaguardare attraverso un rapporto stretto tra versato e percepito. La spesa previdenziale è una spesa come un'altra, ha detto un alto funzionario europeo. Credo che si tratti di un'affermazione grave e miope, che guarda a un sistema puramente assicurativo, sostanzialmente assente da una visione di mondo dove tutti lavorano, tutti hanno chance, tutti vedono riconosciuti i propri meriti. Peccato che questo mondo non esista.

Esiste invece la possibilità, più volte richiamata dall'Adepe in rappresentanza delle 20 Casse aderenti, di sposare il bene della crescita del Paese con quello degli iscritti. Un confronto leale, trasparente e rispettoso dei differenti ruoli, governativo e previdenziale, potrebbe generare investimenti utili a creare un volano di occupazione, tassazione, crescita infrastrutturale e crescita professionale. Stabilite le dovute protezioni del capitale degli iscritti, condivise le scelte strategiche, avremmo superato la logica di semplice acquisto di debito pubblico, comunque percorsa in passato in grande misura proprio per amore dell'Italia. Previdenza, lavoro, Paese sono un tutt'uno, lo si voglia o meno. Torneremo a presentare le nostre ragioni al nuovo Governo.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

La pressione impositiva: un esempio

Il caso della Cnpadc. Valori in migliaia di euro

Descrizione	2012 (budget) II revisione	2011 (bilancio)	Variazione 2012-2011
Imposte sostitutive			
- su interessi (titoli)	5.366	3.838	1.528
- su dividendi	7.000	4.330	2.670
- su interessi (banca)	4.573	2.993	1.580
- su plusvalenze (titoli)	1.640	309	1.331
Sub totale	18.579	11.470	7.109
Ires	4.939	4.594	345
Irap	317	318	1
Imu/Ici	2.706	1.242	1.464
Tari	126	36	90
Imposta di bollo	13	-	13
Totale generale	26.680	17.660	9.020
Oneri ex spending review (art. 8 Dl 95/2012)	196	-	196

Nota: il prospetto non include l'Iva pagata sugli acquisti correnti di beni e servizi (stimabile in circa € 1,5 ml su base annua) Fonte: Cnpadc

La ricchezza

Il patrimonio complessivo della Cnpadc nel 2011. In milioni di euro



La normativa di riferimento. Occorre un ridisegno generale

Fondo e consorzi a garanzia di stabilità e prestazioni

di **Cesare Damiano**

Esattamente venti anni fa, nel 1993, il Governo Ciampi si faceva promotore, nella legge Finanziaria di quell'anno, della privatizzazione della previdenza dei liberi professionisti attraverso una specifica delega.

La scelta scaturiva dal presupposto che le categorie professionali, pur in una ottica di

INCLUSIONE

È opportuno disciplinare la possibilità per gli enti di accorparsi tra loro e aprire a categorie «similari» di nuova istituzione

armonizzazione del sistema previdenziale obbligatorio, sarebbero state in grado di auto-determinare le migliori scelte per il futuro pensionistico dei loro assicurati, senza gravare sul bilancio dello Stato.

Il successivo decreto legislativo 509 del 1994, adottato dal primo Governo Berlusconi, non fece che attuare quella delega.

Nello stesso solco si è mossa la Finanziaria del 2007 del Governo Prodi nella parte in cui ha valorizzato l'autonomia normativa delle Casse, allora limitata dalla legge Dini del 1995.

Da ministro del Lavoro di quel Governo ho promosso un apposito Memorandum, sottoscritto nel 2008 dall'Adepp, che ancora oggi rappresenta un punto di riferimento per risolvere le problematiche del settore.

Problematiche che si sono acute negli ultimi anni, sia per l'indifferenza al tema da parte

dei Governi di centro destra, sia per la sostanziale equiparazione delle Casse alla Pubblica amministrazione.

Occorre al riguardo sottolineare che i primi tagli lineari ad averle colpite provengono dalle manovre di Tremonti del 2010.

È indiscutibile che sia rimasta irrisolta la questione della cosiddetta "doppia tassazione", con una specifica delega volutamente non esercitata. Si rifletta sugli effetti che produrrebbe oggi una minore pressione fiscale sulle Casse: lo Stato potrebbe finanziare indirettamente le necessarie forme di sostegno in favore dei liberi professionisti, soprattutto dei giovani, nonché strutturare un welfare avanzato per i più anziani, senza oneri aggiuntivi.

Alle Casse andrebbe esteso il regime tributario delle forme pensionistiche complementari, con applicazione di una tassazione sostitutiva dei rendimenti maturati con aliquota più bassa di quella ordinaria, nonché l'imposizione sostitutiva delle prestazioni erogate.

Inoltre, in favore degli enti che dovessero stipulare fra loro accordi di tipo consortile, con lo scopo di perseguire maggiore efficienza gestionale attraverso l'utilizzo congiunto della medesima struttura o attività di servizio, occorrerebbe prevedere l'applicazione di un trattamento fiscale più favorevole.

Le Casse possono oggi candidarsi a gestire forme di sostegno in favore delle collettività assicurate, specialmente se in forma consorziata, in favore di una pluralità di iscritti. Raggiunta la sostenibilità di lungo periodo, infatti, l'attuale contesto economico suggerisce ora

di guardare alla adeguatezza delle prestazioni erogate e all'assistenza in favore degli iscritti.

A distanza di venti anni dalla privatizzazione ha ancora senso questa autonomia?

La risposta è contenuta nel disegno di legge Ac2715, che ho presentato nel 2009 e che è riuscito a trovare il consenso di tutte le forze politiche e che è diventato nel 2011 un testo uni-

LE DATE

1993

■ Con una speciale delega nella legge Finanziaria il Governo Ciampi promuoveva la privatizzazione della previdenza dei liberi professionisti

1994

■ Con il decreto legislativo n. 509 il Governo Berlusconi dava attuazione alla delega

2007

■ Il Governo Prodi nella Finanziaria del 2007 valorizza l'autonomia finanziaria delle Casse fino a quel momento limitata dalla legge Dini del 1995

2008

■ Stesura di un Memorandum da parte dell'allora ministro Cesare Damiano, documento sottoscritto dall'Adepp

2010

■ Primi tagli lineari alle Casse provenienti dalla manovra del ministro Tremonti

2011

■ Con il consenso di tutte le forze politiche diventa testo unificato il disegno di legge Ac2715 presentato nel 2009 dall'allora ministro Damiano

ficato. Occorre operare una revisione generale della normativa di riferimento.

Anzitutto deve essere ben definita la configurazione giuridica degli organi attraverso i quali lo Stato prevede e assicura i mezzi adeguati in vecchiaia ai liberi professionisti, perché si esca definitivamente da una situazione nella quale le Casse non fruiscono delle prerogative della Pubblica amministrazione e ne subiscono le limitazioni di spesa.

Il sistema dei controlli pubblici deve essere rivisto, specializzato e semplificato.

Per attenuare possibili fattori demografici negativi che investissero singole categorie professionali, è necessario disciplinare la possibilità per gli enti di accorparsi tra loro e anche includere altre categorie professionali "similari" di nuova istituzione (comprese le professioni non regolamentate), nel caso in cui queste siano prive di una protezione previdenziale pensionistica.

Ad ogni modo, a garanzia delle posizioni contributive e pensionistiche, sarà bene istituire un fondo di garanzia tra gli iscritti, al fine di assicurare stabilità finanziaria e certezza dei trattamenti previdenziali.

Un fondo finanziato direttamente dalle Casse, avente personalità giuridica e con gestione autonoma, sottoposto alla vigilanza del ministero dell'Economia e delle finanze. Lo Stato, in tal modo, si configurerebbe solo teoricamente come prestatore di ultima istanza.

Pervenire a una tale configurazione, di maggiore garanzia per gli iscritti e di piena realizzazione dell'autonomia derivante dalla privatizzazione, richiede l'impegno concreto di tutte le parti politiche.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

FOCUS PREVIDENZA PROFESSIONISTI

COORDINAMENTO: **Rossella Cadeo**

Il ruolo dello Stato. Va incentivata l'efficienza e la responsabilità degli enti

Concentrarsi su redditività e gestione delle risorse

di **Maurizio Sacconi**

Le riforme dei sistemi previdenziali, nel settore pubblico come in quello privato, sono state orientate prevalentemente alla sostenibilità finanziaria di breve, medio e lungo termine ma contestualmente hanno posto un problema di adeguatezza delle prestazioni. L'adozione di regimi contributivi, a capitalizzazione o a ripartizione, l'adeguamento delle pensioni in base a coefficienti di trasformazione e l'innalzamento dell'età di pensionamento hanno spostato correttamente il riferimento del calcolo dagli ultimi anni di vita lavorativa a tutto l'arco della vita biologica e professionale. I cambiamenti indotti da demografia, globalizzazione e tecnologie hanno investito tutti gli ambiti dell'economia e della società, incluse le professioni regolamentate. La liberalizzazione dei servizi a livello comunitario e la mobilità del capitale umano, l'utilizzo di strutture societarie e l'erogazione delle prestazioni di consulenza via web hanno interessato il mondo delle professioni, generando nuove opportunità ma anche l'erosione dei redditi o delle basi imponibili. Tutto ciò spinge a rivedere la concezione tradizionale di welfare a "compartimenti stagni" e a proporre una visione integrata in cui la dimensione dell'assistenza sociale e quella della promozione professionale convivono per un arco temporale sempre più lungo, considerato anche l'incremento dell'aspettativa. Diventano così rilevanti: l'ingresso non tardivo nel mondo del lavoro; la capacità di cogliere le opportunità provenienti da mercati geograficamente più ampi; la pos-

sibilità di permanere attivi con l'aggiornamento continuo e l'innovazione; la continuità garantita da forme di assistenza e sostegno al reddito in caso di malattia e non autosufficienza; il prolungamento dell'attività lavorativa. Anche ove permangono riserve, la legge non garantisce sufficiente protezione di fronte alle sfide economiche, tecnologiche e demografiche.

Si tratta allora di immaginare un welfare anche per i professionisti diverso da quello che abbiamo conosciuto in favore dei lavoratori dipendenti. Se non è immaginabile ricorrere allo Stato, questo potrebbe tuttavia favorire l'attivazione di determinati servizi incentivando anche fiscalmente un ruolo sussidiario delle Casse e un comportamento responsabile e attivo del singolo professionista per coprire l'incertezza economica e i rischi connessi all'attività. Gli obiettivi dovrebbero essere il facile accesso al credito, incentivi per la formazione propria e dei propri collaboratori, risorse agevolate per l'innovazione, riduzione degli ostacoli alla mobilità per cogliere tutte le opportunità del mercato (*new skills for new jobs*), sostegno al reddito in fase di crisi e di discontinuità di carriera, conoscenza delle lingue e delle opportunità tecnologiche. In questo quadro di misure si possono collocare anche le azioni rivolte a favorire un ingresso anticipato nel mercato del lavoro al fine di aumentare il numero di anni di contribuzione e ridurre il periodo di transizione dalla formazione iniziale al lavoro. Non a caso, già con il Libro bianco sul futuro del modello sociale del Governo Berlusconi nel 2008 si sono indicate

queste prospettive.

In questa ottica, appare paradossale che, mentre il legislatore ha richiesto con le disposizioni contenute nel decreto legge Salva Italia aumenti di contribuzione volti a garantire una sostenibilità a 50 anni, sui versamenti degli iscritti vengono ancora imposte una serie di tasse e contributi diretti e indiretti. Innanzi tutto, si segnala come la dop-

LA PROPOSTA

Anziché sui vincoli operativi lo Stato dovrebbe insistere sugli skill requirements per gli organi di governo e di sorveglianza delle Casse

pia tassazione, sia sui rendimenti dei contributi sia sulle prestazioni previdenziali, con un'aliquota del 20% sui rendimenti, costituisca un *unicum* in Europa per un fondo di pensione di primo pilastro. Non si può non ritenere irragionevole e sproporzionato che, mentre ai fondi pensione e ai piani individuali viene imposta una tassazione dell'11% sul risultato netto maturato in ciascun periodo di imposta, agli enti di previdenza dei professionisti viene applicata una tassazione del 20% sul valore complessivo. Inoltre, con l'applicazione delle norme di *spending review*, agli enti di previdenza non viene sollecitata una maggiore efficienza d'insieme, obiettivo meritevole e in quanto tale già posto in essere dagli enti, ma viene disposto un versamento allo Stato dei risparmi conseguiti, determinando un'ulteriore forma di "tassazione". Infine, ricordiamo che alcune riforme legislative co-

stituiscono un autentico ed effettivo rischio per i bilanci previdenziali. Sono pericolose le misure che riducono sia la base degli iscritti sia i redditi imponibili come, ad esempio, quelle che consentono che attività riconducibili alle professioni ordinarie siano riconosciute altrimenti come professioni diverse "non organizzate" iscritte all'Inps. Così come minaccia i conti previdenziali l'introduzione della "società dei professionisti" senza disciplinare contestualmente l'obbligo di pagamento della contribuzione.

Le Casse di previdenza peraltro sono sottoposte alla vigilanza dei ministeri, della Corte dei Conti e della Covip oltre ad avere strutture interne dedicate al controllo. Esse non possono essere assimilate quindi alle amministrazioni pubbliche come se il problema sia l'utilizzo dell'auto di servizio o il buono pasto del dipendente e non la redditività e gestione degli investimenti. Più che pretendere minuti vincoli operativi, lo Stato deve ancor più attrezzarsi per valutare profili sostanziali come l'*asset allocation* e la gestione del rischio reclutando competenze sempre più adeguate. Il tema degli *skill requirements* per gli organi di governo e di controllo delle Casse non è più rinviabile e dovrebbe essere preso a riferimento già nei prossimi regolamenti e nelle modifiche degli Statuti. Se è poi corretto immaginare di avere dei tetti complessivi sulle spese di funzionamento, favorire la gestione associata di molti servizi o addirittura alcuni accorpamenti, non si dovrebbe prevedere che i risultati di una maggiore efficienza vengano versati allo Stato. Servono insomma controlli sostanziali rispetto alle risorse e finalità pubbliche delle Casse e una più generale politica per le libere professioni che le renda responsabilmente protagoniste, in sussidiarietà, del loro stesso destino.

© RIPRODUZIONE RISERVATA