

## Il Quadro Normativo di riferimento

Le Casse private dei professionisti sono caratterizzate da un quadro normativo di riferimento molto complesso. La privatizzazione effettuata con il *decreto legislativo 30 Giugno 1994, n. 509* e successivamente la normazione contenuta nel *decreto legislativo 10 Febbraio 1996, n. 103* hanno dovuto affrontare un processo legislativo di lenta ma costante ripubblicizzazione in considerazione della finalità di rilievo nazionale e comunitario perseguita dalle Casse di previdenza.

Le Casse anche se privatizzate continuano a perseguire una finalità di pubblico interesse e costituiscono un elemento fondamentale del sistema previdenziale obbligatorio sul quale lo Stato continua ad esercitare la vigilanza poiché l'autonomia degli enti di previdenza privati dei professionisti va comunque esercitata nel rispetto delle finalità istituzionali. Agli stessi Enti non sono consentiti finanziamenti pubblici diretti o indiretti, con esclusione di quelli connessi con gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali.

Le Casse pur svolgendo una funzione pubblica, hanno personalità giuridica di diritto privato e conseguentemente una gestione di natura privatistica. Esse, ai sensi del *d.lgs. 509/1994*, hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile.

Il quadro normativo che si è delineato negli anni ha però certamente ridotto l'autonomia gestionale: la qualificazione come organismo di diritto pubblico e la qualificazione come amministrazione pubblica dal punto di vista della finanza pubblica, a seguito dell'introduzione del *SEC 95* hanno portato ad introdurre diversi vincoli anche di natura gestionale. La finalità istituzionale perseguita, di previdenza ed assistenza, e la natura delle entrate contributive, obbligatorie in forza di una legge, hanno portato il legislatore ad aumentare la regolamentazione sulle casse. Quella separazione tra previdenza pubblica e previdenza privata avvenuta sulla base della delega contenuta nella *legge 24 dicembre 1993, n. 537 "Interventi correttivi di finanza pubblica"* perde man mano di rilievo, assumendo meno importanza la natura giuridica del soggetto nella "summa divisio" tra pubblico e privato.

Nell'ultimo decennio norme in materia di previdenza, di investimenti mobiliari ed immobiliari e in materia di finanza pubblica hanno definito un quadro normativo articolato dal quale emerge che il settore casse di previdenza è uno degli ambiti più normati e controllati, con inevitabili ridondanze e duplicazioni che rendono complesso il lavoro degli operatori.

Alcune norme di finanza pubblica hanno messo in evidenza e cercato di salvaguardare la specialità delle casse di previdenza prevedendo, ad esempio con l'*art. 10 bis del Decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76*, la possibilità per le Casse di previdenza di attivare interventi di promozione e sostegno al reddito dei professionisti e interventi di assistenza in favore degli iscritti e di svolgere funzioni di promozione e sostegno dell'attività professionale anche nelle forme societarie previste dall'ordinamento vigente, destinando a queste funzioni i maggiori risparmi nella gestione.

Così come con la legge di stabilità per il 2014, *legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 417*, si prevede invece la possibilità per le Casse di assolvere alle disposizioni vigenti in materia di contenimento della spesa dell'apparato amministrativo effettuando un riversamento a favore dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno, pari al 15 per cento della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010. Detto assolvimento sostituisce gli altri adempimenti contenuti nella normativa vigente in materia di contenimento della spesa pubblica. Una norma che rispetto al vincolante quadro di finanza pubblica cerca di salvaguardare l'autonomia organizzativa delle Casse.

Una breve analisi della normativa richiede una ripartizione della stessa nei diversi ambiti e settori di riferimento.

## 1.1 Le disposizioni in materia di previdenza

Diverse sono state le disposizioni in materia previdenziale che hanno interessato specificamente le Casse o che ricomprendendole hanno riguardato l'intero sistema previdenziale.

Nel 2004, grazie alla *Legge delega del 23 agosto 2004, n. 243*, la cosiddetta “Riforma Berlusconi/Maroni” che ha anche ribadito la completa deducibilità dei contributi versati, sono state assegnate nuove funzioni alle Casse tra le quali la possibilità di realizzare forme di “previdenza complementare”, “assistenza sanitaria integrativa” ed aggregazioni di nuovi professionisti ma soprattutto è stata riaffermata con forza l'assoluta “autonomia gestionale di questi Enti” che sono divenuti man mano erogatori di forme di welfare innovative al servizio dei professionisti.

La *Legge 243/2004* lascia il segno nella legislazione degli enti previdenziali privati poiché da un lato modifica i requisiti pensionistici, pur riconoscendo la specificità di detti enti, dall'altro amplia appunto la gamma delle prestazioni che le Casse, fino ad allora vincolate all'erogazione dei trattamenti pensionistici, possono erogare in favore dei propri iscritti.

L'*articolo 1, comma 6*, procede all'innalzamento del requisito anagrafico della pensione di anzianità, mantenendo invariato il requisito di anzianità contributiva, stabilito dalla *legge 8 agosto 1995, n. 335*, con esclusione delle forme pensionistiche gestite dagli enti di diritto privato di cui ai *decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509, e 10 febbraio 1996, n. 103*.

In particolare, nel caso in cui la pensione sia calcolata esclusivamente con il sistema contributivo, il diritto al trattamento pensionistico di anzianità è esercitabile al raggiungimento di un'anzianità contributiva effettiva di almeno 40 anni (a prescindere dall'età anagrafica dell'individuo) ed al compimento del 60° anno di età per le donne e del 65° per gli uomini che presentino una contribuzione maturata per almeno 35 anni. Nel caso in cui, invece, la pensione sia liquidata con un sistema di calcolo diverso dal sistema contributivo, allora, fermo restando il requisito di anzianità, il requisito anagrafico è stato aumentato a 60 per i lavoratori dipendenti pubblici e privati ed a 61 per i lavoratori autonomi iscritti all'Inps.

Dal *comma 34 al comma 39 del medesimo articolo 1*, si procede alla modifica della normativa vigente apportando importanti novità ovvero gli Enti previdenziali privati possono introdurre, nell'ambito del novero delle prestazioni, anche forme di tutela sanitaria integrativa, con una gestione a questa dedicata, previa modifica della normativa statutaria e regolamentare. Ogni Cassa deve predisporre un apposito studio previsionale che attesti l'inalterabilità dell'equilibrio finanziario a seguito della singola gestione. Oltre all'introduzione di forme di assistenza sanitaria integrativa, le Casse possono introdurre, con l'obbligo di una gestione separata, forme di previdenza complementare.

Il *comma 36* introduce la possibilità di accorpamento delle Casse tra loro ovvero la possibilità di includerne una all'interno dell'Ente, istituendo una gestione appositamente dedicata, anche per categorie professionali simili ma prive di protezione previdenziale secondo le condizioni espresse all'interno dell'*articolo 7 del decreto legislativo n. 103 del 1996*.

Il *comma 37* interviene sull'*articolo 6, comma 4, del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103*, aggiungendo alla fine della *lettera b)* un nuovo periodo con cui viene concessa con facoltà di opzione degli iscritti, l'autonomia di modulare anche in misura differenziata l'aliquota contributiva, pur mantenendo la totale deducibilità fiscale del contributo.

Infine, la *legge 243/2004* ha istituito presso l'Inps il cosiddetto “Casellario” ovvero l'anagrafe generale delle posizioni assicurative condivisa tra tutte le amministrazioni dello Stato e gli organismi gestori di forme di previdenza ed assistenza obbligatorie. Il compito del Casellario è la raccolta, conservazione e

gestione dei dati e di altre informazioni relative ai lavoratori iscritti sia all'assicurazione generale obbligatoria che ai regimi di previdenza sostitutivi. In tal modo è possibile monitorare lo stato dell'occupazione e verificare il regolare assolvimento degli obblighi contributivi formando appositi archivi.

In seguito alla regolamentazione delle forme pensionistiche complementari, i più importanti e significativi interventi normativi sono stati introdotti nel 2006 dal *comma 763 dell' articolo 1 della L. 27 dicembre 2006 n. 296*, che, modificando l'articolo 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335, ha introdotto l'obbligo della stabilità non inferiore a trenta anni delle gestioni previdenziali, e nel 2011, con il *Decreto-legge del 6 Luglio 2011 n. 98* che ha introdotto il controllo della Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (Covip) sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio delle casse di previdenza.

Il *comma 763 dell' articolo 1 della L. 27 dicembre 2006 n. 296*, ribadendo i principi di autonomia ex *D.Lgs 509/1994 e D.Lgs 103/1996*, ha introdotto l'obbligo di ricondurre, "ad un arco temporale non inferiore a trenta anni", la stabilità delle gestioni previdenziali al fine di assicurare l'equilibrio di bilancio, e dunque salvaguardare l'equilibrio finanziario di lungo termine, "avendo presente il principio del pro rata in relazione alle anzianità già maturate rispetto alla introduzione delle modifiche derivanti dai provvedimenti suddetti e comunque tenuto conto dei criteri di gradualità e di equità fra generazioni."

Il *Decreto-legge del 6 Luglio 2011 n. 98, con l'articolo 14*, rafforza la vigilanza sulle Casse di previdenza, sia sulla materia previdenziale, ma soprattutto sull'area degli investimenti.

Il DL 98/2011, ha operato un'ulteriore modifica alla *legge 8 agosto 1995, n. 335*, con contestuale trasferimento delle competenze del Nucleo di valutazione sulla spesa previdenziale alla COVIP, e dunque attribuendo ad essa il controllo, anche mediante ispezione o con la richiesta di produzione di atti e documenti, sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio delle Casse, con il compito di riferire ai Ministeri vigilanti le risultanze del controllo. La COVIP ai sensi dell'*art. 14 del DL 98/2011* svolge esclusivamente compiti di controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio delle casse di previdenza sulla base di quanto definito da un Decreto del Ministero del lavoro. Infatti, il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 5 giugno 2012 ha disciplinato le modalità con cui la Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (COVIP) riferisce ai Ministeri vigilanti in merito alle risultanze dell'attività di controllo, elaborando una relazione dettagliata sulla base dei dati forniti dagli Enti di cui al *D. Lgs 509/1994 e 103/1996* che, successivamente, viene trasmessa al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative, e al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 ottobre di ogni anno insieme alle schede di rilevazione compilate dalle Casse trasmesse alla COVIP, entro il 30 giugno di ogni anno, e recanti i dati sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio, aggiornati al 31 dicembre dell'anno precedente la rilevazione.

In corso di emanazione è invece lo schema di decreto da emanare ai sensi del *comma 3 dell'art. 14 del citato DL 98/2011*, che sarà diretto a dettare disposizioni in materia di investimento delle risorse finanziarie degli enti previdenziali, dei conflitti di interessi e di banca depositaria, tenendo anche conto dei principi di cui agli *articoli 6 e 7 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252* per le forme pensionistiche di previdenza complementare.

Un'ulteriore ed importante novità è stata introdotta dall'*articolo 32, comma 12, del DL 98/2011* con il quale è stato definito che l'esclusione delle associazioni e fondazioni dall'applicazione della disciplina del *decreto legislativo n. 163 del 12 aprile 2006 "Codice degli appalti"* non opera nel caso di contribuzione obbligatoria prevista per legge a carico degli iscritti delle associazioni o fondazioni.

Il 3 febbraio 2011 infatti, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ha formulato un atto di segnalazione al Governo e al Parlamento, in merito all'*articolo 1, comma 10-ter, del decreto legge 23 ottobre 2008, n. 162, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 201*, che stabiliva che "ai fini della applicazione della disciplina di cui al *decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*, non rientrano negli elenchi degli organismi e delle categorie di organismi di diritto pubblico gli enti di cui al *decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153*, e gli enti trasformati in associazioni o in fondazioni, sotto la condizione di non usufruire di finanziamenti pubblici o altri ausili pubblici di carattere finanziario, di cui all'*articolo 1 del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e di cui al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103*, fatte salve le misure di pubblicità sugli appalti di lavori, servizi e forniture". L'atto di segnalazione dell'Autorità conteneva alcune osservazioni, dato che "alla presenza di enti che assommano tutti i requisiti previsti dalla *direttiva 2004/18/CE*, non può essere consentito eludere il dettato comunitario in virtù di disposizioni interne che esonerino tali enti dall'applicazione di una disciplina – come quella in tema di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture – posta a garanzia di sovraordinati principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza".

E' proprio l'*art.32, comma 12, del DL 98/2011* che, adeguando l'ordinamento a quanto segnalato dall'Autorità di vigilanza nell'atto di segnalazione al Governo e al Parlamento, ha stabilito che le casse sono sottoposte alle disposizioni del Codice degli Appalti, modificando in via definitiva il *comma 10-ter del D.L. 162/2008*, che, come già detto, nella formulazione previgente recava invece una norma interpretativa che escludeva dagli elenchi degli organismi e delle categorie di organismi di diritto pubblico soggetti all'applicazione del Codice.

Occorre sottolineare che le Casse, dunque, essendo classificate quali stazioni appaltanti sono tenute ad applicare il Codice e sono anche soggette alle disposizioni ed all'adempimento degli obblighi in materia di trasparenza amministrativa contenuti nelle disposizioni che richiamano l'*art. 3, comma 25, del d.lgs. 163/2006*. Analizzando gli altri obblighi di natura ordinamentale occorre ricordare il *comma 2, lett. e) dell'art. 22 della legge 241/1990*, con riferimento al diritto di accesso ai documenti, che già contiene la dizione "attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea" e trova da tempo applicazione alle Casse di previdenza.

Con il *Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201*, che ha introdotto l'ultima importante riforma delle pensioni, invece sono state previste delle misure specifiche anche nei confronti delle Casse di previdenza. Il *comma 24 dell'art. 24 del Decreto-legge 201/2011* ha previsto per le Casse di previdenza l'adozione di misure volte ad assicurare l'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni pensionistiche secondo bilanci tecnici riferiti ad un arco temporale di cinquanta anni. Ciò che è stato definito come uno "stress test" ha portato ad adottare delle riforme innalzando le aliquote, introducendo il contributivo pro rata, innalzando l'età pensionabile e introducendo dei contributi di solidarietà. Lo stress test ha portato ad importanti risultati rendendo ancora più sostenibile il sistema previdenziale dei liberi professionisti.

La *Legge 12 luglio 2011, n. 133* di modifica dell'*articolo 8 del D.lgs. 103/1996*, ha previsto invece che il contributo integrativo a carico degli iscritti alle Casse professionali, autonomamente stabilito con apposite delibere di ciascuna Cassa o ente di previdenza, approvate dai Ministeri vigilanti, possa essere compreso tra il 2 il 5 per cento del fatturato lordo. Al fine di migliorare i trattamenti pensionistici degli iscritti che adottano il sistema di calcolo contributivo, è riconosciuta la facoltà - senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e garantendo comunque l'equilibrio economico, patrimoniale e finanziario delle Casse o gli enti medesimi - di destinare parte del contributo integrativo all'incremento dei montanti individuali, previa delibera degli organismi competenti e secondo le procedure stabilite dalla legislazione vigente e dai rispettivi statuti e regolamenti. Tali delibere degli organismi competenti sono sottoposte all'approvazione dei Ministeri vigilanti, che valutano la sostenibilità della gestione complessiva e le implicazioni in termini di adeguatezza delle prestazioni.

## 1.2 La partecipazione delle casse alla finanza pubblica e gli adempimenti amministrativi

Il “fenomeno della pluripubblicità” che da tempo sta ormai interessando le Casse, sta producendo un paradosso poiché i numerosi e ripetuti interventi del legislatore hanno sottoposto le Casse a numerose forme di controllo e vigilanza che non ha eguali nel nostro ordinamento, sia per la funzione previdenziale di perseguimento del pubblico interesse, sia rispetto alla loro natura finanziaria.

Particolarmente invasivo è stato l'effetto dell'inserimento delle Casse all'interno dell'elenco delle Amministrazioni pubbliche annualmente pubblicato dall'ISTAT, in applicazione di quanto stabilito dall'*articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*. Ciò in particolare per l'utilizzo fatto dal legislatore di detto Elenco, quale ambito soggettivo di applicazione non solo di norme di finanza pubblica ma anche di norme di carattere ordinamentale.

La classificazione di Amministrazione Pubblica dal punto di vista finanziario è, di competenza dell'Istat e, deriva dalle disposizioni previste dal *Sistema Europeo dei Conti (Sec '95 – Regolamento CR n. 2223/96 – paragrafi 2.68 e 2.69)*. I singoli Enti, indipendentemente dalla natura giuridica (pubblica o privata) sono considerati in attuazione del citato regolamento comunitario amministrazioni pubbliche dal punto di vista finanziario.

Il legislatore nell'ampliare l'ambito di applicazione delle disposizioni di finanza pubblica già con la legge finanziaria per il 2005, la *legge 30 dicembre 2004, n. 311<sup>1</sup>*, fa riferimento alle amministrazioni inserite in un elenco allegato che poi sarebbe stato aggiornato ogni anno dall'Istat sulla base di un regolamento europeo dei conti (Sistema europeo di contabilità) *Sec 95 (Regolamento n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità– paragrafi 2.68 e 2.69)*, che è stato da ultimo aggiornato dall'Unione europea e sostituito dal *SEC 2010*.

In base al regolamento comunitario del 1995 e poi del 2010 gli enti di previdenza sono ricompresi, a prescindere dalla natura privata della personalità giuridica, tra le amministrazioni "pubbliche" dal punto di vista finanziario.

L'obbligatorietà ex lege di pagamento dei contributi è elemento qualificante come risulta dal *paragrafo 2.117* che reca la definizione del sottosectore enti di previdenza e assistenza sociale (*S1314*) e che comprende tutte le unità istituzionali centrali, di Stati federati e locali, la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali, poiché in forza di disposizioni legislative o regolamentari determinati gruppi della popolazione sono tenuti a partecipare al regime o a versare contributi<sup>2</sup>.

Rispetto al Sistema Europeo dei Conti, è opportuno ricordare che a partire dal settembre 2014 è stato adottato dagli Stati membri dell'Unione europea il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali - *Sec 2010* - in sostituzione del *Sec 95*, definito nel *Regolamento Ue n. 549/2013 pubblicato il 26 giugno 2013*,

---

<sup>1</sup> Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea, indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria e nelle relative note di aggiornamento, per il triennio 2005-2007 la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate per l'anno 2005 nell'elenco 1 allegato alla presente legge e per gli anni successivi dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) con proprio provvedimento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale non oltre il 31 luglio di ogni anno, non può superare il limite del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, come risultanti dalla Relazione previsionale e programmatica.

<sup>2</sup> Enti di previdenza e assistenza sociale (S.1314)

"2.117 Definizione - Il sottosectore degli enti di previdenza e assistenza sociale comprende le unità istituzionali centrali, di Stati federati e locali, la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali e che rispondono ai seguenti due criteri:

a) in forza di disposizioni legislative o regolamentari determinati gruppi della popolazione sono tenuti a partecipare al regime o a versare contributi;  
b) le amministrazioni pubbliche sono responsabili della gestione dell'istituzione per quanto riguarda la fissazione o l'approvazione dei contributi e delle prestazioni, a prescindere dal loro ruolo di organismo di sorveglianza o di datore di lavoro.

Di norma, non esiste alcun legame diretto tra l'importo del contributo versato da un individuo e il rischio cui tale individuo è esposto."

risultato di una stretta collaborazione fra l'Ufficio statistico della Commissione (Eurostat) e i contabili nazionali degli Stati membri.

Il *Sec 2010* definisce i principi e i metodi di Contabilità nazionale a livello europeo fissando in maniera sistematica e dettagliata il modo in cui si misurano le grandezze che descrivono il funzionamento di una economia, in accordo con le linee guida internazionali stabilite nel Sistema dei conti nazionali delle Nazioni Unite (2008 *SNA*).

Rispetto alla precedente versione del 1995 (in vigore dal 1999), il nuovo sistema riflette gli sviluppi e i progressi metodologici conseguiti nella misurazione delle economie moderne che si sono consolidati a livello internazionale e, allo stesso tempo, viene incontro alle esigenze degli utilizzatori, migliorando in alcuni casi la tempestività nella diffusione dei risultati.

Relativamente al primo aspetto che riflette i cambiamenti metodologici sono due le principali novità del nuovo *Sec* che riguardano direttamente le amministrazioni pubbliche e che hanno impatto su alcuni dei maggiori aggregati: la capitalizzazione delle spese in Ricerca e Sviluppo; e poi la verifica del perimetro delle Amministrazioni Pubbliche sulla base degli aggiustamenti metodologici introdotti dal *Sec 2010* che avrà un effetto, seppure limitato, sulla spesa per consumi pubblici e sull'indebitamento netto del settore.

L'introduzione del *Sec2010* non implica solamente modifiche concettuali rispetto al *Sec 95* ma determina alcuni ampliamenti e approfondimenti nella descrizione delle metodologie di contabilità nazionale, con l'introduzione di nuovi capitoli sui conti satellite, sui conti delle amministrazioni pubbliche e sui conti del resto del mondo.

Rispetto ai profili di competenza ed agli ambiti di interesse, ciò su cui le Casse devono necessariamente focalizzare la loro attenzione sono le nuove regole introdotte per la contabilizzazione dei diritti pensionistici accumulati ad una certa data. È prevista a questo fine una tavola aggiuntiva che dovrà essere trasmessa nel 2017 completa dei dati riferiti all'anno 2015, e dovranno essere registrati i diritti pensionistici relativi ai sistemi di previdenza pubblici e privati, con o senza costituzione di riserve, compresi i sistemi pensionistici della sicurezza sociale.

Tornando all'approfondimento dell'evoluzione normativa e della legislazione nazionale, un posto di rilievo va attribuito alla *Legge 31 dicembre 2009 n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica"* che ha abrogato la *Legge 5 agosto 1978, n. 468 "Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio"* e sostituito i precedenti documenti di finanza pubblica.

E' importante ricordare che, sulla base delle previsioni e gli obblighi disposti dal *Sec95* secondo cui ogni unità istituzionale viene classificata nel *Settore S13* come pubblica amministrazione sulla base di criteri prevalentemente economici, indipendentemente dal regime giuridico che le governa, la *Legge 196/2009 all'articolo 1 comma 2* reca la definizione di amministrazioni pubbliche intendendo per queste "gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 171*, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 228*, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni".

Molte sono state le norme negli ultimi anni che hanno utilizzato come ambito soggettivo di applicazione il riferimento all'Elenco dell'Istat. Ne ricordiamo qui alcune.

Il 31 maggio 2010, viene emanato il *Decreto-legge n. 78, convertito, con modificazioni, dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122, "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"*, che segna l'inizio del

ricorso sistematico all'elenco Istat come ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni di finanza pubblica, ed in questa sede si trova la prima deroga in favore delle Casse al *Capo II "Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi"*, articolo 6 "*Riduzione dei costi degli apparati amministrativi*".

Il *comma 21-bis dell'articolo 6* in materia di riduzione dei costi degli apparati amministrativi prevede espressamente che le disposizioni contenute all'*art. 6* non si applicano agli Enti di cui al *decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509*, e al *decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103*, così come una deroga viene prevista rispetto alle disposizioni dell'*art. 8* del citato decreto dal *comma 15-bis dell' articolo 8* in materia di razionalizzazione e risparmi di spesa delle amministrazioni pubbliche.

Sempre all'interno del sopracitato *decreto-legge*, all'*articolo 9* sono inserite delle previsioni che hanno prodotto un considerevole impatto sulla gestione e sull'organizzazione interna delle Casse, poiché i *commi 1 e 2* del suddetto articolo intervengono esplicitamente sulla retribuzione economica individuale dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del *comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, stabilendo che il trattamento economico per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013 deve essere mantenuto invariato rispetto ai valori 2010, anche per la parte accessoria. Tali norme ed altre dell'*art. 9* richiamato, come il *comma 17 e il comma 21*, sono state prorogate anche per l'anno 2014 dal *DPR 122/2013*.

Rispetto agli indirizzi circa l'ambito di applicazione delle norme richiamate, occorre anche fare riferimento alla *Circolare n. 40 del 23 dicembre 2010*, contenente indicazioni sul bilancio di previsione per il 2011, alla *Circolare n. 33 del 28 dicembre 2011* (bilancio di previsione esercizio 2012) e alla *Circolare n. 24 del 23 luglio 2012* (Previsioni di bilancio per l'anno 2013 e per il triennio 2013 – 2015 e Budget per il triennio 2013 - 2015 - Indicazioni per l'attuazione delle riduzioni di spesa, di cui agli *articoli 1, 7 e 8 del decreto-legge n. 95 del 2012*) della Ragioneria generale dello Stato. Queste ribadiscono che ove il legislatore richiama le "amministrazioni pubbliche" esso fa riferimento ai soggetti di cui all'*art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001*.

Solo l'espresso richiamo alle amministrazioni contenute nell'elenco Istat comporta l'applicazione delle norme a detto ambito soggettivo.

Tali norme comunque hanno generato, proprio in anni in cui era importante operare verso una riqualificazione e miglioramento della gestione delle risorse umane, un forte vincolo e blocco nella gestione del personale.

Di seguito verranno analizzate altre norme che riguardano il bilancio pubblico.

La *Legge 7 aprile 2011, n. 39*, recante "*Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri*", ha introdotto ulteriori cambiamenti aventi ad oggetto l'adeguamento del ciclo e degli strumenti della programmazione economica e finanziaria dell'Italia alle nuove regole comunitarie che hanno riguardato il "Patto di Stabilità e crescita" fino a quel momento fondato sulla sorveglianza ex post delle politiche di bilancio.

Si è dunque passati dal bilancio di cassa ad un sistema misto "competenza e cassa" (carattere programmatico), nonché si è dato luogo all'introduzione, in via sperimentale, del "Bilancio di genere" per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito.

In attuazione del nuovo quadro ordinamentale in materia di finanza pubblica di derivazione comunitaria, è stato emanato il *Decreto Legislativo 31 maggio 2011, n. 91* adottato in attuazione della delega di cui all'*articolo 2, comma 1, della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009*, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili applicabili ai documenti contabili delle amministrazioni pubbliche, intendendosi per queste "le amministrazioni di cui all'*articolo 1, comma 2, della*

*legge 31 dicembre 2009, n. 196*, ad esclusione delle regioni, degli enti locali, dei loro enti ed organismi strumentali e degli enti del Servizio sanitario nazionale”. Pertanto dette disposizioni trovano applicazione anche nei confronti delle casse di previdenza con un particolare impatto organizzativo, pur trattandosi per ora di una riclassificazione e rilettura dei bilanci civilistici adottati.

Il *D.lgs. 91/2011* rientra nell'obiettivo generale di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, come principio fondamentale per il coordinamento della finanza pubblica, teso a rafforzare le attività di programmazione, gestione, monitoraggio, controllo e rendicontazione finanziaria tra i diversi enti che compongono la pubblica amministrazione, nonché a favorire un migliore raccordo della disciplina contabile interna con quella adottata in ambito europeo ai fini del rispetto del Patto di stabilità e crescita.

Il *D.lgs. 91/2011* dispone infatti l'obbligo, nei confronti delle predette pubbliche amministrazioni, di conformare i propri ordinamenti finanziari e contabili ai principi generali contabili definiti “*regole fondamentali di carattere generale*”.

Inoltre, per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, si prevede la definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio, volta a consentire la trasformazione dei dati economico-patrimoniali in dati di natura finanziaria. In tale ambito, si stabilisce l'obbligo di predisporre: un budget economico previsionale; un rendiconto finanziario in termini di liquidità; un conto consuntivo finanziario in termini di cassa, coerente con l'articolazione del piano dei conti integrato; è quindi prevista una riclassificazione dei dati contabili di tali enti secondo il citato sistema di codifica degli incassi e dei pagamenti SIOPE.

Sempre il *D.lgs. 91/2011* ha imposto l'obbligo di disporre la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, secondo criteri e metodologie comuni alle diverse amministrazioni, ed in tale prospettiva, è stato introdotto il “Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio”, stabilendone anche il raccordo con i sistemi di misurazione delle performance previsti dalla *legge 4 marzo 2009, n. 15*, e dai successivi decreti legislativi attuativi, che non trovano però applicazione nei confronti delle casse di previdenza.

### **1.3 Le disposizioni in materia di spending review**

Con il DL 98/2011 si ha, altresì, l'avvio di un ciclo di spending review mirato alla definizione dei fabbisogni standard dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato.

Il complesso normativo è stato in seguito integrato da ulteriori disposizioni introdotte dal *decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della Legge 14 settembre 2011, n. 148* che ha a sua volta riproposto, seppur con talune modifiche, alcune norme contenute nel precedente *decreto-legge n. 98/2011*, attribuendo al Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministeri interessati, il compito di presentare al Parlamento, entro il 30 novembre 2011, un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica.

Il sopracitato *DL 138/2011*, riproponendo, con talune varianti, quanto disposto dal precedente *decreto legge 98/2011*, ha previsto, inoltre, che la Ragioneria generale dello Stato dia inizio, a partire dall'anno 2012, d'intesa con i Ministeri interessati, a un ciclo di spending review mirata alla definizione dei "costi standard" dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, prevedendo al contempo, per gli anni 2012 e 2013, una serie di obiettivi di riduzione delle spese relative alle missioni di ciascun Ministero, nonché, per gli anni 2014, 2015 e 2016, di contenimento dell'aumento in termini nominali



della spesa primaria del bilancio dello Stato, da realizzare nella misura delle risorse finanziarie discendenti dall'attuazione del citato programma per la riorganizzazione della spesa pubblica e del ciclo di revisione della spesa mirato alla definizione dei costi standard delle amministrazioni centrali.

Nel 2012, in coerenza con l'evoluzione della governance economica europea e analogamente a quanto previsto in altri ordinamenti europei, il 17 aprile 2012 è stata infatti approvata la *legge costituzionale n.1/12* volta a introdurre nella Costituzione, il rispetto dei vincoli sul pareggio di bilancio derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, mediante la modifica degli *artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione*, incidendo sulla disciplina di bilancio dell'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni, compresi pertanto gli enti territoriali (regioni, province, comuni e città metropolitane).

In data 30 aprile 2012, è stato presentato il Rapporto sulla spending review "elementi per una revisione della spesa pubblica", che ha inteso affrontare il problema della spesa pubblica dal punto di vista delle singole attività, funzioni o organizzazioni nelle quali l'offerta di beni e servizi al cittadino si organizza. Il Rapporto presenta un'analisi del livello e della struttura della spesa pubblica italiana, evidenziando, in particolare, come l'attuale dimensione della spesa e della sua struttura costituisca oggi un "ostacolo ad uno scenario di ripresa ciclica dell'economia".

Con il *Decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica"*, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della *Legge 6 luglio 2012, n. 94*, è stata istituito un Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, al quale è stato attribuito il compito di svolgere attività di indirizzo e di coordinamento, in particolare, in materia di revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti a imprese, di razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti, di ridimensionamento delle strutture, di riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi e di ottimizzazione dell'uso degli immobili e nelle altre materie individuate dalla citata *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012*.

Il *D.L. n. 52/2012* ha dettato norme sostanziali volte a rendere più stringente il ricorso per le pubbliche amministrazioni a procedure di acquisto centralizzato di beni e servizi, ai fini della riduzione della spesa per consumi intermedi.

Successivamente, il *Decreto-legge 6 luglio 2012, n.95, convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135*, è intervenuto sui consumi intermedi e sugli acquisti facendo riferimento come ambito di applicazione alle amministrazioni appartenenti all'Elenco Istat di cui all'*art. 1, comma 2, della legge 196/2009*.

Il decreto ha introdotto disposizioni puntuali per la riduzione della spesa per consumi intermedi e per il pubblico impiego, di razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio pubblico e di riduzione dei costi per locazioni passive, nonché interventi in materia di riduzione e privatizzazione di società pubbliche strumentali, di soppressione di enti e di contenimento della spesa del comparto sanitario e farmaceutico.

All'*articolo 1, il comma 7*, contiene l'elenco indicante le categorie merceologiche (energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile), di cui "le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'*articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta" devono procedere all'approvvigionamento attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento, "ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione sul mercato elettronico e sul sistema dinamico di acquisizione messi a disposizione."

Sempre all'articolo 1, il comma 13, stabilisce il diritto delle "amministrazioni pubbliche che abbiano validamente stipulato un contratto di fornitura o di servizi" di recedere in qualsiasi tempo dal contratto, previa formale comunicazione all'appaltatore con preavviso non inferiore a quindici giorni e previo pagamento delle prestazioni già eseguite oltre al decimo delle prestazioni non ancora eseguite. Viene altresì stabilito che il diritto di recesso si inserisca automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'articolo 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti, e nel caso di mancato esercizio del diritto di recesso, entro il 30 giugno di ogni anno, l'amministrazione pubblica deve darne comunicazione alla Corte dei conti ai fini del controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio.

Il comma 3, del medesimo articolo 8, al fine di assicurare la riduzione delle spese per consumi intermedi, i trasferimenti dal bilancio dello Stato "agli enti e agli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2009, n. 196, nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob)" impone l'obbligo di ridurre del 5 per cento nell'anno 2012 e del 10 per cento a decorrere dall'anno 2013 prendendo quale parametro di riferimento l'anno 2010, la spesa sostenuta per consumi intermedi come aggregato che così come definiti nel Sistema Europeo dei conti nazionali (Sec95), rappresentano il valore dei beni e servizi consumati quali input nel processo produttivo, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento. Questa disposizione è stata integrata dall'art. 50 del DL 66/2014 che ha aumentato la riduzione di un ulteriore 5%, per un totale di 15%. Lo stesso art. 50 del richiamato DL 66/2014 ha altresì aggiornato la percentuale di versamento da parte delle Casse di previdenza dal 12 al 15 per cento dei consumi intermedi, previsto dal comma 417 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Per ciò che concerne una voce dei consumi intermedi, ovvero i mobili e arredi, l'articolo 1, comma 141 della Legge 24 dicembre 2012, n. 228 "Legge di Stabilità 2013" reca il divieto per le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) non possono effettuare spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi, salvo che l'acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese, connesse alla conduzione degli immobili. In tal caso il collegio dei revisori dei conti o l'ufficio centrale di bilancio verifica preventivamente i risparmi realizzabili, che devono essere superiori alla minore spesa derivante dall'attuazione del presente comma. La violazione della presente disposizione è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti.

Al comma successivo, comma 142 dell'articolo 1 Legge 228/2013, è stabilito che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa di cui al comma 141 debbano essere versate annualmente, entro il 30 giugno di ciascun anno, dagli enti e dalle amministrazioni dotate di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.

In materia di immobili, è espressamente previsto all'articolo 8, comma 15 -bis del Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 "Le disposizioni di cui al presente articolo, ad eccezione di quanto previsto al comma 15, non si applicano agli enti di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103. )".

Tutto ciò esposto, va quindi notato che nonostante le disposizioni che, pur interessando le amministrazioni pubbliche, coinvolgono anche le Casse, sono state introdotte alcune disposizioni di deroga ovvero norme speciali di favore nei confronti delle Casse di previdenza.

Importante inoltre segnalare l'articolo 10-bis del Decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, che, recando disposizioni concernenti gli enti di diritto privato relative all'obbligo di adottare misure di contenimento della spesa, prevede altresì la possibilità di destinare gli ulteriori e aggiuntivi risparmi di gestione,

derivanti dagli interventi di razionalizzazione per la riduzione della spesa sostenuta per consumi intermedi, ad interventi di welfare, di assistenza, di promozione e sostegno al reddito dei professionisti iscritti. Inoltre, è particolarmente significativa la disposizione recata dal *comma 3*, in cui viene espressamente citata l'AdEPP, riconoscendo agli enti di previdenza di diritto privato che questi "singolarmente oppure attraverso l'Associazione degli enti previdenziali privati - Adepp, al fine di anticipare l'ingresso dei giovani professionisti nel mercato del lavoro svolgono, attraverso ulteriori risparmi, funzioni di promozione e sostegno dell'attività professionale anche nelle forme societarie previste dall'ordinamento vigente."

Un'ulteriore esclusione dall'ambito di applicazione di una norma è contenuta all'interno del *Decreto-Legge 31 agosto 2013, n. 101 "Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni"*, poiché l'*articolo 1, comma 8-bis* riferendosi all'obbligo di ridurre la spesa per consulenze nella pubblica amministrazione previsto dal *comma 5* del medesimo articolo, dichiara espressamente la non applicabilità della disposizione in oggetto alle Casse pur restando fermo "per gli enti di previdenza di diritto privato di cui ai *decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509, e 10 febbraio 1996, n. 103*, quanto previsto sui risparmi di gestione derivanti dagli interventi di razionalizzazione per la riduzione della spesa dall'*articolo 10 -bis del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99*".

Infine, l'ultima disposizione rilevante che si caratterizza per il carattere sostitutivo delle ordinarie di disposizioni "in materia di contenimento della spesa dell'apparato amministrativo" è il *comma 417 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n.147*, anche se non riassume, per esplicita previsione, le disposizioni in materia di personale contenute prevalentemente all'articolo dell'*articolo 9 del sopracitato DL 78/2010*. In materia di personale, ricordiamo, data l'appartenenza delle Casse di previdenza all'elenco Istat, come le stesse partecipino alla rilevazione annuale sulla spesa per il personale effettuata dal Ministero dell'Economia e delle finanze per la redazione del Conto annuale ai sensi dell'*art. 60 del decreto legislativo 165/2001*.

Con l'entrata in vigore del *comma 417*, non vengono meno neanche le altre disposizioni, come quelle, ad esempio, che prevedono il conto consolidato, l'omogenizzazione dei bilanci o la fatturazione elettronica, che sono rivolte a consentire la conoscenza degli enti dell'elenco Istat o vincoli ordinamentali che non vengono meno con l'entrata in vigore del *comma 417*.

E' fondamentale dunque riferirsi alle previsioni del *comma 417* che sostituiscono e dunque riassorbono buona parte delle disposizioni in materia di revisione e razionalizzazione della spesa pubblica, poiché il *comma 417*, applicando il criterio di specialità, si riferisce espressamente agli enti di cui al *decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103*, che possono assolvere alle disposizioni vigenti in materia di contenimento della spesa dell'apparato amministrativo, effettuando un riversamento del 15 per cento della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010, a favore dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno.

Il *Decreto-legge 66/2014 all'art. 14* reca infine disposizioni in materia di contenimento della spesa in materia di consulenze e collaborazioni autonome con riferimento a tutte le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'*articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*.

## **1.4 Le disposizioni in materia di tassazione**

L'*art. 2, comma 6, del Decreto-Legge 13 agosto 2011, n. 138 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"* stabilisce che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, "le ritenute, le imposte sostitutive sugli interessi, premi e ogni altro provento di cui all'*articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917* e sui redditi diversi di cui all'*articolo 67, comma 1, lettere da c-bis a c-quinquies* del medesimo decreto, ovunque ricorrano, sono stabilite nella misura del 20%".

Il medesimo Decreto-Legge specifica che “per espressa disposizione legislativa l’aliquota del 20% (permanendo l’aliquota del 12,5%), non si applica ai redditi derivanti da obbligazioni dello stato Italiano o titoli ad essi equiparati (obbligazioni emesse da organismi internazionali), ai proventi da obbligazioni emesse da stati esteri inclusi nella c.d. white-list –redditi da titoli di risparmio per l’economia meridionale, ed ai guadagni relativi ai piani di risparmio a lungo termine appositamente istituiti”. Per quanto riguarda invece i rendimenti mobiliari derivanti da dividendi e commissioni retrocesse e i rendimenti del patrimonio immobiliare sotto forma di canoni di locazione, l’Ente previdenziale viene assoggettato ad imposta sui redditi delle società (IRES).

A distanza di tre anni, ovvero con il *Decreto-Legge 24 aprile 2014, n. 66 “Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale” all’articolo 3, comma 1*, è stato stabilito che “Le ritenute e le imposte sostitutive sugli interessi, premi e ogni altro provento di cui all’*articolo 44 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917*, e sui redditi diversi di cui all’*articolo 67, comma 1, lettere da c-bis) a c-quinquies*), del medesimo testo unico, ovunque ricorrano, sono stabilite nella misura del 26 per cento.”

Il *comma 6 del medesimo articolo 3*, prevede inoltre che “La misura dell’aliquota di cui al *comma 1* si applica agli interessi, ai premi e ad ogni altro provento di cui all’*articolo 44 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917*, divenuti esigibili e ai redditi diversi di cui all’*articolo 67, comma 1, lettere da c-bis) a c-quinquies*), del predetto testo unico realizzati a decorrere dal 1° luglio 2014”.

In questo contesto si colloca la normativa che richiama espressamente le casse di previdenza. Il sopracitato *Decreto-legge 66/2014, articolo 4, comma 6-bis*, riferendosi espressamente alle Casse, riconosce agli Enti Previdenziali Privati un credito di imposta pari alla differenza tra l’ammontare delle ritenute e imposte sostitutive applicate nella misura del 26% sui redditi di natura finanziaria per il periodo che va dal 1° luglio al 31 dicembre 2014, e l’ammontare di tali ritenute e imposte sostitutive computate nella misura del 20%. Si prevede pertanto una compensazione nel 2015, di quanto versato nel 2014.

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

### **1.4.1 Il credito d’imposta**

Il comma 91 dell’art.1 della *Legge 23 dicembre 2014, n.190 “Legge di stabilità 2015”*, intervenendo nuovamente sulla tassazione dei rendimenti finanziari, contiene la normativa di riferimento per il riconoscimento, agli enti di cui al *decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509*, e al *decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103*, di un credito d’imposta “pari alla differenza tra l’ammontare delle ritenute e imposte sostitutive applicate nella misura del 26 per cento sui redditi di natura finanziaria dichiarate e certificate dai soggetti intermediari o dichiarate dagli enti medesimi e l’ammontare di tali ritenute e imposte sostitutive computate nella misura del 20 per cento - ma diversamente dalle precedenti disposizioni - a condizione che i proventi assoggettati alle ritenute e imposte sostitutive siano investiti in attività di carattere finanziario a medio o lungo termine individuate con apposito decreto del Ministro dell’economia e delle finanze.”.

Il credito d'imposta - istituito in favore delle Casse - va indicato nella dichiarazione dei redditi relativa a ciascun periodo d'imposta, non concorre alla formazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi e del valore della produzione ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive e può essere utilizzato, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello di effettuazione del citato investimento, esclusivamente in compensazione.

Gli investimenti meritevoli del credito d'imposta di cui *all'art. 1, comma 91, della legge 23 dicembre 2014, n. 190*, sono:

a) azioni o quote di società ed enti, residenti, ai sensi dell'*art. 73 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917*, in Italia o in uno degli Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'accordo sullo spazio economico europeo, operanti prevalentemente nella elaborazione o realizzazione di progetti relativi a settori infrastrutturali turistici, culturali, ambientali, idrici, stradali, ferroviari, portuali, aeroportuali, sanitari, immobiliari pubblici non residenziali, delle telecomunicazioni, compresi quelle digitali, e della produzione e trasporto di energia;

b) obbligazioni o altri titoli di debito emessi dai soggetti individuati nella precedente lettera a);

c) azioni o quote di organismi di investimento collettivo del risparmio, di durata non inferiore ai cinque anni, che investono prevalentemente in titoli individuati nelle precedenti lettere a) e b) e in crediti a medio e lungo termine erogati alle società individuate nella precedente lettera a) che operano nei settori indicati nella medesima lettera a), residenti, ai sensi dell'*art. 73 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917*, in Italia o in uno degli Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'accordo sullo spazio economico europeo;

d) azioni o quote di organismi di investimento collettivo del risparmio, di durata non inferiore ai cinque anni che investono prevalentemente in strumenti finanziari emessi da società non quotate nei mercati regolamentati che svolgono attività diverse da quella bancaria, finanziaria o assicurativa e in crediti a medio e lungo termine a favore di tali società, residenti, ai sensi dell'*art. 73 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917*, in Italia o in uno degli Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'accordo sullo spazio economico europeo.

In attuazione delle disposizioni contenute all'interno del sopracitato comma 91, il 19 giugno 2015, è stato emanato il *decreto del Ministero dell'Economia e Finanze (pubblicato nella Gazz. Uff. 30 luglio 2015, n. 175)* che rende operativo il credito d'imposta per le Casse di previdenza ed i Fondi pensione che investono nell'economia reale, individuando al contempo le attività di carattere finanziario a medio-lungo termine (da detenere per almeno 5 anni) in cui investire per usufruire del credito di imposta, i settori agevolati e le modalità per il riconoscimento del beneficio.

Fermo restando altresì l'obbligo di rispettare il limite di spesa fissato in misura pari a 80 milioni di euro a decorrere dal 2016, il decreto in oggetto ha dunque normato e formalizzato le condizioni, i termini e le modalità di applicazione riguardo alla fruizione del credito di imposta, il cui riconoscimento avviene dopo che gli enti di cui al *decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509*, e al *decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103*, inoltrano in via telematica, un'apposita istanza all'Agenzia delle entrate che determina annualmente la percentuale del credito di imposta spettante a ciascun soggetto.

## **1.5 Le disposizioni in materia di trasparenza ed anticorruzione**

Il *decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*, non si applica agli enti di cui al *decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509*, e al *decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103*, ma con riferimento all'ambito

soggettivo individuato dal decreto legislativo, le Casse di previdenza rientrano senz'altro nella definizione contemplata all'*art. 22 di "ente di diritto privato in controllo pubblico"*.

Il *comma 1, lett. c) del sopracitato art. 22* fa riferimento ad un obbligo in capo alle amministrazioni controllanti di assicurare la pubblicità di alcuni dati, richiamando al *comma 3* un obbligo in capo ai singoli enti controllati, ovvero quello di pubblicare sui rispettivi siti internet - entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione del mandato e/o dell'incarico - i documenti indicati agli *articoli 14 e 15 del d.lgs. 33/2013* e dunque le informazioni relative “ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale regionale e locale”, nonché le informazioni concernenti i “titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, nonché di collaborazione o consulenza”.

Ciò premesso, va dunque ribadito che *l'art. 22* richiama degli obblighi in materia di trasparenza in capo all'amministrazione vigilante - in questo caso il Ministero del lavoro - e indirettamente in capo agli enti controllati.

Come ben si evince, si tratta di norme che non riguardano il sistema previdenziale o gli investimenti, che potrebbero/dovrebbero essere interessati da norme specifiche, ma di norme di trasparenza riguardanti la gestione la cui applicazione comporta numerosi adempimenti organizzativi.

Pur in mancanza di riferimenti legislativi espliciti, fermi restando quanto già disposto dal legislatore e gli obblighi vigenti in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni previsti da leggi o regolamenti specifici per le Casse, i 19 Enti aderenti all'AdEPP, il 21 maggio 2015 hanno presentato ed adottato le “Linee guida” che, contengono principi in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, e trovano attuazione attraverso specifici Codici che gli Enti aderenti adottano e applicano ai dipendenti degli Enti iscritti all'Associazione, ai dirigenti, ai componenti degli Organi, ad eventuali consulenti e collaboratori, nonché a terzi fornitori o collaboratori esterni, con particolare riferimento alle aree degli investimenti e della gestione del patrimonio.

Nell'ambito del proprio potere di autoregolamentazione, gli enti di cui al *decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103*, hanno di fatto anticipato la *Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015* le “Linee Guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”, approvata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione – A.N.AC. e frutto di un lavoro congiunto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Per quanto riguarda la prevenzione della corruzione, la *Determinazione 8* ha escluso che gli enti di diritto privato partecipati - e quindi le casse di previdenza dei liberi professionisti - siano tenuti ad adottare le misure previste dalla *legge 6 novembre 2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”* e a nominare un responsabile della prevenzione della corruzione.

Per ciò che concerne invece la trasparenza, il documento promosso dall'A.N.AC. prevede che siano le Amministrazioni partecipanti (vigilanti) a promuovere forme di tutela e prevenzione della corruzione e di garanzia della trasparenza - calibrate in base alla tipologia di poteri, di vigilanza, di finanziamento o di nomina che l'amministrazione esercita - all'interno di “protocolli di legalità” che siano ispirate e armonizzate con gli adempimenti individuati per le società a partecipazione pubblica non di controllo.

## 1.6 Prospettive e normativa *in fieri* in materia di investimenti

Il 14 novembre 2014 il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha sottoposto a consultazione pubblica sino al 5 dicembre 2014 lo *"Schema di Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentita la COVIP, ex articolo 14 comma 3 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 recante disposizioni in materia di investimento delle risorse finanziarie degli enti previdenziali, dei conflitti di interessi e di depositario."*

La nuova regolamentazione si fonda su principi di prudenzialità, secondo criteri di adeguata professionalità, conoscenza e gestione dei rischi d'investimento, al fine di assicurare che l'attività d'investimento degli enti di cui al *decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103*, sia coerente con il profilo di rischio e con la struttura temporale delle passività da esso detenute, in modo tale da assicurare l'equilibrio finanziario nonché la sicurezza, la redditività e la liquidabilità degli investimenti.

Le risorse - che dovranno essere riepilogate in un prospetto a valori correnti – *"potranno essere investite sia in forma diretta che in forma indiretta tramite convenzioni"* e la scelta del gestore dovrà essere effettuata sulla base di un processo di selezione che garantisca la trasparenza e la competitività del procedimento, improntato a criteri di proporzionalità, tale da assicurare la coerenza tra le modalità gestionali e gli obiettivi fissati preventivamente dagli amministratori.

La strategia d'investimento degli enti di cui al *decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103*, compresi gli obiettivi che si intendono realizzare e i rischi connessi alla tipologia d'investimento, dovrà essere articolata e resa nota in un documento sulla politica d'investimento, di cui è prevista anche la pubblicazione sul proprio sito internet.

Con riferimento alla tipologia degli investimenti e ai loro limiti, all'interno del Regolamento è esplicitamente previsto, all'*articolo 9*, che gli investimenti diretti in beni immobili e diritti reali immobiliari dovranno essere contenuti entro il limite del 30% del totale delle disponibilità complessive dell'Ente - salvo uno speciale regime transitorio – mentre dovrà essere prevalente l'investimento in strumenti negoziati nei mercati regolamentari ed il ricorso agli strumenti derivati sarà possibile per sole finalità di copertura o di efficiente gestione, precludendo quindi attività di tipo speculativo in leva.

L'autorità di vigilanza rivestirà un ruolo fondamentale in termini di controllo sia dell'adeguatezza della struttura organizzativa, professionale e tecnica, che delle procedure tanto per l'attività d'investimento quanto per il monitoraggio e la gestione del rischio, mentre gli enti dovranno avvalersi di un depositario, che sarà tenuto a seguire le direttive dell'ente previdenziale o del gestore, salvo che non siano contrarie alla legge, allo Statuto dell'Ente o al Regolamento stesso.

Come sopra esposto, data la natura regolamentare del decreto, il 24 settembre 2015 è intervenuto il parere del Consiglio di Stato che ha sospeso ogni pronuncia sullo schema di regolamento in esame, in attesa che il Ministero dell'Economia e delle Finanze provveda ad acquisire e trasmettere il parere dell'Autorità Nazionale AntiCorruzione (A.N.AC) in ordine alla questione relativa all'applicabilità o meno – alle procedure di selezione dei gestori e dei depositari nell'ambito della gestione indiretta delle risorse finanziarie degli enti – delle disposizioni di cui al *D. Lgs 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE."*

Per il Consiglio di Stato la gestione indiretta non dovrebbe essere esentata dal ricorso a procedure di evidenza pubblica dal momento che il servizio affidato al gestore non sembra rientrare tra quelli indicati

nel “Codice degli Appalti”, all’art. 19, comma 1 “Contratti di servizi esclusi”, questo può considerarsi ricompreso tra i servizi finanziari in senso poichè la sola procedura di evidenza pubblica è in grado di assicurare un’adeguata tutela degli interessi degli enti e degli aderenti e il perseguimento degli obiettivi indicati, nonché di garantire appieno il controllo sui procedimenti di esternalizzazione.

Inoltre, il Consiglio di Stato ha manifestato perplessità circa le previsioni contenute nell’art. 8, comma 4, “investimenti e operazioni consentiti” e nell’art. 9, commi 3 e 8 “limite agli investimenti”, opponendo che – anziché limiti agli investimenti – sarebbe risultato più congruo escludere tout court i derivati.

Si rimane dunque in attesa del parere dell’Autorità Nazionale AntiCorruzione, in qualità di autorità che ha raccolto le competenze in materia di contratti pubblici dell’ex AVCP.

Infine, per ciò che concerne la disciplina relativa agli acquisti di beni e servizi, attualmente, all’interno del *Disegno di Legge di Stabilità per il 2016 (A.C. 3444)*, il comma 264 e ss. Recano modificazioni delle norme applicabili in capo alle stazioni appaltanti, nonché il ruolo e gli strumenti messi a disposizione da Consip S.p.A.

Si conclude, facendo presente che a tutt’oggi, si trova – in corso di esame in VIII Commissione permanente (Lavori pubblici) presso il Senato della Repubblica – la “*Delega al Governo per l’attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*”.

La normativa intervenendo sul “Codice degli Appalti” recherà modifiche della disciplina che si applica agli enti di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, nella loro accezione di organismi di diritto pubblico e stazioni appaltanti.



