

7 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

161 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.

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.

7.1 LE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PREVIDENZA

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

Nel 2004, grazie alla *Legge delega del 23 agosto 2004, n. 243*, la cosiddetta

“Riforma Berlusconi/Maroni”, che ha anche ribadito la completa deducibilità
162

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 del settore pubblico, riconoscendo invece la specificità di detti Enti, dall’altro amplia appunto la gamma delle prestazioni che le Casse 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*.

Dal *comma 34 al comma 39 del medesimo articolo 1*, si procede alla modifica della normativa vigente apportando importanti novità prevedendo che gli Enti previdenziali privati possano 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.

163

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

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

Infine, la *legge 243/2004* ha istituito presso l’Inps il cosiddetto “Casellario” ovvero l’anagrafe generale delle posizioni assicurative condivisa tra tutte le amministrazioni dello Stato e gli organismi gestori di forme di previdenza ed assistenza obbligatorie. Il compito del Casellario è la raccolta, conservazione e gestione dei dati e di altre informazioni relative ai lavoratori iscritti sia all’assicurazione generale obbligatoria che ai regimi di previdenza sostitutivi. In tal modo è possibile monitorare lo stato dell’occupazione e verificare il regolare assolvimento degli obblighi contributivi formando appositi archivi. In seguito alla regolamentazione delle forme pensionistiche complementari, i più importanti e significativi interventi normativi sono stati introdotti nel 2006 dal *comma 763 dell’articolo 1 della L. 27 dicembre 2006 n. 296*, che, modificando

l'articolo 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335, ha introdotto l'obbligo della stabilità non inferiore a trenta anni delle gestioni previdenziali, e nel 2011, con il Decreto-legge del 6 Luglio 2011 n. 98 che ha introdotto il controllo della Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (Covip) sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio delle Casse di previdenza.

164

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, con contestuale trasferimento alla COVIP del controllo dei medesimi, esercitato anche mediante ispezioni e richiesta di produzione degli atti e documenti che ritiene necessari.

La COVIP ai sensi dell'art. 14 del DL 98/2011 svolge tale attività sulla base di quanto definito dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 5 giugno 2012.

Il Decreto prevede che la Commissione riferisca 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 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

165

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.

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 alcuni Enti ad adottare delle riforme, aumentando le aliquote, introducendo il contributivo pro-rata, innalzando l'età pensionabile e prevedendo dei contributi di solidarietà, nell'ottica di rendere 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

166
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 dell'incremento del contributo integrativo verso gli enti pubblici.

La sentenza ha dunque legittimato l'applicazione dell'incremento del contributo integrativo su tutte le parcelle senza distinzioni, emesse anche nei confronti della 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.

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*.

167

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.

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, ha 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 168

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*.

Occorre rilevare che il *comma 198*, della sopracitata Legge ha altresì recato ulteriori disposizioni anche in materia di pensione in totalizzazione ed in particolare, previa rinuncia alla domanda, è stata prevista la facoltà per tutti coloro che avessero presentato domanda di pensione in totalizzazione - anteriormente alla data di entrata in vigore della legge e per i quali il relativo procedimento amministrativo non fosse concluso - di accedere al trattamento pensionistico in cumulo.

Si ricorda che il *D.Lgs. 2 febbraio 2006, n. 42* aveva già stabilito le disposizioni in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi per gli iscritti a due o più forme di assicurazione obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti, ponendo due condizioni ed in particolare, il soggetto interessato deve aver compiuto il sessantacinquesimo anno di età con un'anzianità contributiva pari almeno a venti anni o indipendentemente dall'età anagrafica, abbia accumulato un'anzianità contributiva non inferiore a quaranta anni, e devono comunque sussistere gli ulteriori requisiti previsti dai diversi regolamenti per l'accesso alla pensione di vecchiaia.

Naturalmente, la domanda di totalizzazione ai fini della pensione di vecchiaia e di anzianità, della pensione di inabilità e ai superstiti, deve riguardare tutti e per intero i periodi assicurativi, deve essere presentata all'ente gestore a cui da ultimo il professionista è o è stato iscritto, e sarà lo stesso ente a promuovere il procedimento per la liquidazione del trattamento che viene determinato "pro quota" in rapporto ai diversi periodi di iscrizione maturati presso le gestioni interessate e il pagamento degli importi liquidati dalle singole gestioni è effettuato dall'INPS, che stipula con gli enti interessati apposite convenzioni.

169

L'*art. 4 del sopracitato D.Lgs 42/2006* prevede espressamente che gli enti

previdenziali privatizzati ai sensi del *decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509*, debbano determinare la misura del trattamento con le regole del sistema di calcolo contributivo sulla base di due diversi parametri, mentre gli enti previdenziali privati costituiti ai sensi del *decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103*, devono determinare la misura del trattamento secondo il sistema di calcolo vigente nei rispettivi ordinamenti.

Inoltre, rispetto all'istituto della totalizzazione, occorre fare riferimento anche al decreto 5 novembre 2019 del Ministero dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, e alla successiva Circolare n. 19 del 2 febbraio 2020 con la quale l'INPS ha reso noto che, a decorrere dal 1° gennaio 2021, non saranno ulteriormente incrementati i requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici adeguati agli incrementi alla speranza di vita ma, alla pensione di vecchiaia e di anzianità in regime di totalizzazione continuerà ad applicarsi la disciplina della c.d. "finestra mobile" di cui all'*articolo 12, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010*, e per la pensione di anzianità sarà previsto un ulteriore posticipo di tre mesi rispetto ai diciotto mesi di finestra mobile a decorrere dal 2014.

Al fine di fornire, un quadro completo si ricorda anche che - in alternativa agli istituti ulteriori e distinti del cumulo e della totalizzazione - vi è l'ulteriore istituto della ricongiunzione che consente ai liberi professionisti con posizioni previdenziali aperte in più gestioni assicurative, di conglobare in un'unica forma pensionistica i contributi versati.

Con la *Sentenza 26039 del 15 ottobre 2019*, la Corte di cassazione ha stabilito che i professionisti iscritti alle rispettive Casse di previdenza hanno diritto a ottenere la ricongiunzione onerosa dei periodi maturati presso la Gestione Separata Inps, ai fini del conseguimento del diritto ad un'unica pensione.
170

I giudici hanno chiarito - smentendo la tesi dell'Inps - che ai sensi della l. n. 45/90 (che consente di spostare tutti i contributi versati in un'unica gestione, che calcolerà poi la pensione con le proprie regole), non è possibile vietare il ricongiungimento dei contributi ai liberi professionisti poiché, ai sensi del comma 2, articolo 1, della legge 45/1990, è prevista in capo al libero professionista la facoltà di utilizzare la ricongiunzione di tutti i periodi di contribuzione.

In materia di "pace fiscale e contributiva", è opportuno ricordare che l'*articolo 4 del D.L. n. 119/2018, convertito nella l. n. 136/2018*, ha previsto, al *comma 1*, lo stralcio dei debiti residui fino a mille euro, all'entrata in vigore del decreto, comprensivi di capitale, interessi e sanzioni, affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010.

Rispetto alla sopracitata disposizione, la Cassa Forense con ricorso *ex art. 700 c.p.c.*, ha agito nei confronti di Agenzia delle Entrate Riscossione e con il *decreto n. 3665 del 5 marzo 2019*, il Tribunale di Roma, ha deciso di sospendere, per i crediti contributivi della Cassa Forense la cancellazione automatica sancita dall'*articolo 4 del D.L. n. 119/2018*, e dunque le somme non possono essere cancellate, ma permangono per la riscossione.

Il 18 luglio 2019, Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis) ha pronunciato una sentenza sul ricorso 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 in ordine alla potestà dell'Ente di

deliberare la riduzione dell'ammontare delle sanzioni in una misura equa e sostenibile a favore degli iscritti.

In particolare, è stato chiarito che 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

171

istituzionali, nel rispetto dell'autonomia dell'Ente che potrebbe essere limitata nella misura in cui possa compromettere il funzionamento dell'Ente.

Di contenuto analogo la decisione assunta del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio con la quale è stato accolto il ricorso proposto da Inarcassa contro il provvedimento con il quale i Ministeri Vigilanti avevano bocciato gli atti adottati per aumentare dall'1,5% al 4,5% il tasso annuo di capitalizzazione dei montanti contributivi individuali per gli anni 2014-2015.

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*.

172

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”*.

E' altresì opportuno ricordare che all'art.1, commi 486 e 487, della *Legge 27 dicembre 2019, n. 160 “Legge di Bilancio 2020”*, è stato previsto che - per il triennio 2020-2022 - i crediti vantati dalle Casse nei confronti degli *“autori di un delitto di omicidio, sorti in conseguenza della commissione del reato medesimo, commesso contro il coniuge, anche legalmente separato, contro l'altra parte dell'unione civile o contro la persona stabilmente convivente con il colpevole ovvero ad esso legata da relazione affettiva”* non sono imputabili ai beni ereditari trasmessi ai figli minori, ovvero maggiorenni non economicamente autosufficienti, *“purché estranei alla condotta delittuosa”*.

173

7.2 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. 311*, ha fatto riferimento alle amministrazioni inserite in un elenco allegato che poi sarebbe stato aggiornato ogni anno dall'Istat sulla base di un

174
regolamento europeo dei conti (Sistema europeo di contabilità) Sec 95 (*Regolamento n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996* relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità- paragrafi 2.68 e 2.69), che è stato da ultimo aggiornato dall'Unione europea e sostituito dal Sec '2010 (*Regolamento Ue n. 549/2013* pubblicato il 26 giugno 2013).

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 contributi.

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"*.
175

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.

176

Queste 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*.

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 citata legge 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*

177
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* nell’ottica di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche dispone 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.

178

A seguito dell’entrata in vigore della *legge 28 dicembre 2015, n. 208*, (legge di

stabilità 2016) e del *decreto legge 30 dicembre 2015, n. 210*, 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.

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" sono state pubblicate il 3 luglio 2018, sulla *GURI n. 152*; le Casse hanno ribadito l'erroneità della loro riconduzione all'ambito di applicazione soggettiva del *Sistema PagoPA* avviando un ricorso amministrativo, contestandone l'obbligatorietà di adozione.

Il 6 marzo 2020, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), con la *Sentenza 03025/2020*, si è definitivamente pronunciato sul ricorso proposto da tutte le Casse contro l'AgID - Agenzia per l'Italia Digitale, accogliendolo e, per l'effetto, ha annullato "in parte qua" le "*Linee guida per l'effettuazione dei pagamenti a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi. Determina n. 209/2018*", nella parte in cui sottopongono all'obbligo di adesione al sistema "pagoPA" anche gli "*enti di cui all'elenco annuale ISTAT relativo alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della Legge n. 196/2009*".

7.3 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 180

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 181

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.

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. 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. 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.

182

In questo contesto normativo, si evidenzia 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.

Infine, sulla base del *comma 626 della "Legge di Bilancio 2020"*, le Casse – sempre in qualità di stazioni appaltanti – "*per la definizione del corretto trattamento statistico e contabile delle operazioni di partenariato pubblicoprivato*" sono tenute a trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le informazioni e i dati relativi alle suddette operazioni ai fini del monitoraggio delle clausole di flessibilità nell'ambito delle regole del Patto di stabilità e crescita europeo.

7.4 LE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SPENDING REVIEW

Con il *DL 98/2011* si registra, 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"* che ha a sua volta riproposto, seppur con talune modiche, alcune norme contenute nel precedente *decretollegge 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.

183

In questo contesto viene emanato, il *Decreto-legge 6 luglio 2012, n.95*, che – come visto in precedenza - 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*.

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.

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*

184

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. 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

185

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 15-bis 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.”*

186

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 di disposizioni *“in materia di contenimento della spesa dell'apparato amministrativo”* è il 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.

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.

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

188
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 sopraccitate 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*

189
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.

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

190
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, il *comma 601, dell'art.1, della Legge 27 dicembre 2019, n. 160 “Legge di Bilancio 2020”*, ha previsto espressamente e ribadito che le disposizioni in materia di “spending review” non si applicano alle Casse per le quali resta in vigore il sopraccitato *comma 183 dell'art.1 della “Legge di Bilancio 2018”*.

7.5 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”* prescrisse 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”*.

191

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 delle 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

192

ritenute e imposte sostitutive computate nella misura del 20%. Si prevede pertanto una compensazione nel 2015, di quanto versato nel 2014.

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.

Per ulteriori dettagli in materia di tassazione, si rinvia al successivo capitolo dedicato nello specifico alla tassazione e alle aliquote contributive.

7.5.1 IL CREDITO D'IMPOSTA

La *Legge 190/2014, all'art. 1 comma 91*, (Abrogato con effetto dal 1/1/2017 dall'*art.1 comma 96 della L. 232 del 11/12/2016*), riferendosi espressamente alle Casse, riconosce agli Enti Previdenziali Privati un credito di imposta a decorrere dal periodo di imposta 2015, pari alla differenza tra l'ammontare delle ritenute e imposte sostitutive applicate nella misura del 26% sui redditi di natura finanziaria e l'ammontare di tali ritenute e imposte sostitutive computate nella misura del 20%, a condizione che i proventi siano investiti in attività di carattere finanziario a medio e lungo termine.

In particolare, il *comma 91* del richiamato *art. 1* stabilisce che *"A decorrere dal periodo d'imposta 2015, agli enti di previdenza obbligatoria di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, 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 dichiarate e certificate dai soggetti intermediari o*

193
dichiarate dagli enti medesimi e l'ammontare di tali ritenute e imposte sostitutive computate nella misura del 20 per cento a condizione che i proventi assoggettati alle ritenute e imposte sostitutive siano investiti in attività di carattere finanziario a medio o lungo termine individuate con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze".

A differenza del credito riconosciuto dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2014, quello introdotto dalla *L. 190/2014* condiziona lo stesso al reinvestimento dei proventi nelle attività di carattere finanziario individuate dal *comma 1 dell'art.2 del DM 19/6/2015* sostanzialmente legate all'economia reale, e alla detenzione di tali investimenti per un periodo di almeno cinque anni.

7.5.2 IRES

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).

Le Casse sono ritenute fiscalmente enti non commerciali ex *art. 73, comma 1, lett. c) e art. 74, comma 2, lett. b, T.U.I.R.* e dunque in quanto enti non commerciali, sono soggetti IRES su una base imponibile formata dai redditi fondiari, di capitale, di impresa e diversi determinati ai sensi degli *artt. 143 e 144 del T.U.I.R.*

Inoltre, per effetto del *comma 655 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190*, dal 2014 per le Casse - come per tutti gli altri enti non commerciali - gli utili percepiti concorrono alla base imponibile IRES non più nella misura del 5% (*ex art. 4, comma 1, lett. q, del d.lgs. n. 344 del 12 dicembre 2003*) ma nella maggior misura del 77,74%.

194

Successivamente, la *Legge 28 dicembre 2017, n. 208*, all'*art. 1, comma 64* ha previsto la possibilità per il Legislatore di modificare, tra l'altro, le percentuali di tassazione degli utili percepiti dagli enti non commerciali.

Conseguentemente, il Decreto del Ministro dell'Economia e finanze del 26 maggio 2017, all'*art. 1* ha previsto il mantenimento della misura del 77,74% nel caso in cui i dividendi siano stati formati con utili prodotti entro il 31

dicembre 2016, mentre a partire dal 1° gennaio 2017 la suddetta misura è stata incrementata al 100%.

7.5.3 “INVESTIMENTI “QUALIFICATI”

Con la *legge 11 dicembre 2016, n. 232 “Legge di Bilancio per il 2017”* sono state introdotte ulteriori disposizioni in materia fiscale sugli investimenti, ed in particolare sugli investimenti “qualificati” poiché il comma 88, dell’art. 1 della sopracitata legge, ha previsto 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 *ex comma 88*, prevede che i redditi finanziari – sia di capitale sia diversi – derivanti dagli investimenti “qualificati” siano esenti dall’imposta sul reddito, ed il *comma 91 dell’articolo 1* della sopracitata Legge, dispone 195

l’obbligo a carico delle Casse di detenere – ai fini dell’esenzione - gli strumenti finanziari oggetto di investimento per almeno 5 anni.

Il successivo *comma 89* specifica le tipologie di investimenti “qualificati” ovvero quelli in azioni o quote di imprese residenti fiscalmente in Italia, nella UE o nello Spazio economico europeo ovvero in azioni o quote di OICR (organismi di investimento collettivo del risparmio: Fondi comuni di investimento, Società di investimento a capitale variabile - Sicav, Società di investimento a capitale fisso - Sicaf, Fondi di investimento alternativi - FIA) residenti fiscalmente in Italia, nella UE o nello Spazio economico europeo i quali investono prevalentemente nelle predette azioni o quote di imprese.

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.*”

Successivamente, con la “Legge di bilancio 2018” (*legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 73*) sono stati inclusi - tra gli investimenti qualificati - anche le quote di prestiti o di fondi di credito cartolarizzati erogati o originati per il tramite di piattaforme di prestiti per soggetti non professionali (*c.d. peer to peer lending*), gestite da intermediari finanziari, da istituti di pagamento ovvero da soggetti vigilati operanti sul territorio italiano in quanto autorizzati in altri Stati dell'UE. È stato altresì previsto che, i redditi generati da tali investimenti sono esenti da imposizione (*comma 90 della L. 232/2016*), purché gli strumenti finanziari oggetto di investimento qualificato siano detenuti per almeno cinque anni (*comma 91 della L. 232/2016*).

Ove ceduti prima dei cinque anni, i redditi realizzati attraverso la cessione e quelli percepiti durante il periodo minimo di investimento sono soggetti all'imposta sostitutiva ordinaria (26 per cento), unitamente agli interessi, senza applicazione di sanzioni, ed il relativo versamento va effettuato entro il giorno 16 del secondo mese successivo alla cessione.

In caso di rimborso o scadenza dei titoli oggetto di investimento prima dei cinque anni, le somme conseguite vanno reinvestite negli strumenti finanziari citati entro 90 giorni.

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.

7.5.4 PIANI INDIVIDUALI DI RISPARMIO – PIR

Come già detto, la “Legge di bilancio 2017” (*legge n. 232 del 2016, articolo 1, commi 88- 114*) ha introdotto agevolazioni fiscali volte a incoraggiare investimenti a lungo termine (per almeno cinque anni) nelle imprese e in

particolar modo nelle PMI, nonché per le persone fisiche attraverso i piani individuali di risparmio (PIR).

La disciplina dei PIR – Piani individuali di risparmio a lungo termine (*commi 100-114 della legge n. 232 del 2016*) prevede un regime di esenzione fiscale per i redditi di capitale e i redditi diversi percepiti da persone fisiche residenti in Italia, al di fuori dello svolgimento di attività di impresa commerciale, derivanti da investimenti detenuti per almeno 5 anni nel capitale di imprese italiane e europee, con una riserva per le PMI, nei limiti di 30mila euro all'anno e, comunque di complessivi 150mila euro.

I piani di risparmio devono essere gestiti dagli intermediari finanziari e dalle imprese di assicurazione i quali devono investire le somme assicurando la diversificazione del portafoglio.

Il *decreto-legge n. 50 del 2017* ha modificato il regime fiscale applicabile nelle ipotesi di cessione degli investimenti prima del quinquennio; sono introdotti specifici obblighi informativi e documentali per gli investitori ed è disciplinato il regime di plusvalenze e minusvalenze. Sono allungati i termini per reinvestire le somme che derivano dalla cessione, prima del quinquennio, degli investimenti agevolati.

A seguito delle modifiche introdotte dal *decreto-legge n. 50 del 2017*, anche fondi pensione e Casse di previdenza possono accedere a tali strumenti ed alla relativa detassazione.

L'investimento nei PIR è dunque consentito anche alle Casse di previdenza ed ai fondi pensione, con l'applicazione del regime fiscale agevolato che ne

prevede la detassazione; per i predetti Enti, gli investimenti nei PIR non sono sottoposti ai limiti quantitativi previsti dalla legge (destinazione agli investimenti qualificati in strumenti finanziari delle imprese di somme o valori

198 per un importo non superiore, in ciascun anno solare, a 30.000 euro ed entro un limite complessivo non superiore a 150.000 euro).

In sostanza, si consente agli Enti di previdenza obbligatoria e ai fondi pensione di effettuare investimenti, fino al 5 per cento del loro attivo patrimoniale risultante dal rendiconto dell'esercizio precedente in investimenti qualificati nonché in piani di risparmio a lungo termine.

7.6 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

199 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 200

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 201

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.

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.

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* 202

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.*”.

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

203

“*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 sopracitate *“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 sopracitata *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*

204
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*, prevederebbe 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, la *Legge 27 dicembre 2019, n. 160 “Legge di Bilancio 2020”*, all’*art.1, comma 626*, ha stabilito che le Casse -in qualità di stazioni appaltanti - *“per la definizione del corretto trattamento statistico e contabile delle operazioni di partenariato pubblico-privato”* sono tenute a trasmettere al Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le informazioni e i dati relativi alle suddette operazioni ai fini del monitoraggio delle clausole di flessibilità nell’ambito delle regole del Patto di

stabilità e crescita europeo.

205

7.7 ALTRE DISPOSIZIONI DI INTERESSE

7.7.1 LE DISPOSIZIONI STRAORDINARIE PER L'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19

La "Crisi Covid-19" ha fatto emergere e accentuato tutte le problematiche con cui si scontrano i liberi professionisti e nel primo Decreto emanato per far fronte all'emergenza epidemiologica – il cosiddetto "Decreto Cura Italia" (*Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27*), con l'*art.44* è stato istituito il "Fondo per il reddito di ultima istanza" a favore dei lavoratori danneggiati dal virus COVID-19.

Secondo le disposizioni recate dall'*art. 44 del Decreto-legge 17 marzo 2020, n.18* e del *Decreto interministeriale 29 maggio 2020*, le Casse hanno anticipato e gestito l'indennità pari a 600 euro mensili prevista a valere sul sopraccitato "Fondo per il Reddito di ultima istanza" nel limite di spesa 1.150 milioni di euro per l'anno 2020 come stabilito dall'*articolo 78 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34* ("Decreto Rilancio) che peraltro ha anche previsto, all'*art. 126*, un'ulteriore proroga dei termini di ripresa della riscossione dei versamenti sospesi.

Con l'*articolo 44* è stato infatti istituito, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il sopraccitato Fondo volto a garantire il riconoscimento dell'indennità ai lavoratori danneggiati dal virus SARS-CoV-2 che non sono titolari né di contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, né di pensione, e che abbiano percepito, nell'anno di imposta 2018, un reddito complessivo compreso tra 35.000 euro e 50.000 euro e abbiano cessato o ridotto o sospeso, la loro attività autonoma o liberoprofessionale in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 ovvero abbiano subito *"una comprovata riduzione di almeno il 33 per cento del reddito del primo trimestre 2020, rispetto al reddito del primo trimestre 2019."*.

206

Il successivo *Decreto interministeriale 29 maggio 2020*, ha previsto l'estensione dell'indennità per il mese di aprile, riconoscendola anche ai professionisti che si sono iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria nel corso dell'anno 2019 e entro il 23 febbraio 2020, e chiarendo espressamente che *"il reddito è individuato secondo il principio di cassa come differenza tra i ricavi e i compensi percepiti e le spese sostenute nell'esercizio dell'attività."*

Il *Decreto-legge 14 agosto 2020, n.104, all'art. 13* ha previsto l'erogazione - in via automatica – dell'indennità anche per il mese di maggio 2020 elevandola all'importo di 1.000 euro.

7.7.2 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

207
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

208
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, 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.