

IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO DEL SETTORE PREVIDENZIALE

Le Casse private dei professionisti sono caratterizzate da un quadro normativo di riferimento molto complesso e in continua evoluzione. 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 sopportare 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. Agli stessi Enti, ai sensi del *d.lgs. 509/1994*, 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 ultimi anni ha però sensibilmente ridotto l'autonomia gestionale: la qualificazione come organismo di diritto pubblico e la classificazione 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 anche se non sempre in maniera organica. 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 amministratori.

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 – che dal 2020 non si applicherà e non sarà più a carico delle Casse - 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, ma che ha posto diversi problemi interpretativi per la successiva introduzione di nuove norme in materia di risparmio e razionalizzazione.

In considerazione di quanto rappresentato in premessa, per l'aggiornamento dell'analisi della normativa, si seguirà una ripartizione della stessa sulla base dei diversi ambiti e settori di riferimento.

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 similari 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.

Ancora 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. Durante l'iter di definizione dello stesso sono stati coinvolti il Consiglio di Stato, l'Anac e la Consob su alcune problematiche rilevanti per il settore, quali l'applicazione del Codice dei contratti pubblici, la scelta del gestore e il ricorso agli strumenti finanziari derivati (v. *infra* pgf. 2.3).

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 prorata, 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.

Rispetto a tale fattispecie, va evidenziato che il 3 luglio 2018, è stata pubblicata la Sentenza del Consiglio di Stato n. 04062/2018 che ha bocciato il ricorso dei Ministeri del Lavoro e delle Politiche Sociali e dell'Economia e delle Finanze in tema di applicazione del contributo integrativo nelle parcelle professionali verso gli enti pubblici. La sentenza ha dunque legittimato l'applicazione del contributo integrativo su tutte le parcelle senza distinzioni, anche per la pubblica amministrazione.

La controversia ruota intorno all'interpretazione della "clausola di invarianza" finanziaria, introdotta nell'ambito delle modifiche operate con la *l. n. 133/2011 al D.Lgs 103/1996*, che aveva concesso alle "Casse 103" la possibilità di elevare l'ordinario contributo integrativo del 2% per garantire un maggiore accumulo contributivo ma con la clausola di non generare "*nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*" quindi escludeva dall'applicazione le parcelle verso la pubblica amministrazione.

La "clausola di invarianza" agisce come una direttiva di sana gestione finanziaria ed è rivolta ad un soggetto previdenziale privato (o privatizzato), atteso che, in considerazione del rilievo pubblicistico della funzione svolta, non può considerarsi estranea agli interessi dello Stato la garanzia del suo svolgimento in condizioni finanziarie di equilibrio e stabilità.

E' stato dunque riconosciuto che la salvaguardia degli equilibri di bilancio non fa carico alle Casse, ma alle Amministrazioni committenti, tenute al rispetto degli equilibri di bilancio sulla scorta di autonome disposizioni e specifici vincoli, propri del loro specifico ordinamento contabile-finanziario. Infine, occorre rilevare che la sentenza reca argomenti sia di carattere testuale stabilendo che l'aumento della percentuale di commisurazione del contributo integrativo è in parte finalizzata all'incremento del montante individuale degli iscritti, sia di carattere teologico considerando che se fosse stato accolto il ricorso da parte dei due Ministeri si sarebbe determinata "*un'ingiustificabile ed insanabile disparità di trattamento*" poiché - pur prestando le medesime

prestazioni professionali - un professionista che svolge la propria attività professionale in favore di pubbliche amministrazioni gode di un incremento del proprio montante individuale minore rispetto a quello del collega che svolge la propria attività esclusivamente in favore di soggetti privati.

L' *art. 1, commi 195-198*, della *Legge 11 dicembre 2016, n. 232* ("Legge di Bilancio 2017") – ha introdotto delle modifiche alla disciplina dell'istituto del cumulo dei periodi assicurativi prevedendone l'applicazione ai soggetti iscritti agli enti previdenziali privati di cui al *decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509*, e al *decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103*.

Infine, occorre rilevare che la concreta operatività delle norme che hanno introdotto l'istituto del cumulo per gli Enti di previdenza privati, è stata subordinata alla stipula di apposita convenzione con l'INPS volta a disciplinare le procedure, le modalità di pagamento e la ripartizione degli oneri fra gli Enti interessati.

Una prima quantificazione è stata effettuata sulla base delle informazioni presenti negli archivi amministrativi dell'INPS (Casellario centrale delle posizioni attive), contenenti le posizioni contributive di tutti i lavoratori e di tutti gli Enti previdenziali, ma – anche a causa dei dubbi interpretativi della norma – è apparso difficile effettuare un'analisi volta a valutare l'impatto finanziario che la nuova disciplina avrà nel medio-lungo termine sui bilanci tecnici.

Il 12 ottobre 2017, con la *Circolare n. 140*, l'INPS – dopo aver acquisito il nulla osta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, aveva fornito istruzioni applicative con particolare riguardo al cumulo dei periodi assicurativi non coincidenti in presenza di periodi di contribuzione anche presso gli Enti di previdenza privati di cui al *decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509*, e al *decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103*.

La suddetta *Circolare n. 140*, reca indicazioni sui trattamenti pensionistici in regime di cumulo - pensione di vecchiaia, pensione anticipata, pensione di inabilità e pensione ai superstiti -, fornisce indicazioni relative all' Ente competente alla gestione della domanda di trattamento pensionistico in cumulo, al calcolo del pro-quota a carico dell'INPS, alla conversione dei periodi di iscrizione ed agli istituti giuridici connessi al trattamento pensionistico - perequazione automatica, integrazione al trattamento minimo, somma aggiuntiva (c.d. Quattordicesima) e maggiorazione sociale, disegnando una fattispecie previdenziale a formazione progressiva in considerazione dei diversi requisiti anagrafici previsti da Inps e dalle Casse di previdenza.

Inoltre, è chiaramente esplicitato che il pagamento dei trattamenti pensionistici in regime di cumulo, come previsto dall'*articolo 1, comma 244, della legge n. 228 del 2012*, è effettuato dall'INPS che stipula apposite convenzioni con gli Enti di previdenza privati ai quali è stato attribuito l'onere dei trattamenti, in relazione alla propria quota.

Proprio al fine di dar effettiva attuazione ed applicazione alla normativa in materia di cumulo dei periodi assicurativi, l'AdEPP, dopo vari confronti e

ripetute interlocuzioni con i rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dell'INPS, il 20 febbraio 2018, ha firmato la *Convenzione Quadro con l'INPS per la gestione delle prestazioni in cumulo*.

Infine, si ricorda che a seguito dell'estensione del cumulo alle Casse dei liberi professionisti, lo Stato ha anche riconosciuto all'INPS un maggior finanziamento che, a regime, raggiungerà l'importo di 89milioni di euro all'anno.

L' art.1, *commi da 184 a 199*, della *L. 30 dicembre 2018, n. 145* "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021." ("Legge di Bilancio 2019") ha consentito di definire con modalità agevolate i debiti delle persone fisiche che versano in una grave e comprovata situazione di difficoltà economica (Indicatore della Situazione Economica Equivalente - ISEE del nucleo familiare non superiore a 20.000 euro), diversi da quelli annullati automaticamente ai sensi del *decreto-legge n. 119 del 2018, affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017*, derivanti dall'omesso versamento di imposte risultanti dalle dichiarazioni annuali e dalle attività di accertamento a fini IRPEF e IVA.

Il cosiddetto "saldo e stralcio" per quanto di riferimento riguarda l'omesso versamento di contributi dovuti dagli iscritti alle Casse previdenziali e alle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi dell'INPS con esclusione di quelli richiesti a seguito dell'attività di accertamento dell'istituto previdenziale. Non rientrerebbero i contributi relativi ai maggiori redditi derivanti da attività di accertamento, ma solo i contributi dichiarati dal contribuente e non ancora versati dunque i debiti possono essere definiti mediante pagamento del capitale, degli interessi e delle somme spettanti all'agente della riscossione. Gli interessi sono versati in misura differenziata e graduale secondo la condizione economica del debitore, ed il pagamento può avvenire in unica soluzione o in più rate.

Le norme recano una specifica disciplina dei controlli sulle autodichiarazioni rese ai fini dell'attestazione della difficoltà economica, nonché alcune norme di chiusura volte a coordinare la definizione agevolata con le "rottamazioni" precedenti e quelle attualmente applicabili, ai sensi del *Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119*, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria, *convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2018, n. 136*.

Il 18 luglio 2019, Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis) ha pronunciato una sentenza sul ricorso (numero di registro generale 2311 del 2018) proposto dalla Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza per gli Ingegneri ed Architetti Liberi Professionisti - Inarcassa contro il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze (non costituitosi in giudizio) per l'annullamento della nota della Direzione Generale per le Politiche Previdenziali e Assicurative concernente la modifica dell'*art. 10* del "Regolamento Generale di Previdenza 2012" e della Nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 24 luglio 2017.

L'Inarcassa, avendo appurato e verificato la contrazione del reddito e del

fatturato degli iscritti alla Cassa, nonché il progressivo aumento della posizione debitoria degli iscritti sia con riferimento al numero dei contribuenti morosi che all'ammontare del debito, ha ritenuto opportuno deliberare la riduzione dell'ammontare delle sanzioni in una misura equa e sostenibile a favore degli iscritti.

A tal fine, è stato adottato un nuovo testo dell'*art. 10.1.* del "Regolamento Generale di Previdenza", secondo il quale il ritardo nei pagamenti dei contributi dovuti comporta una sanzione complessiva che non può superare il 30 dei contributi non corrisposti nei termini, pur essendo *"dovuti gli interessi decorrenti dalle rispettive scadenze."*

L'Inarcassa - così come le altre Casse - ai sensi dell'*art. 38 Cost.* deve garantire il perseguimento della tutela previdenziale degli iscritti e svolge questa attività con autonomia gestionale, organizzativa e contabile (*art.2 D. Lgs. 509/1994*), ed in virtù di ciò, le amministrazioni vigilanti chiamate ad esercitare il loro potere devono verificare che il soggetto vigilato non assuma iniziative tali da compromettere il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nel rispetto dell'autonomia dell'Ente che potrebbe essere limitata nella misura in cui possa compromettere il funzionamento dell'Ente.

Infine, è importante evidenziare che, nella relazione fornita da Inarcassa, è stato spiegato che la riduzione dell'ammontare delle sanzioni non solo risulta compatibile con l'attuale equilibrio di lungo periodo previsto dal vigente bilancio attuariale, ma addirittura, proprio in quanto incentiva e rende possibile la regolarizzazione in tempi contenuti della posizione contributiva degli iscritti morosi, concorre a rendere effettivo l'equilibrio di lungo periodo.

Un'altra Cassa, e più precisamente l'Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani "Giovanni Amendola – INPGI, è stato destinatario di una sentenza del Consiglio di Stato – 26 luglio 2019 – in cui è stato ribadito il principio di autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile delle Casse previdenziali di professionisti, con lo scopo di consentire alle Casse dei professionisti di salvaguardare l'equilibrio dei propri bilanci.

La privatizzazione degli Enti implica che, oggetto di potestà normativa, ex *art. 3, comma 12, l. n. 335*, nell'ambito della delegificazione, sono tutti gli aspetti delle discipline dei contributi e delle prestazioni, e dunque anche *"gli interventi di variazione delle aliquote contributive, di riparametrazione dei coefficienti di rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico"*.

La norma di cui all'*art. 3, comma 12, della l. n. 335 del 1995*, come modificata dall'*art. 1, comma 763, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006* ha stabilito che le Casse privatizzate nell'esercizio del loro potere regolamentare sono tenute non più al rispetto del principio del "pro rata" (vecchia formulazione), ma a tenere presente il principio del "pro rata" temperato con *"i criteri di gradualità e di equità fra generazioni"* (nuova formulazione), a partire dal 1° gennaio 2007, data di entrata in vigore della *Legge n. 296*.

Con ciò il criterio del "pro rata" è stato reso flessibile e posto in bilanciamento

con i criteri di gradualità e di equità fra generazioni, consentendo alla Cassa, dalla data di entrata in vigore della norma, di adottare delibere in cui il principio del “pro rata” venga temperato rispetto ai criteri originali di cui alla *l. n. 335 del 1995*.

L'INPGI, con delibera n.63 del 2016, ha introdotto “*un contributo straordinario di partecipazione al riequilibrio finanziario della gestione previdenziale*” per tre anni a decorrere dall'1° gennaio 2017, a carico di trattamenti pensionistici di importo pari o superiore a 38.000 euro lordi annui.

In virtù del concetto di “determinazione del trattamento pensionistico” di cui all'*art. 3, comma 12, della l. n. 335 del 1995*, il contributo straordinario rientra nei limiti della delegificazione in favore dell'autonomia regolamentare degli enti previdenziali privatizzati.

Inoltre, è stato riconosciuto che il contributo può dirsi “eccezionale” in ragione della sua temporaneità (2017/2020) e straordinarietà trovando giustificazione nel periodo di grave crisi economica e del mercato del lavoro con ripercussioni sulla complessiva stabilità finanziaria del sistema pensionistico dell'INPGI che versa in uno “*stato preoccupante di disequilibrio economico*”.

Il Consiglio di Stato ha dunque ritenuto che il “contributo straordinario” non è speculare al “contributo di solidarietà” (ex “Legge finanziaria 2014”) ma è trattenuto dall'INPGI con specifico scopo solidaristico endo-previdenziale e dunque può essere considerato misura una tantum, imposto anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale.

LA PARTECIPAZIONE DELLE CASSE ALLA FINANZA PUBBLICA E GLI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI

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

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 oggi 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, derivava 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. 3112*, ha fatto 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*

2 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.

(*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 loro 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 "sottosettore 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 contributi³.

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*, 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 3 Enti di previdenza e assistenza sociale (S.1314)

"2.117 Definizione - Il sottosettore 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."

43

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* con 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. 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. La Legge del 2009 è stata significativamente modificata con la *Legge 4 agosto 2016, n. 163*.

Quest'ultima ha previsto che le misure originariamente contenute nella legge di stabilità confluiscono in un'apposita sezione della legge di bilancio dove troveranno posto le misure individuate dal Governo per realizzare gli obiettivi di finanza pubblica indicati nel Documento di economia e finanza.

Inoltre si è

previsto (*art. 1, comma 6, della legge 163/2016*) che in un apposito allegato al DEF, predisposto dal Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dei dati forniti dall'Istat, debba essere riportato l'andamento nell'ultimo triennio degli indicatori di benessere equo e sostenibile (*Bes*) selezionati e definiti da un comitato "ad hoc" istituito presso l'Istat, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica.

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 comunicato 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, soprattutto in materia di contenimento dei costi. 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 dello stesso articolo 8* in materia di razionalizzazione e risparmi di spesa delle amministrazioni pubbliche.

Sempre all'interno del sopracitato *decreto-legge 78/2010, all'articolo 9* sono state 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, si è fatto 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 comunque hanno ribadito 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 si richiamano altre norme che riguardano il bilancio pubblico e che hanno trovato applicazione al sistema delle Casse.

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.

Il 23 dicembre 2015, con la *Circolare n.32* articolata in schede tematiche ed avente ad oggetto il bilancio di previsione per l'esercizio 2016 degli enti ed organismi pubblici, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze ha raccomandato alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), di voler ispirare la propria azione a criteri volti principalmente al contenimento delle spese valutando attentamente la possibilità di procedere ad un'oculata riduzione degli stanziamenti complessivi.

A seguito dell'entrata in vigore della *legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)"* e del *decreto legge 30 dicembre 2015, n. 210, recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative"*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 25 febbraio 2016, n.21*, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato con la *Circolare n.12 del 23 marzo 2016*, ha fornito ulteriori istruzioni ai fini di un puntuale adeguamento e per una corretta gestione del bilancio di previsione per effetto delle misure aggiuntive di contenimento introdotte dai sopracitati provvedimenti.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con la *Circolare n.12/2016* ha dunque ritenuto opportuno aggiornare le schede tematiche con le integrazioni rese necessarie dopo l'intervento del Legislatore, ed in particolare sono state introdotte nuove schede ed istruzioni aggiuntive in materia di contenimento

della spesa e di adempimenti.

Inoltre, è stata predisposta un'apposita sezione - specifica - recante indicazioni sul "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio" al fine di illustrare gli obiettivi della spesa, misurare i risultati e monitorare l'effettivo andamento in termini di servizi forniti e di interventi realizzati.

Va rilevato che - riconfermando la disposizione secondo la quale le somme derivanti dalle riduzioni di spesa debbano essere versate annualmente, entro il 30 giugno di ciascun anno, al capitolo n. 3412 dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato - all'interno della Circolare stessa è contenuto il riferimento alla normativa speciale applicabile agli enti di cui al *decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509*, e al *decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103*, prevedendo espressamente che le Casse versino le somme derivanti dall'applicazione di quanto previsto dall'*articolo 1, comma 417, della legge 27 dicembre 2013, n. 147*, norma che sostituisce e dunque riassume buona parte delle disposizioni in materia di revisione e razionalizzazione della spesa pubblica applicabili alle Casse privatizzate e private.

In riferimento a quest'ultima fattispecie, si ricorda che la Legge 27 dicembre 2017, n. 205 "Legge di Bilancio 2018", all'art. 1, comma 183, ha previsto che dal 2020 – alle Casse - non si applicheranno più le norme di contenimento delle spese previste a carico degli altri soggetti inclusi nell' "Elenco Istat", ferme restando, in ogni caso, le disposizioni vigenti che recano vincoli in materia di personale.

Infine, a riprova della continua ingerenza del Legislatore che ha utilizzato l' "Elenco Istat" quale ambito soggettivo di applicazione di norme di carattere ordinamentale, non si possono non citare le "*Linee guida per l'effettuazione dei pagamenti a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi*" emanate dall'AgID (Agenzia per l'Italia Digitale) sull'obbligo di utilizzo del sistema PagoPA.

In forza dell'art. 71 del Codice dell'Amministrazione Digitale-CAD, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82, le suddette "Linee Guida" pubblicate il 3 luglio 2018, sulla GURI n. 152, hanno carattere vincolante e sono inquadabili come un atto amministrativo, ma le Casse continuano a ribadire l'erroneità della loro riconduzione all'ambito di applicazione soggettiva del Sistema PagoPA e dunque a non utilizzare il Sistema unico per i pagamenti elettronici verso la pubblica amministrazione.

Il 20 dicembre 2018 è stata pubblicata l'*ordinanza cautelare n. 7782/2018* del TAR Lazio sul ricorso - numero di *registro generale 11382 del 2018* - proposto dalle Casse per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia, delle "Linee guida per l'effettuazione dei pagamenti a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi. *Determina n. 209/2018*".

Il TAR Lazio ha respinto la domanda cautelare proposta, adducendo – tra le varie considerazioni – che l'*articolo 15 del D.L. 179 del 2012, comma 5 bis*, prevede che: "*Per il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica in materia informativa ed al fine di garantire*

omogeneità di offerta ed elevati livelli di sicurezza, le amministrazioni pubbliche devono avvalersi per le attività di incasso e pagamento della piattaforma tecnologica di cui all'articolo 81, comma 2-bis, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e delle piattaforme di incasso e pagamento dei prestatori di servizi di pagamento abilitati ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82".

La disposizione sopra citata, non solo non definisce le "amministrazioni pubbliche" visto che non reca ulteriori specificazioni, ma soprattutto riconduce l'obbligo di adesione al sistema "pagoPA" al fine di generare risparmi di spesa e adottare misure volte al conseguimento di un'effettiva "spending review". Trattasi dunque di una disposizione di natura ordinamentale e non finanziaria anche in considerazione della circostanza che ai sensi del *comma 183 dell'art. 1 della Legge 27 Dicembre 2017, N.205* ("Legge di Bilancio 2018"), dal 2020 – alle Casse - non si applicheranno più le norme di contenimento della spesa previste a carico degli altri soggetti inclusi nell' "Elenco Istat", ferme restando, in ogni caso, le disposizioni vigenti che recano vincoli in materia di personale.

LE CASSE COME ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO E GLI ADEMPIMENTI IN MATERIA DI ACCESSO AGLI ATTI

Solo negli ultimi anni è stata chiarita la natura delle Casse di previdenza rispetto alla normativa comunitaria in materia di acquisto di beni e servizi. Dopo un'iniziale esclusione, con l'*articolo 32, comma 12, del DL 98/2011* 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, aveva 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, per le quali *"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 organismi di diritto pubblico 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*, oggi decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modifiche ed integrazioni.

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.

In questo contesto normativo, occorre evidenziare che il 18 ottobre 2018 è entrato in vigore l'obbligo di utilizzo dei mezzi di comunicazione elettronici nello svolgimento di procedure di aggiudicazione.

Le stazioni appaltanti sono obbligate ad utilizzare esclusivamente mezzi telematici nelle comunicazioni con gli operatori economici, salvo adeguata motivazione nella relazione unica dei motivi di deroga nell'utilizzo. Riferendosi alle Casse in qualità di Stazioni appaltanti, si deve ricordare che l'*art. 1, commi 65 e 67, della l. 23 dicembre 2005, n. 266* (Legge Finanziaria per l'anno 2006) ha stabilito che dall'anno 2007 sia la stessa ANAC a provvedere al proprio finanziamento tramite deliberazioni interne che prevedano l'ammontare delle contribuzioni dovute dagli operatori economici e dalle Stazioni appaltanti da essa vigilate.

L'ultima deliberazione del dicembre 2018 ha confermato l'esenzione dal versamento del contributo, delle procedure aventi ad oggetto l'affidamento di un contratto fino al valore di 40.000,00 euro, mentre superata questa soglia, sono poi previsti diversi scaglioni di contributo, dovuti per le gare di appalto dalle Stazioni appaltanti e dagli operatori economici, che aumentano al crescere del valore della base d'asta.

La nuova normativa recata dal cosiddetto "Sblocca Cantieri" (*d.L. n. 32 del 18 aprile 2019, modificato dalla legge di conversione n. 55 del 14 giugno 2019*) ha radicalmente innovato il disposto normativo prevedendo l'esenzione dal versamento del contributo fino a 150.000 euro per i lavori e a 221.000/750.000 euro per i servizi e le forniture.

Al fine di semplificare e sostenere una reale crescita economica, è stata dunque innalzata la soglia dell'affidamento diretto, ma a tutt'oggi l'A.N.AC. non ha ancora modificato e di conseguenza innalzato la soglia di esenzione sino al raggiungimento delle nuove soglie previste dal Codice dei contratti pubblici.

LE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SPENDING REVIEW

Con il DL 98/2011 si ha, altresì, l'avvio di un ciclo di misure 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. In questo contesto viene emanato, il *Decreto-legge 6 luglio 2012, n.95, convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135*, che 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, dell'articolo 8 del DL 95/2012, al fine di assicurare la riduzione delle spese per consumi intermedi, ha previsto la riduzione dei 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)" 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. Lo stesso obiettivo di risparmio è stato previsto per gli enti che non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato, come le Casse di previdenza.

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 (comma 5) 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"* ha introdotto 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. Sanzione che non è facile applicare a dirigenti, ai quali non si applica il d.lgs. 165/2001.

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, invece, è stato espressamente previsto all'articolo 8, comma 15bis del Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 che "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 registrato 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*".

Una disposizione rilevante che si caratterizza per il carattere sostitutivo delle ordinarie disposizioni "in materia di contenimento della spesa dell'apparato amministrativo" è già richiamato *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'omogeneizzazione 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.

Una disposizione tipo di contenimento della spesa è quella contenuta nel Decreto-legge 66/2014 all'art. 14, il quale reca 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.

All'interno della legge di stabilità per il 2016, *legge 28 dicembre 2015, n. 208 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"*, sono contenute diverse previsioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso una razionalizzazione delle spese.

In particolare, il *comma 494* prevede che per le categorie merceologiche telefonia fissa e telefonia mobile si possa procedere ad affidamenti, senza ricorrere alle convenzioni e accordi messi a disposizione da Consip, alla duplice condizione che questi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e che prevedano corrispettivi inferiori almeno del 10 per cento o inferiori del 3 per cento per le categorie merceologiche carburanti extrarete, carburanti rete, energia elettrica, gas e combustibili per il riscaldamento, rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip SpA e dalle centrali di committenza regionali.

I successivi *commi 512-517* contengono previsioni in materia di approvvigionamento di beni e servizi informatici e di connettività, nonché una procedura "*ad hoc*" per l'acquisizione dei beni e servizi strategici indicati nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, predisposto dall'Agid, al fine di generare un risparmio di spesa annuale - da raggiungere alla fine del triennio 2016-2018 - pari al 50 per cento della spesa annuale media per la gestione corrente del solo settore informatico, relativa al triennio 2013-2015, prevedendo che i risparmi derivanti siano utilizzati dalle stesse amministrazioni prioritariamente per investimenti in materia di innovazione tecnologica.

In virtù del sopracitato *comma 417* dell'*art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147*, e quindi della disposizione speciale di riferimento, è stato rappresentato dall'AdEPP che le disposizioni contenute nei *commi 512-517* della legge di stabilità 2016 – pur essendo rivolte alle pubbliche 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* – non debbano trovare applicazione nei confronti degli enti di cui al *decreto legislativo 30 giugno 1994,*

n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, ciò al fine di salvaguardare la flessibilità organizzativa degli enti di previdenza.

L' 11 gennaio 2017 è stata pubblicata la sentenza n.7 del 22 novembre 2016 della Corte Costituzionale che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'*art. 8, comma 3, decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95* (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), *convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135*, nella parte in cui prevede che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente anche dalle Casse di previdenza dei liberi professionisti ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

Oltre alle disposizioni aventi ad oggetto le sopracitate voci di spesa, il *comma 3 dell'art.8 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95* – oggetto della sentenza della Corte Costituzionale - ha stabilito la riduzione delle spese per consumi intermedi, *“in misura pari al 5 per cento nell'anno 2012 e al 10 per cento a decorrere dall'anno 2013 della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010”* prevedendo altresì l'obbligo di versare annualmente le somme derivanti da tale riduzione *“ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno.”*.

La Sentenza n.7 della Corte Costituzionale oltre ad aver dichiarato l'illegittimità del *secondo periodo del comma 3 dell'art.8 del D.L. 95/2012* che stabilisce – e dunque obbliga - il versamento dei risparmi annualmente ricavati ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, ha al contempo confermato la legittimità delle disposizioni che prevedono obblighi di risparmi a carico delle Casse - che svolgono funzioni previdenziali e assistenziali sottoposte al rigido principio dell'equilibrio tra risorse versate dagli iscritti e prestazioni rese - anche al fine di preservare il loro assetto organizzativo e finanziario in modo coerente con l'assunto dell'autosufficienza economica, dell'equilibrio della gestione e del vincolo di destinazione tra contributi e prestazioni.

La Corte Costituzionale, non solo ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'*art. 8, comma 3, decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95*, ma ha più volte evidenziato ed offerto particolare risalto al riconoscimento dell'autonomia delle Casse che devono gestire la previdenza in regime di autofinanziamento con le sole somme derivanti dalle contribuzioni dei propri iscritti atte ed adeguate ad assicurarne l'autosufficienza della gestione e la resa delle future prestazioni, senza alcun finanziamento pubblico né la possibilità di un intervento dello Stato.

Inoltre, va rilevato che la forte correlazione tra contributi e prestazioni è più volte richiamata nella sentenza che – riconoscendo la necessità di mantenere un equilibrio di lungo periodo – sottolinea l'esigenza che le spese delle Casse debbano essere ispirate alla logica del massimo contenimento e della massima efficienza, al fine di garantire le posizioni previdenziali degli iscritti.

Infine, la già citata *Legge 27 dicembre 2017, n. 205 “Legge di Bilancio 2018”*, all'*art. 1, comma 183*, ha previsto che dal 2020 – alle Casse - non si applicheranno più le norme di contenimento delle spese previste a carico degli

altri soggetti inclusi nell' "Elenco Istat", ferme restando, in ogni caso, le disposizioni vigenti che recano vincoli in materia di personale.

E' stato altresì stabilito che alla compensazione degli effetti finanziari derivanti da questa disposizione in termini di fabbisogno e indebitamento netto - pari a 12 milioni di euro annui – lo Stato centrale provvederà mediante corrispondente riduzione del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi.

LE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TASSAZIONE

Dinamico e certamente disincentivante è stato inoltre il quadro normativo in materia di tassazione per il settore.

L'art. 2, comma 6, del Decreto-Legge 13 agosto 2011, n. 138 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" prescrive 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."

Una percentuale che non trova uguali nel panorama europeo.

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.”

Da ultimo, con l'*articolo 1, comma 182, della “Legge di Bilancio 2018”, Legge 27 dicembre 2017, n.205*, è stato chiaramente esplicitato che le Casse - legittimate a proporre la domanda di rivendicazione - sono titolari dei valori e delle disponibilità conferiti in gestione, che costituiscono in ogni caso patrimonio separato e autonomo e non possono essere distratti dal fine al quale sono stati destinati, né formare oggetto di esecuzione sia da parte dei creditori dei soggetti gestori, sia da parte di rappresentanti dei creditori stessi, né possono essere coinvolti nelle procedure concorsuali che riguardano il gestore.

INVESTIMENTI “QUALIFICATI”

Con la Legge di Bilancio per il 2017 sono state introdotte ulteriori disposizioni in materia fiscale sugli investimenti.

Il comma 88, dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 prevede la possibilità per gli enti di previdenza obbligatoria di cui al *decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509*, e al *decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103*, di “*destinare somme, fino al 5 per cento dell'attivo patrimoniale risultante dal rendiconto dell'esercizio precedente, agli investimenti qualificati*” - indicati e specificati nel successivo *comma 89* - ovvero “*le azioni o quote di imprese*” residenti nel territorio dello Stato o in Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo con stabile organizzazione nel territorio medesimo e “*le quote o azioni di organismi di investimento collettivo del risparmio*” residenti nel territorio dello Stato o in Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo, che investono prevalentemente negli strumenti finanziari di cui sopra.

L'agevolazione prevede che i redditi finanziari – sia di capitale sia diversi –

derivanti dagli investimenti “qualificati” siano esenti dall’imposta sul reddito, ed il successivo *comma 91 dell’articolo 1* della Legge di Bilancio 2017, dispone l’obbligo a carico delle Casse di detenere – ai fini dell’esenzione - gli strumenti finanziari oggetto di investimento per almeno 5 anni.

Il 5 ottobre 2017, la Direzione Centrale Normativa dell’Agenzia delle Entrate, ha espresso un parere in risposta ad un interpello avente ad oggetto un quesito relativo all’applicazione delle disposizioni previste - in particolare dal *comma 88 e 89* – al fine di definire il regime di esenzione dall’imposta sui redditi derivanti dagli investimenti “qualificati” chiarendo che la finalità del regime agevolato è quella di indirizzare le risorse finanziarie verso l’economia reale nel lungo periodo.

Viene altresì chiarito che – agli effetti dell’agevolazione - si considerano investimenti “qualificati” quelli sottoscritti o acquistati esclusivamente a decorrere dal 1° gennaio 2017, restando non agevolabili gli investimenti effettuati in periodi di imposta precedenti.

L’Agenzia delle Entrate ha ribadito che il limite “*del 5 per cento dell’attivo patrimoniale risultante dal rendiconto dell’esercizio precedente*” ha valore solo ai fini dell’applicabilità delle disposizioni e non pone alcun vincolo quantitativo al volume degli investimenti da parte delle Casse, fermo restando il “*valore massimo agevolabile del 5 per cento da calcolare annualmente tenendo conto solo degli incrementi patrimoniali.*”.

Infine, la “*Legge di Bilancio 2019*”, *Legge 30 dicembre 2018, n. 145*, intervenendo sui sopracitati *commi 88 ed 89*, ha previsto al *comma 210*, l’innalzamento della percentuale - dal 5 al 10% - dell’attivo patrimoniale da destinare agli investimenti qualificati.

LE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TRASPARENZA ED ANTICORRUZIONE

Anche in materia di trasparenza il quadro normativo di riferimento si è rivelato complesso e articolato, per il sovrapporsi di principi in materia contenuti nel d.lgs. 509/94 e di quelli previsti in generale per le amministrazioni pubbliche e altri organismi considerati di rilevanza pubblica.

Inizialmente 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 applicava agli enti di cui al *decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509*, e al *decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103*, se non con riferimento alla definizione contemplata all’*art. 22 di “ente di diritto privato in controllo pubblico”*, in quanto vigilati dal Ministero del lavoro.

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 essere interessati da norme specifiche, ma non da 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, gli Enti aderenti all'AdEPP, il 21 maggio 2015 hanno presentato ed adottato delle “Linee guida” che, contengono principi in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, e che hanno trovato attuazione attraverso specifici Codici che gli Enti aderenti 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, detta *Determinazione 8/2015* 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.

L'8 giugno 2016, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, il Decreto

Legislativo 25 maggio 2016, n. 97 “*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.*”.

Limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all’attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell’Unione europea, l’*art.3, comma 2*, introducendo l’*art. 2bis* al d.lgs. 33/2013, ha modificato l’ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. 33/2013 ed estende – in quanto compatibile - la disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui all’*articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

Con il sopracitato *D.Lgs 97/2016* vengono modificate le disposizioni in materia di accesso civico ed inserito dall’*art.9* l’Allegato B ovvero l’elenco delle Banche dati e delle Amministrazioni titolari della corrispondente banca dati cui devono essere comunicati i dati, le informazioni o i documenti. Viene altresì previsto l’obbligo di pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione “Amministrazione trasparente”, del collegamento ipertestuale alla banca dati - ed in particolare - alla banca dati numero 5 “Patrimonio della PA (detenuta dal MEF-DT)”, numero 7 “BDAP - Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (detenuta da MEF-RGS)” e numero 9 “BDNCP - Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici (detenuta dall’ANAC)”.

Infine, tra le disposizioni di interesse devono essere annoverate le modifiche inerenti gli obblighi di pubblicazione del bilancio, preventivo e consuntivo, e del “Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio” - nonché dei dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi – e gli obblighi di pubblicazione concernenti i servizi erogati, i tempi di pagamento, i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

In riferimento a quest’ultima fattispecie, va menzionata l’entrata in vigore del *D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50* “Attuazione delle *direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE* 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.”

Il *D.Lgs 50/2016* si ispira a principi fondamentali quali la semplificazione, razionalizzazione e digitalizzazione delle procedure; la programmazione dei fabbisogni e qualità della progettazione; la qualificazione e riduzione delle stazioni appaltanti (tema di interesse specifico e precipuo delle Casse essendo classificate quali stazioni appaltanti); la puntuale regolamentazione delle procedure di individuazione del contraente e disciplina dei contratti sotto la soglia di rilevanza comunitaria; il ridimensionamento del criterio di aggiudicazione del “prezzo più basso”; la disciplina unitaria delle concessioni e

del Partenariato-Pubblico-Privato (PPP); la riduzione dei costi e la tutela della concorrenza; la tutela della legalità e dunque la riduzione del contenzioso.

Una delle maggiori novità del Codice dei Contratti Pubblici è l'istituzione di un Albo nazionale dei commissari preposti alla valutazione delle offerte tecniche. L'Albo, tenuto da A.N.AC, è composto da due sezioni: una speciale, aperta ai dipendenti pubblici, ai dipendenti e ai consulenti di Consip, di Invitalia e delle Centrali di committenza regionali per le gare bandite da queste ultime; una ordinaria, aperta ai professionisti, ai dipendenti pubblici e ai docenti universitari, per le gare bandite dalle altre Stazioni appaltanti.

Per iscriversi all'Albo i soggetti interessati devono essere in possesso di requisiti di compatibilità, moralità e competenza, secondo i criteri e le modalità definite da A.N.AC nelle *Linee Guida n. 5 del 17 gennaio 2018*: non possono presentare domanda di iscrizione all'Albo coloro che hanno riportato condanne, anche non definitive, o sentenze di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'*art. 444* del codice di procedura penale per una serie di delitti consumati o tentati, dettagliatamente elencati dalle *Linee Guida n. 5*; né possono presentare domanda coloro i quali, in qualità di componenti di commissioni aggiudicatrici, abbiano concorso all'approvazione di atti dichiarati illegittimi con dolo o colpa grave.

Il 18 luglio 2018, l' A.N.AC ha aggiornato l'allegato alle sopracitate *Linee Guida n. 5* contenente l'elenco delle sottosezioni dell'Albo, individuate in base alla classificazione delle professioni *CP2011* adottate dall'Istat.

Lo stesso 18 luglio, il Presidente dell'ANAC ha segnalato l'apertura delle iscrizioni all'Albo a far data dal 10 settembre 2018, per permettere alle singole Stazioni appaltanti di utilizzarlo per le gare le cui offerte scadono dopo il 15 gennaio 2019.

Da gennaio 2019, termina dunque il periodo transitorio previsto dall'*art. 216, comma 12, del d.lgs. 50/2016* e le Stazioni appaltanti saranno obbligate a chiedere ad ANAC i componenti esterni della commissione.

Tale normativa, pur non introducendo modifiche sostanziali con riferimento all'applicabilità alle Casse, ha coinvolto gli *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, nel promuovere forme di cooperazione e sinergie sugli acquisti nell'ambito dello stesso settore.

Per ciò che concerne più specificamente la prevenzione della corruzione e della trasparenza, il 27 marzo 2017, l'A.N.AC. aveva pubblicato l'avviso di consultazione on-line avente ad oggetto l' "*Aggiornamento delle 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*".

Numerose osservazioni e proposte sono state avanzate dall'AdEPP al fine di aggiornare le linee guida avendo riguardo delle specificità e delle peculiarità che caratterizzano le Casse di previdenza dei liberi professionisti, considerando che l'applicazione di ulteriori eventuali disposizioni in materia

di prevenzione della corruzione e trasparenza, produrrebbe una sovrapposizione ed inutile duplicazione di norme già in vigore.

In particolare, nello Schema di Linee Guida, al *paragrafo* “3.5 Gli altri enti di diritto privato a partecipazione pubblica non di controllo” vi è il sottoparagrafo “3.5.3 Casi specifici” che annovera tra questi le fondazioni bancarie, l'ex IPAB, i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua nonché le Casse di previdenza dei liberi professionisti che, svolgendo attività di previdenza ed assistenza, sono certamente classificabili quali “*soggetti che svolgono attività di pubblico interesse*” anche in virtù della configurazione di poteri di vigilanza ministeriali e di controllo della Corte dei Conti.

All'interno del paragrafo sopracitato, non vengono effettuate valutazioni in ordine alla natura giuridica - pubblicistica o privatistica di tali enti - ma viene espressamente riconosciuto alle Casse di previdenza “*l'interesse pubblico che ne sottende l'attività, come chiarito anche dalla giurisprudenza maturata a seguito del d.lgs. 509/1994.*” ed in particolare dalla *sentenza del 28 novembre 2012, n°6014 del Consiglio di Stato, sez. VI*, che ha affermato che “*la trasformazione operata dal d.lgs. 509/1994 ha lasciato, quindi, immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza svolta dagli Enti in esame, che conservano una funzione strettamente correlata all'interesse pubblico, costituendo la privatizzazione una innovazione di carattere essenzialmente organizzativo.*”.

L'ultimo capoverso della sezione del sottoparagrafo “3.5.3 Casi specifici”, nella sezione dedicata alle “Casse di previdenza dei liberi professionisti”, prevede che “*alle Casse di previdenza si applica, pertanto, il regime degli enti di diritto privato solo partecipati di cui al c. 3 dell'art.2-bis del d.lgs. n. 33 del 2013.*” chiarendo e delineando l'ambito soggettivo di applicazione delle regole in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Comunque già con il *decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, all'articolo 1, comma 4, lett. a)*, erano state previste disposizioni specifiche in materia di trasparenza, prevedendo che lo Statuto ed i Regolamenti delle Casse debbano ispirarsi al criterio della “*trasparenza nei rapporti con gli iscritti e composizione degli organi collegiali, fermi restando i vigenti criteri di composizione degli organi stessi, così come previsti dagli attuali ordinamenti.*”.

Successivamente, numerose Casse hanno deliberato l'adeguamento al dettato normativo del *Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300.*” ma l'applicazione del generico “*modello 231*” ha fatto emergere una serie di criticità che enfatizzano l'esigenza di ridisegnare un modello organizzativo di controllo interno più mirato alle esigenze specifiche degli Enti in termini di gestione, efficacia e di integrazione con le altre necessarie strutture di controllo esistenti.

Si evince dunque che è previsto l'obbligo a carico delle Casse di applicare il principio della trasparenza, ed anche rispetto a questa fattispecie occorre venga applicato il criterio di specialità riconoscendo alle Casse una

“trasparenza specifica” i cui requisiti, modalità di esecuzione, vincoli e sanzioni, devono necessariamente essere diversi da quelli previsti e stabiliti per le pubbliche amministrazioni.

A seguito della Delibera A.N.AC. n. 1134 depositata il 20 novembre 2017, le *“Nuove 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”*, sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 284 del 5 dicembre 2017, confermando che le Casse rientrano nell’ambito soggettivo di cui al *comma 3 dell’art. 2-bis del d.lgs. 33/2013*. Inoltre, come ribadito nelle sopraccitate *“Nuove 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” (Delibera ANAC n. 1134 - 20 novembre 2017)*, gli Enti previdenziali privatizzati restano tuttora esclusi dall’ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni di cui alla *Legge 6 novembre 2012, n. 190* in materia di prevenzione della corruzione, ma - nell’ambito della loro autonomia gestionale, amministrativa ed organizzativa - hanno comunque già adottato misure e presidi adeguati, facendo riferimento alternativamente alla sopraccitata *L. n. 190/2012*, al cosiddetto “Modello Organizzativo” *ex d.lgs. n. 231/2001* oppure ad una serie di misure e presidi disegnati secondo le esigenze e le specificità organizzative del singolo ente. Proprio rispetto alle *“misure organizzative di prevenzione della corruzione”*, l’A.N.AC, oltre ad aver espressamente escluso l’adozione obbligatoria del *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione - P.T.P.C.*, nelle Linee Guida ribadisce che *“poiché l’art. 1, comma 2-bis, della Legge 6 novembre 2012, n. 190, non fa riferimento alle Casse previdenziali privatizzate, ne consegue che essi non sono tenuti ad adottare le misure previste dalla medesima legge, né a nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza”*.

E’ fondamentale evidenziare che nel medesimo documento si precisa che l’obbligo non è in capo alle Casse di previdenza, ma è compito delle *“amministrazioni che vigilano”* – e dunque i Ministeri e le Autorità Vigilanti - promuovere l’adozione del modello di organizzazione e gestione e delle ulteriori misure per la prevenzione della corruzione in relazione a tutte le attività svolte.

Inoltre, l’emanando *Decreto del Ministero dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali 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, prevedrebbe per le Casse l’obbligo di operare con trasparenza secondo il principio della sana e prudente gestione e perseguire esclusivamente l’interesse collettivo degli iscritti e dei beneficiari della prestazione pensionistica, prevedendo la pubblicazione del prospetto informativo a valori correnti e del documento sulla politica degli investimenti.

Infine, si fa presente che il 26 giugno 2019, l’A.N.AC. ha pubblicato la *Delibera n. 586* recante “Integrazioni e modifiche della delibera 8 marzo 2017, n. 241

per l'applicazione dell'*art. 14, co. 1-bis e 1-ter del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33* a seguito della *sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019*.". L'*art.14* riguarda gli obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali.

Il *comma 1-bis* estende l'obbligo di pubblicazione, oltre che per i già previsti titolari di incarichi politici, anche per i titolari di incarichi dirigenziali a qualsiasi titolo conferiti.

Il *comma 1-ter*, invece, impone a ciascun dirigente di comunicare all'amministrazione presso la quale presta servizio gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, con conseguente obbligo per l'amministrazione di pubblicare sul proprio sito istituzionale l'ammontare di tali somme.

Tra gli obblighi di pubblicazione imposti nei confronti dei titolari di incarichi dirigenziali, rilevano, quelli di cui alla *lett. c)* (compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, importi di viaggi e missioni) e alla *lett. f)* (dichiarazioni reddituali e patrimoniali) del *co. 1*, nonché il *co. 1-ter dell'art. 14* (emolumenti complessivi a carico della finanza pubblica).

Va evidenziato che, anche in tale Delibera, l'A.N.AC. precisa e ribadisce che per gli enti pubblici economici, le società in controllo pubblico e gli enti di diritto privato di cui rispettivamente alle *lett. a), b) e c) del co. 2 dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013*, che sono assoggettati agli obblighi di trasparenza indicati dall'*art. 14, co. 1, lett. da a) a f)* i soli direttori generali, mentre ai dirigenti ordinari sono applicabili le sole misure indicate al *co. 1, lett. da a) a e)*, restando esclusa per questi ultimi la pubblicità dei dati reddituali e patrimoniali di cui alla *lett. f)*.

ALTRE DISPOSIZIONI DI INTERESSE

LA "LEGGE DI BILANCIO 2019" (LEGGE 30 DICEMBRE 2018, N.145)

La "Legge di Bilancio 2019", entrata in vigore il 1° gennaio, reca importanti novità e contiene disposizioni di interesse che hanno avuto notevoli ricadute sulle professioni sanitarie.

In particolare, l'*art.1, comma 53*, ha previsto l'esonero dall'obbligo di e-fattura medici, dentisti e farmacisti e gli altri professionisti che inviano i dati al sistema tessera sanitaria per tutto il 2019.

Sono stati altresì aumentati i fondi per la formazione dei medici specializzandi (*Comma 521*), con i commi da *537 a 542* è stata disposta la costituzione dell'Albo dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione, ed è stata infine prevista per i farmacisti, l'esenzione dallo sconto a favore del sistema sanitario per gli esercizi al di sotto dei 150.000 euro di fatturato. (*Commi 551 e 552*). Infine, occorre segnalare che sono stati introdotti nuovi vincoli alla pubblicità ed in particolare, il divieto di fare offerte relative alla salute che contengano

“qualsiasi elemento di carattere promozionale o suggestivo” al fine di consentire al paziente di valutare l’offerta conservando una libera e consapevole determinazione.

Nel caso di violazione, verrà aperto un procedimento disciplinare a carico del professionista e ne sarà informata l’Autorità per le comunicazioni per l’adozione del provvedimento sanzionatorio (*Comma 525*).

LA “LEGGE DI BILANCIO 2018” (LEGGE 27 DICEMBRE 2017, N. 205)

La “Legge di Bilancio 2018”, entrata in vigore il 1° gennaio, reca importanti novità e contiene disposizioni di interesse che hanno avuto notevoli ricadute sulle Casse di previdenza dei farmacisti, dei medici ed odontoiatri, degli avvocati e dei notai.

In particolare, il *comma 441 dell’articolo 1*, ha disposto che le società di capitali nonché le società cooperative a responsabilità limitata e le società di persone, titolari di farmacia privata, rispettivamente con capitale maggioritario di soci non farmacisti o con maggioranza di soci non farmacisti, devono versare annualmente all’Ente nazionale di previdenza e di assistenza farmacisti (ENPAF) - entro il 30 settembre dell’anno successivo alla chiusura dell’esercizio - un contributo pari allo 0,5 per cento del fatturato annuo al netto dell’IVA.

Con il successivo comma 442, è stato previsto che anche le società operanti nel settore odontoiatrico - entro il 30 settembre dell’anno successivo a quello della chiusura dell’esercizio – devono versare un contributo pari allo 0,5 per cento del fatturato annuo alla gestione «Quota B» del Fondo di previdenza generale dell’Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici e degli odontoiatri (ENPAM).

Inoltre, il *comma 443*, ha disposto l’obbligo di inserire nella denominazione sociale, l’indicazione “società tra avvocati” nonché di riversare annualmente alla Cassa Forense la maggiorazione percentuale, relativa al contributo integrativo di cui all’*articolo 11 della Legge 20 settembre 1980, n. 576*, su tutti i corrispettivi rientranti nel volume di affari ai fini dell’IVA.

Infine, il *comma 495*, ha recato modificazioni alla *Legge 16 febbraio 1913, n. 89* “Sull’ordinamento del notariato e degli archivi notarili”, al fine di migliorare la gestione dell’Amministrazione degli archivi notarili, contenere le spese nonché mantenere l’equilibrio previdenziale dell’Ente Cassa nazionale del notariato.

IL “JOBS ACT SUI LAVORATORI AUTONOMI”

Il 13 giugno 2017, è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale, la Legge 22 maggio 2017, n.81 “Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l’articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato”, un provvedimento estremamente rilevante – dal punto di vista culturale – poiché per la prima volta vengono previste tutele a favore di più di 5 milioni di lavoratori autonomi, se prendiamo a riferimento tutti gli occupati indipendenti rilevati dall’Istat.

L'attenzione del Legislatore è stata da sempre rivolta a garantire e proteggere il lavoro subordinato. I liberi professionisti sono stati considerati solitamente soggetti forti o privilegiati, ma, a partire dal 2008, è stato proprio il lavoro autonomo ad essere investito da una crisi e da una trasformazione senza precedenti che ha imposto una nuova visione e dunque l'adozione di misure di assistenza e tutela dei liberi professionisti.

Prima di esaminare nel dettaglio la Legge, occorre ricordare che l'art. 5 delegava il Governo, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, a disciplinare tramite uno o più decreti legislativi, la rimessione di atti pubblici alle professioni organizzate in ordini o collegi, nel solco tracciato da principi e criteri direttivi esplicitati dalle lettere a), b) e c) del comma 1.

Il 14 giugno 2018, è scaduto il termine annuale senza che il Governo abbia esercitato la delega e ad oggi non vi sono interventi del Legislatore in materia.

Ciò premesso, si illustra nel dettaglio la L. 81/2017 che è ripartita in due Capi: la "Tutela del Lavoro Autonomo" - dall'*art. 1 all' art. 17* – ed il "Lavoro Agile" – dall'*art. 18 all'art.24*.

In particolare l'articolo 6 contiene una delega al Governo per emanare uno o più decreti legislativi per consentire agli enti di previdenza di diritto privato, anche in forma associata, di attivare, oltre a prestazioni complementari di tipo previdenziale e socio-sanitario, anche altre prestazioni sociali, finanziate da apposita contribuzione, con particolare riferimento agli iscritti che abbiano subito una significativa riduzione del reddito professionale per ragioni non dipendenti dalla propria volontà o che siano stati colpiti da gravi patologie. Risultano, inoltre, di particolare interesse, sia le norme di carattere fiscale - ai sensi dell'*art. 9* – inerenti le spese per formazione ivi comprese quelle di viaggio e soggiorno, sia l'attivazione, presso i centri per l'impiego e gli organismi autorizzati alle attività di intermediazione in materia di lavoro, di sportelli dedicati al lavoro autonomo.

Gran parte delle misure contenute sono rivolte a rafforzare la capacità reddituale attraverso incentivi fiscali e servizi - che per la prima volta vengono previsti anche per i lavoratori autonomi – introducendo norme di tutela lavoristica, di ampliamento del mercato dei professionisti, ridisegnandone il ruolo anche grazie all'opportunità – come previsto dall'*articolo 12* dello stesso Decreto – di partecipare agli appalti pubblici per la prestazione di servizi o ai bandi per l'assegnazione di incarichi personali di consulenza o ricerca, nonché di accedere alle risorse messe a disposizione dai piani operativi regionali e nazionali a valere sui fondi strutturali europei.

Viene dunque riaffermato con forza e maggior valenza l'equiparazione dei liberi professionisti alle piccole e medie imprese ai fini dell'accesso ai piani operativi regionali e nazionali a valere sui fondi strutturali europei (FSE e FESR), rendendo permanente la previsione introdotta dal *comma 821, art. 1, 82*

legge 28 dicembre 2015, n. 208 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge di stabilità 2016) con il quale anche i

liberi professionisti - in quanto equiparati alle piccole e medie imprese come esercenti attività economica a prescindere dalla forma giuridica rivestita – sono stati riconosciuti destinatari a tutti gli effetti dei fondi europei stanziati fino al 2020.

LA “LEGGE SULLA CONCORRENZA”

Dal 29 agosto 2017, è in vigore la *Legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza)*, nella quale sono contenute anche disposizioni sulle libere professioni che incidono sull'attività e quindi sui redditi.

La legge, infatti, interviene in più ambiti recando disposizioni in materia di attività professionale e polizze assicurative (*Articolo 1, comma 26*), forme pensionistiche complementari (*Articolo 1, commi 38 e 39*), trasparenza (*Articolo 1, commi 125-129*), e sull'esercizio della professione forense (*Articolo 1, comma 141*), dei notai (*Articolo 1, commi 142-147*), degli ingegneri (*Articolo 1, commi 148 e 149*), delle professioni regolamentate (*Articolo 1, commi 150-152*), degli odontoiatri (*Articolo 1, commi 153-156*) e dei farmacisti (*Articolo 1, commi 157-163*).

Il *comma 26*, modificando l'*articolo 3, comma 5, del D.L. n. 138 del 2011*, prevede che le polizze per assicurazione professionale, fatta salva la libertà contrattuale delle parti, devono prevedere l'offerta di condizioni che non contemplano clausole che limitano la prestazione assicurativa ai sinistri denunciati nel periodo di validità del contratto.

Il professionista deve rendere noti al cliente, al momento dell'assunzione dell'incarico, gli estremi della polizza stipulata per la responsabilità professionale e il relativo massimale e le condizioni generali delle polizze assicurative possono essere negoziate, in convenzione con i propri iscritti, dai Consigli Nazionali e dagli enti previdenziali dei professionisti. I *commi 38 e 39* recano alcune modifiche alla disciplina delle forme pensionistiche complementari, prevedendo anche la convocazione di un tavolo di consultazione per avviare un processo di riforma.

All' *Articolo 1, comma 141*, sono state previste misure per la concorrenza nella professione forense al fine di perseguire la tutela della concorrenza nell'avvocatura intervenendo sulla legge professionale forense (*legge 31 dicembre 2012, n. 247*), in relazione all'esercizio della professione in forma associata e in forma societaria. Una specifica disposizione interviene, infine, in materia di compenso professionale.

L' *Articolo 1, commi 142-147*, prevede misure per favorire la concorrenza e la trasparenza nel notariato, intervenendo sulle disposizioni della legge di stabilità 2014 (*legge n. 147 del 2013*) relative agli obblighi di depositare alcune somme su conti correnti dedicati, imposto a notai e pubblici ufficiali (*art. 1, commi da 63 a 67*), prevedendo la presentazione periodica (ogni tre anni) da parte del Consiglio nazionale del notariato di una relazione sull'applicazione della disciplina e modificando la legge notarile (*legge n. 89 del 1913*), relativamente ai criteri che determinano il numero e la distribuzione dei notai sul territorio nazionale, alle associazioni di notai e alla pubblicità professionale.

I *commi 150-152* recando disposizioni sulle professioni regolamentate impongono che la comunicazione obbligatoria dei professionisti ai clienti circa il grado di complessità dell'incarico, gli oneri ipotizzabili dal conferimento dello stesso alla sua conclusione, gli estremi della polizza assicurativa per i danni provocati nell'esercizio dell'attività professionale, sia resa per iscritto o in forma digitale, nonché avere anche il preventivo di massima del compenso della prestazione professionale.

Il comma 151, estende alla categoria professionale degli agrotecnici l'abilitazione a compiere una serie di operazioni in materia catastale, in particolare gli atti di aggiornamento geometrico.

Il comma 152, obbliga i professionisti iscritti a ordini e collegi a indicare e comunicare i titoli posseduti e le eventuali specializzazioni, al fine di assicurare la trasparenza delle informazioni nei confronti dell'utenza. La previsione dell'obbligo di comunicare titoli e specializzazioni innova rispetto a quanto sinora previsto tanto nel regolamento di riforma degli ordinamenti professionali quanto nella disciplina di specifiche professioni. Ad oggi, infatti, la comunicazione di titoli e specializzazioni costituisce una facoltà per il professionista e non un obbligo.

L'esercizio dell'attività odontoiatrica – normato dai *commi 153-156* - è consentito ai soggetti in possesso dei titoli abilitanti, a società operanti nel settore odontoiatrico in cui il direttore sanitario sia iscritto all'albo degli odontoiatri ed alle strutture sanitarie polispecialistiche presso le quali sia presente un ambulatorio odontoiatrico ove sia nominato un direttore responsabile per i servizi odontoiatrici iscritto al medesimo albo (quest'ultima condizione non si applica qualora il direttore sanitario dell'intera struttura sia un soggetto iscritto all'albo degli odontoiatri) e che svolga tale funzione esclusivamente in una sola delle strutture in oggetto.

Infine, vanno segnalate le misure per incrementare la concorrenza nella distribuzione farmaceutica (*commi 157-163*) attraverso la concessione dell'ingresso di società di capitale nella titolarità dell'esercizio della farmacia privata e rimuove il limite delle 4 licenze, attualmente previsto, in capo ad una identica società.

È stato altresì posto il divieto di controllo, diretto o indiretto, da parte di un medesimo soggetto, e dovrà essere l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ad assicurare il rispetto del divieto summenzionato, attraverso l'esercizio dei poteri di indagine, di istruttoria e di diffida ad essa attribuita dalla disciplina vigente. E' consentito, ai titolari delle farmacie non sussidiate, che, nei comuni con popolazione inferiore a 6.600 abitanti, risultino essere soprannumerarie per decremento della popolazione, il trasferimento territoriale presso comuni della medesima regione.

Tutte disposizioni che incidono sul mercato del lavoro dei liberi professionisti e quindi sulla loro capacità reddituale e quindi contributiva.

IL "CASELLARIO DELL'ASSISTENZA"

Con l'entrata in vigore del *Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n.147*, recante "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà", è stata introdotta e disciplinata dall'*art. 2* la misura del Reddito di Inclusione (ReI) ed il Casellario è stato integrato nel "Nuovo Sistema Unitario dei Servizi Sociali" (SIUSS).

E' stato previsto di avviare - dal 1° gennaio 2018 - la sopracitata misura di contrasto alla povertà ed ai fini del calcolo del relativo beneficio economico è indispensabile conoscere i trattamenti assistenziali erogati al nucleo familiare del beneficiario, con particolare riferimento a quelli condizionati alla prova dei mezzi (ISEE o altro criterio economico) aventi natura sia periodica che occasionale.

Le Casse dunque – nella loro qualità di Enti erogatori di prestazioni sociali – devono trasmettere telematicamente le informazioni relative alle prestazioni erogate e – una volta inviate alle banche dati le informazioni di propria competenza – potranno utilizzarle per le attività di monitoraggio e controllo, di programmazione della spesa e dei servizi sociali, nonché per attività di analisi e studio.

IL "DECRETO FISCALE"

Il giorno 6 dicembre 2017, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale (Serie Generale 284 del 5-12-2017) la *Legge 4 dicembre 2017, n. 172* di conversione – con modificazioni - del *decreto legge 16 ottobre 2017, n.148*, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Il provvedimento contiene numerose misure fiscali ed altri interventi urgenti volti al sostegno delle imprese, nonché misure rivolte ai territori colpiti da eventi sismici, in tema di trasporti, ambiente, infrastrutture nonché ulteriori misure urgenti.

Il *D.L. 148/2017* ha previsto un ampio quadro di misure, incentrate principalmente sulle misure fiscali ma nel contempo esteso anche ad altre linee di intervento introducendo - ad esempio - disposizioni volte a garantire all'avvocato, nonché a tutti gli altri iscritti agli ordini e ai collegi, il diritto a percepire un equo compenso nei rapporti con clienti diversi dai consumatori ovvero con i clienti c.d. «forti», come banche e assicurazioni (*art. 19-quaterdecies*), ed è stata modificata la legge forense escludendo, per gli avvocati, l'obbligo di polizza per gli infortuni occorsi nell'esercizio dell'attività professionale (*art. 19-novies*).

Per quanto di specifico interesse per le Casse, va segnalato l'*articolo 19-ter* che prevede la non applicazione agli enti di previdenza di diritto privato, di alcuni divieti (valevoli per le amministrazioni pubbliche) relativi al conferimento di incarichi previsti all'*art.5, comma 9 del decreto-legge n. 95 del 2012*. L'*articolo 5, comma 9 del decreto-legge n. 95 del 2012 (primo e secondo periodo)* ha infatti posto il divieto alle pubbliche amministrazioni di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, ai quali non possono altresì essere attribuiti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle pubbliche amministrazioni o di enti e società da esse controllati.

Il giorno 23 ottobre 2018, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (Serie Generale n.247 del 23-10-2018) il *Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119*, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria, *convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2018, n. 136*.

L'*articolo 4* ha disposto l'annullamento automatico dei debiti tributari fino a mille euro (comprensivo di capitale, interessi e sanzioni) risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010.

Più in dettaglio, dispone l'annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino a mille euro e l'importo da considerare è comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni.

Tali importi devono risultare dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, ancorché riferiti alle cartelle per cui sia già stata richiesta la definizione agevolata.

L'annullamento è effettuato alla data del 31 dicembre 2018 per consentire il regolare svolgimento dei necessari adempimenti tecnici e contabili. Infine, di interesse sono le disposizioni in materia di semplificazione fiscale e di innovazione del processo tributario ed in particolare *l'articolo 10* che reca *disposizioni di semplificazione per l'avvio della fatturazione elettronica*.

Sulla Gazzetta Ufficiale 252 del 26 ottobre 2019, è stato pubblicato Decreto legge "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili" - *DL n. 124/2019*, il cosiddetto "Decreto Fiscale" collegato alle "Legge di Bilancio 2020".

E' attualmente all'esame della Camera dei deputati il disegno di legge di conversione del *decreto-legge n. 124 del 2019*, entrato in vigore il 27 ottobre 2019, e i primi quattro Capi del decreto-legge contengono norme di natura tributaria, mentre il Capo V contiene disposizioni eterogenee, emanate per esigenze indifferibili.

Mentre questo Rapporto è in corso di stampa, la VI Commissione permanente "Finanze" sta proseguendo l'esame in sede referente dell'*Atto Camera 2220* ovvero il sopraccitato "Decreto Fiscale", e presso il Senato della Repubblica, la V Commissione permanente "Bilancio" sta esaminando in sede referente *l'Atto Senato 1586* ovvero la "Legge di Bilancio 2020".

PROSPETTIVE E NORMATIVA 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.*".

Il parere COVIP, complessivamente favorevole con osservazioni e suggerimenti, è stato espresso con nota del 28 maggio 2015.

E' utile in questa sede, pur in mancanza dell'adozione del decreto interministeriale, richiamare i pareri emessi dalle autorità coinvolte nella fase consultiva e istruttoria del decreto.

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 provvedesse 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", (oggi art. 17 del nuovo Codice ex d.lgs. 50/2016) e non può dunque considerarsi ricompreso tra i servizi finanziari in senso stretto. Inoltre, per il Consiglio di Stato, solo la 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 dalla normativa comunitaria, nonché di garantire appieno il controllo sui procedimenti di esternalizzazione.

Lo stesso Consiglio di Stato ha manifestato, inoltre, in maniera irrituale, 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 sarebbe risultato più congruo con la natura delle Casse escludere tout court l'utilizzo di strumenti finanziari derivati.

In qualità di autorità che ha raccolto le competenze in materia di contratti pubblici dell'ex AVCP, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.) il 10 dicembre 2015 ha pubblicato la sua risposta al parere richiesto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in ottemperanza al parere interlocutorio n. 2871 del Consiglio di Stato.

L'A.N.AC., al fine di valutare se l'affidamento a terzi delle attività di gestione indiretta delle risorse finanziarie degli Enti previdenziali, sia soggetta all'applicazione del Codice dei Contratti oppure rientri nell'esclusione di cui all'*art. 19, comma 1, lett. d), d.lgs. 163/2006*, ha ritenuto necessario compiere una disamina dello schema di regolamento relativamente alle modalità di gestione delle risorse finanziarie degli enti previdenziali, che ai sensi dell'*art. 3* può essere compiuta direttamente dagli enti stessi o attraverso la gestione «indiretta mediante convenzioni» con soggetti terzi.

L'affidamento può avere ad oggetto investimenti immobiliari, in polizze assicurative o in fondi comuni di investimento immobiliari, non riconducibili

tra i servizi finanziari di cui all'*art. 19, comma 1, lett. d)*, *d.lgs. 163/2006*, ed il concetto di "gestione indiretta" atterrebbe, dunque, a una più complessa e ampia attività inclusiva di forme di investimento non riconducibili all'ambito di applicazione dell'esclusione di cui all'*art. 19, comma 1, lett. d)*, del Codice. In aderenza con alcune perplessità espresse dal Consiglio di Stato nel parere n. 2871, anche l'A.N.AC. è giunta alla conclusione che *"in ordine alla selezione del gestore, la sola procedura di evidenza pubblica sia in grado di assicurare una adeguata tutela degli interessi dell'ente previdenziale e degli aderenti e il perseguimento degli obiettivi indicati, nonché di garantire appieno il controllo sui procedimenti di esternalizzazione"*.

Le perplessità manifestate nel parere interlocutorio del Consiglio di Stato aventi ad oggetto la rischiosità dell'investimento in "derivati" o in strumenti finanziari connessi a merci (come previsto all'*art. 8 e 9* dello schema di decreto) sono state chiarite dalla Consob e dal Dipartimento del tesoro del Ministero dell'Economia, precisando che le disposizioni degli *articoli 8 e 9* ricalcano sostanzialmente quelle contenute nell'analogo regolamento relative ai fondi pensione (*decreto ministeriale n. 166 del 2 settembre 2014*), le quali, a loro volta, tengono conto della normativa europea in materia di investimenti in derivati risultando in linea con i principi prudenziali.

Inoltre, è stato fatto presente che gli investimenti in derivati sono consentiti *"nella misura in cui contribuiscano a ridurre il rischio di investimento o facilitare una gestione efficiente del portafoglio"* e che la presenza, in misura contenuta, di derivati all'interno di un portafoglio - anche da gestire con finalità previdenziali - può essere considerata fisiologica nell'ambito di una complessiva politica di gestione volta alla diversificazione e al contenimento del rischio.

Tutto ciò considerato, il *24 febbraio 2016*, la sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato, con parere 11 - n. 517, ha espresso parere favorevole con osservazioni ribadendo l'esigenza di massima cautela nell'utilizzo di strumenti finanziari particolarmente rischiosi come quelli in "derivati" e quelli connessi a merci.

Tra le previsioni di interesse contenute nello schema di decreto, richiamiamo il ruolo fondamentale in termini di controllo delle autorità di vigilanza, sia sull'adeguatezza della struttura organizzativa, professionale e tecnica, sia sulle procedure tanto per l'attività d'investimento quanto per il monitoraggio e la gestione del rischio.

Si fa presente che, a fronte dei ritardi nell'iter di adozione del Decreto Ministeriale, l'AdEPP – ritenendo cruciale e fondamentale una regolamentazione puntuale e flessibile in materia – ha predisposto un Codice di autoregolamentazione che *"costituisce uno strumento guida nei confronti dei regolamenti e delle procedure dei singoli Enti per gli ambiti non normati dalla legislazione e dai regolamenti ministeriali"*. Resta fermo che le disposizioni contenute nel Codice operano secondo un principio di cedevolezza, in particolare con riferimento al regolamento di cui al *comma 3 dell'art. 14 del DL 98/2011* e a successive disposizioni emanate dalle autorità competenti in materia.

