



Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

“MEMORANDUM” PER IL RIORDINO ORGANICO DELLA NORMATIVA CHE DISCIPLINA GLI ENTI PREVIDENZIALI PRIVATI

MINISTRO

Cesare Damiano

On. Giovanni Battafarano

Prof. Gianni Geroldi

Dott. Giovanni Pollastrini

ADePP

Maurizio De Tilla

**Cassa nazionale previdenza e
assistenza dottori commercialisti**

Antonio Pastore

ENPACL

Vincenzo Miceli

ENPAPI

Mario Schiavon

ENPAM

Ernesto Del Sordo

**Cassa italiana previdenza ed
assistenza dei geometri liberi
professionisti**

Fausto Amatasi

Cassa nazionale del notariato

Francesco Maria Attaguile

ENPAP

Demetrio Houlis

EPPI

Florio Bendinelli

EPAP

Arcangelo Pirrello

INARCASSA

Paola Muratorio

Cassa nazionale forense

Vittorio Mormando

**Cassa nazionale previdenza
assistenza ragionieri e periti
commerciali**

Paolo Armando Saltarelli

ONAOSI

Aristide Paci

Roma, 8 aprile 2008

“MEMORANDUM” PER IL RIORDINO ORGANICO DELLA NORMATIVA CHE DISCIPLINA GLI ENTI PREVIDENZIALI PRIVATI

(D.Lgs. n. 509/94 e D.Lgs. n. 103/96)

Premessa

Il sistema degli Enti previdenziali privatizzati e privati (da qui in avanti per semplicità “Casse”) vanta oramai un’esperienza quindicennale: un periodo che consente oggi di fare delle valutazioni su ciò che positivamente è stato conseguito in questo settore e, contestualmente, sugli elementi di criticità che ancora lo accompagnano.

Spesso le Casse si sono trovate ad operare in un contesto di incertezza normativa, di fronte a interventi legislativi che, pur apparendo in alcuni casi poco influenti, in fase attuativa, sono risultati rilevanti per il loro campo d’azione. Nello stesso tempo, il sistema delle Casse è andato acquisendo un ruolo crescente, non solo perché le categorie professionali interessate hanno registrato una dinamica mediamente sostenuta, con un conseguente aumento di peso sulla platea dei lavoratori protetti dalla previdenza obbligatoria, ma anche per le maggiori complessità della gestione derivanti dall’accumulo delle riserve e da una più ampia articolazione degli obiettivi.

Tanto la valutazione dell’esperienza acquisita, quanto la necessità di un contesto operativo più definito e stabile, inducono a ritenere ormai necessario un progetto di riassetto organico della disciplina, da perseguire con uno specifico disegno di legge, delineato attraverso un percorso condiviso e partecipato dalle stesse Casse.

La brusca interruzione dell’attività di Governo ha bloccato questo intento. Tuttavia, affinché non vada persa l’utilità degli approfondimenti e delle discussioni avvenute in frequenti momenti di incontro, con reciproca collaborazione, su temi di grande interesse, si ritiene opportuno focalizzare l’impegno fin qui speso in un documento che contempra le questioni principali, sulle quali si sono raggiunti punti di importante condivisione.

L’obiettivo è di pervenire ad un documento di sintesi condiviso (“*memorandum*”), in cui definire le linee guida che possano utilmente servire da punto di partenza per le scelte e l’attività legislativa del futuro Governo.

Di seguito, si espongono quindi sinteticamente i punti di discussione di maggior rilievo.

1. Natura giuridica degli Enti privati nell’ambito della previdenza obbligatoria

Nell’ottica di un provvedimento di riforma organica, è prioritario chiarire in modo definitivo quali siano gli effetti che ricadono su importanti aspetti di strategia e di gestione delle Casse connessi alla loro natura giuridica. L’applicabilità o meno di talune norme nate per esigenze di finanza pubblica e, dunque, relative al solo comparto degli enti pubblici, rischiano infatti di creare situazioni controverse, legate a meri meccanismi interpretativi che non tengono conto delle prerogative di autonomia decisionale intrinseche alla natura privata delle Casse.

La decisione del TAR Lazio 1938/2008 definisce conclusivamente la natura privata di detti enti e l'esclusione dall'elenco ISTAT. Di conseguenza sarebbe opportuno che circolari e atti amministrativi siano coerenti con tale principio.

Ne consegue un modello di gestioni private in cui lo Stato non è più gestore ed erogatore diretto dei servizi ma assume il ruolo di regolatore. In tale sistema, il soddisfacimento dei diritti degli iscritti viene affidato, con autonomia normativa e gestionale, a soggetti privati (le Casse), mentre la pubblica amministrazione fissa regole compatibili con la natura privata ed esercita un'attività propria di vigilanza, nell'ottica di un efficace raggiungimento degli obiettivi.

Nel sistema italiano, la funzione previdenziale è costituzionalmente garantita e ciò comporta che agli ambiti di autonomia riconosciuta alle Casse si accompagni necessariamente una loro responsabilizzazione. In questo senso va ben definito il ruolo dello Stato e l'autonomia riconosciuta alle Casse. Tale autonomia, infatti, deve essere funzionale ad una precisa e puntuale esigenza di sostenibilità finanziaria nel lungo periodo. La devoluzione della funzione previdenziale a soggetti privati, mentre comporta per questi ultimi precise responsabilità economiche e patrimoniali, non esclude tuttavia un ruolo di regolatore da parte dello Stato, nell'ambito della riconosciuta natura privata delle Casse.

L'obiettivo imprescindibile che si intende perseguire è, dunque, di ribadire la natura giuridica privata degli Enti previdenziali dei liberi professionisti ma contestualmente coniugarla con le finalità costituzionalmente previste per la previdenza.

2. Il sistema dei controlli

Il sistema dei controlli deve corrispondere a caratteri di chiara rispondenza alle finalità istituzionali, nel rispetto della natura giuridica degli enti e della dovuta tutela previdenziale degli iscritti, in virtù dell'obbligatorietà dell'adesione che non consente di poter optare per un diverso gestore, come può invece accadere nel pilastro della previdenza complementare.

Pertanto, preso atto delle attuali modalità operative dei Ministeri vigilanti, gli obiettivi da realizzare stabilmente dovrebbero basarsi sui seguenti presupposti:

- i controlli su delibere inerenti modifiche degli organi istituzionali o questioni relative a piani di investimento non possono che riguardare il profilo della legittimità. Da ciò discende che i controlli sui portafogli delle Casse dovranno basarsi su metodi di analisi complessivi, di livello aggregato e non limitati alla singola operazione;
- nell'ambito delle modalità di controllo, quanto previsto dal comma 763 della Legge Finanziaria per il 2007 deve avere una finalità specificatamente indirizzata a verificare la sostenibilità finanziaria del debito previdenziale nel medio e lungo termine. Con il limite in cui tale procedimento adotti forme di controllo compatibili con il merito dei parametri di funzionamento di singole Casse (calcolo delle prestazioni, aliquote contributive, ecc.), orientandosi anche all'adeguatezza delle prestazioni maturande, è auspicabile che la funzione di controllo ministeriale evolva verso forme collaborative, ove, nella ricerca dei

rimedi ai fattori di criticità, le Casse stesse siano chiamate a individuare azioni correttive, valutate con le strutture ministeriali;

- è opportuna l'adozione di un sistema di indicatori sintetici, finalizzato a consolidare una prassi di *accountability* in relazione alla correttezza e all'opportunità delle scelte gestionali degli amministratori del fondo. In tale contesto, alle amministrazioni di vigilanza spetta la verifica sull'applicazione omogenea degli indicatori da parte delle Casse, anche al fine di consentire adeguati confronti. In virtù di queste procedure, si valorizzano i poteri degli organi delle Casse, eletti e designati dagli iscritti.

3. Gestione

- a) *Regime fiscale.* Le Casse sono sottoposte ad un regime fiscale di tassazione sul modello ETT (esenzione dalla tassazione dei contributi previdenziali, tassazione dei redditi patrimoniali, tassazione delle prestazioni previdenziali erogate), a fronte del modello EET (Tassazione dei soli trattamenti previdenziali) applicato al sistema della previdenza obbligatoria gestita dagli Enti pubblici.

Rispetto a questo ultimi, gli Enti privati sono soggetti passivi ai fini IRES, subiscono la tassazione dei proventi generati dalle gestioni patrimoniali mobiliari ed immobiliari e non possono detrarre l'IVA sostenuta per effettuare investimenti immobiliari.

Considerando l'obbligatorietà e la finalità strettamente previdenziale del risparmio accumulato e valorizzato con la gestione del patrimonio, l'obiettivo è di passare gradualmente e compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica ad un sistema di tassazione di tipo EET, che scioglierebbe le scelte di gestione da condizionamenti di natura fiscale.

- b) *Costi amministrativi.* In un modello operativo-gestionale in cui gli amministratori hanno libertà discrezionale nelle scelte organizzative dell'attività, il sistema di controllo sui costi amministrativi più opportuno appare quello fondato sulla trasparenza e sulla comunicazione, attraverso l'utilizzo di indicatori sintetici, da compararsi o da relazionarsi alle condizioni delle singole Casse e sotto i vari aspetti. Si reputa, invece, poco adeguata l'introduzione di controlli statali diretti sulle voci di spesa (es. vincoli derivanti dall'appartenenza all'elenco ISTAT, considerati inapplicabili anche da una recente sentenza TAR).

L'applicabilità al sistema delle Casse delle norme previste dal codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 163/2006) è un argomento che va invece ulteriormente approfondito, per cercare di trovare una giusta sintesi tra la necessità di dare massima trasparenza alle procedure di appalto, senza creare inutili appesantimenti, con negativi effetti sui costi contrattuali. Va ricordato che gli Enti in questione risulterebbero maggiormente incisi in termini di oneri laddove non fosse rimossa l'applicabilità delle norme di cui innanzi. In tal senso, nell'ambito del più puntuale inquadramento giuridico, è ipotizzabile l'assimilazione delle Casse ai concessionari di pubblico servizio.

c) *Sinergie*. Il perseguimento di una maggiore efficienza gestionale non deve passare necessariamente attraverso piani di fusione o di accorpamento tra Casse, ma può opportunamente esplicarsi nelle cosiddette “economie di scala e di scopo”, ove più enti, attraverso accordi di tipo consortile, utilizzino congiuntamente determinate strutture o attività di servizio, inerenti una o più funzioni. Al perseguimento di queste politiche, un importante ruolo propulsivo può essere conferito da incentivazioni di carattere fiscale. Le fusioni tra Casse, laddove sussistenti le condizioni e i presupposti finalizzati ad accertare in ogni caso la garanzia di sostenibilità, possono essere previste per espressa volontà esclusiva e congiunta delle medesime Casse. In tale ipotesi, e in particolare laddove ritenute utili per attenuare il rischio demografico legato a presenze di platee di iscritti molto ristrette e/o numericamente declinanti, che può incidere negativamente sulla sostenibilità finanziaria, occorrerà individuare precisi percorsi e condivisi parametri di confronto.

4. Adeguatezza e sicurezza delle prestazioni

La necessità di ottenere obiettivi condivisi in termini di adeguatezza dei trattamenti, come elemento sostanziale per la sostenibilità “sociale” di un sistema di previdenza del pilastro obbligatorio, richiede soluzioni legislative aventi la finalità di incrementare le risorse finanziarie destinabili alla funzione di tipo assicurativo previdenziale e a quella di natura assistenziale.

Va sottolineato che il tema dell’adeguatezza non riguarda solo le Casse nate con il D.Lgs. 103 del 1996 ma, in presenza di misure di adeguamento dei parametri di calcolo finalizzate alla sostenibilità finanziaria, anche le Casse privatizzate con il D.Lgs. 509 del 1994.

Ciò comporta una maggiore autonomia degli Enti nella determinazione delle aliquote contributive, anche attraverso meccanismi incentivanti che mettano in relazione l’aliquota integrativa con quella soggettiva. La praticabilità di una politica delle aliquote, per quanto regolata, non deve essere ostacolata, considerando la poca fondatezza degli effetti inflazionistici di tali misure, la necessaria rispondenza che esse devono avere rispetto alla volontà degli assicurati e, da sottolineare, le finalità redistributive a cui esse possono rispondere.

La determinazione delle risorse finanziarie a supporto delle finalità previdenziali e assistenziali delle Casse, in aggiunta ad una maggiore autonomia nella definizione delle aliquote, può essere supportata anche da una revisione, condivisa dagli assicurati, delle regole del massimale di reddito previsto dalla legge Dini, tenuto conto di una presenza relativamente più ampia di valori eccedenti il massimale stesso tra i redditi professionali.

In relazione al tema dell’adeguatezza, infine, oltre alle decisioni inerenti il sistema di calcolo – vedi ad esempio il tendenziale passaggio al metodo contributivo – un adeguamento normativo deve affrontare il problema di come riconoscere ai fini della determinazione delle prestazioni l’effettiva redditività e valorizzazione del patrimonio, dal momento che per molte Casse si prospetta un’effettiva rilevanza del risultato di gestione delle riserve, in parziale analogia con modelli di gestione basati sulle regole della capitalizzazione.

A tale proposito risulta indispensabile prevedere l'evoluzione verso bilanci pluriennali (triennali) che consentano una maggiore efficienza della gestione dei profili di rischio/rendimento e una conseguente maggiore redditività del patrimonio degli Enti.

5. Ulteriori punti di valutazione

Per completare il quadro degli argomenti rilevanti ai fini di un'organica revisione del sistema di previdenza obbligatoria che fa leva sulle Casse professionali, è necessario valutare un serie di ulteriori aspetti problematici, che vengo di seguito riassunti.

- *Invio telematico dei Bilanci alle Amministrazioni vigilanti (Circolare n. 36 del 19/11/2007 della RGS).* Al riguardo, si può sostenere che la mera trasmissione dei bilanci per via telematica è procedura ritenuta condivisibile, nei limiti in cui tale previsione non sia in qualche modo agganciata agli obblighi incombenti in capo agli enti pubblici e alle pubbliche amministrazioni, e laddove non incida sull'autonomia più volte riconosciuta agli enti in questione. Per contro, appare una complicazione, che ha anche un costo per le Casse, la produzione di apposite tabelle inserite nel sito della RGS, funzionali alla acquisizione di informazioni tecnico - contabili tipiche degli enti pubblici.
- *Bilanci contabili.* Le Casse sono tenute a trasmettere alle autorità vigilanti i bilanci preventivi e i conti consuntivi, le note di variazione al bilancio di previsione e i criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti. Con riferimento alle problematiche relative a tali documenti contabili e alla funzione assegnata alla vigilanza stessa, le Casse dovranno adottare modifiche che permettano di migliorare la confrontabilità dei dati gestionali dei bilanci, attraverso la definizione di apposite linee guida funzionali alla natura di enti privati delle Casse, ovvero mediante l'adozione di modelli non imposti ma condivisi, da tradurre in norme sulla guisa dei criteri di redazione dei bilanci tecnici.
- *Previdenza complementare.* Le significative esperienze già avviate da talune Casse nella previdenza di secondo pilastro e la possibile diffusione di tale processo indicano che è tempo di dare avvio a un percorso partecipato dalle stesse Casse per prendere decisioni su specifiche problematiche. Tra queste, in particolare,
 - l'eventuale estensione della platea dei destinatari a liberi professionisti non iscritti alla Cassa ma anche all'Ordine di riferimento, che istituisce la forma pensionistica complementare;
 - la tipologia della forma pensionistica (fondo aperto o chiuso) e il modello di governance, tenendo conto che l'orientamento di Covip in relazione al "Fondo Sanità" propende per una fondo chiuso.

- *Assistenza integrativa.* Alla luce dell'esperienza già acquisita in materia di assistenza integrativa (costituzione dell'EMAPI *ente di mutua assistenza per i professionisti italiani*), è plausibile ipotizzare che per l'effettivo lancio di forme sanitarie integrative previste dalla legge 243/04 possano essere adottate misure di incentivazione fiscale.
- *Componenti del Consiglio di Indirizzo Generale (D. Lgs. n. 103/1996).* La legge ha stabilito che il numero dei componenti del Consiglio di Indirizzo Generale sia definito in un rapporto di un componente ogni mille iscritti. La significativa crescita del numero degli iscritti sta comportando un incremento eccessivo dei componenti, con conseguente aumento dei costi e senza vantaggi per un efficiente funzionamento dei CIG. E' necessario rivedere la norma, modificando l'attuale rapporto, o prevedendo un limite al numero dei componenti.
- *Regime fiscale semplificato per i contribuenti minimi.* L'Agenzia delle Entrate ha già provveduto a specificare che il regime fiscale semplificato per i contribuenti minimi introdotto dalla Legge finanziaria 2008 non incide in alcun modo sugli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia previdenziale ed assistenziale. Qualora sussistessero dubbi interpretativi, una legge di riorganizzazione del sistema delle Casse deve assumere questo orientamento, onde evitare contraccolpi sugli equilibri finanziari e sulla stessa adeguatezza dei trattamenti previdenziali in maturazione.

Uscire Nette
 Giacomo Battafarano
 [Signature]
 [Signature]

[Signature] Tello / [Signature] [Signature]
 [Signature] [Signature] CNITASC
 [Signature] [Signature] INPACL
 [Signature] [Signature] ENPAPI
 [Signature] [Signature] ENPAM
 [Signature] [Signature] CIPAG
 [Signature] [Signature] CASSA NOTARIA
 [Signature] [Signature] ENPAP
 [Signature] [Signature] EPPI
 [Signature] [Signature] EPAP
 [Signature] [Signature] INARCASSA
 [Signature] [Signature] [Signature] [Signature]
 [Signature] [Signature] [Signature] [Signature] [Signature] [Signature] [Signature] [Signature]

Roma 8 aprile 2008