

# Appunto sul Sistema delle Casse Previdenziali ex D.Lgs. 509/94 e 103/96.

*Audizione delle Organizzazioni Sindacali Presso la Commissione parlamentare per il controllo  
sull'attività degli Enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale.*

## Premessa.

**N**ell'ottobre del 2020 il rapporto "*Future of Jobs*", pubblicato dal World Economic Forum, ha analizzato il rapporto sussistente tra il mercato del lavoro e le competenze professionali necessarie in un contesto lavorativo in permanente mutamento. Nello specifico il Rapporto ha previsto, per i prossimi cinque anni, uno sviluppo dell'offerta di lavoro considerando variabili come: l'incremento della tecnologia, la crescita occupazionale e l'importanza di una corretta acquisizione delle competenze.

La pandemia da COVID-19 e la correlata recessione globale del 2020 hanno ulteriormente condizionato le linee di sviluppo, *già incerte*, del mercato del lavoro. Nello scorso febbraio, il repentino mutamento del quadro geopolitico causato dall'aggressione lanciata dalla Federazione Russa ai danni della confinante Ucraina, ha ulteriormente destabilizzato il quadro macroeconomico, e presumibilmente rallenterà i tassi di crescita, che avevano lasciato ben sperare al termine del 2021.

Gli elementi che, sempre secondo il Rapporto del WEF, trasformeranno radicalmente il mondo del lavoro sono essenzialmente il sempre più ampio ricorso alla tecnologia, e all'intelligenza artificiale. Ciò comporterà, sia per il lavoro dipendente che per il lavoro autonomo, una sensibile riduzione di ruoli e professioni ritenute non più essenziali, se non addirittura superflue (*la stima del decremento è dal 9% al 15,4%*). Sinteticamente si può ipotizzare che coloro che oggi frequentano la scuola primaria, domani svolgeranno un lavoro o una professione che ancora non esiste. Né più e né meno di quanto accaduto relativamente alle figure dello *youtuber*, del *tiktoker* o del *social media manager*, professioni o impieghi impensabili solo pochi anni fa.

Il quadro in costante mutamento, in cui i confini tra ambiti pubblicitari e ambiti privatistici, con le relative regole e missioni, si fanno sempre più labili, indica che solo una riflessione ampia e profonda potrà arginare effetti potenzialmente nefasti; una riflessione diretta al fine di poter garantire nel sempre più prossimo futuro, un sistema che assicuri incentivi e investimenti volti alla promozione e allo sviluppo dell'occupazione, per rilanciare e rinnovare quel Patto alla base delle società, che garantisce una rete di sicurezza economica e sociale.

Questo documento prova a fornire un contributo di riflessione rispetto alle esigenze di riforma e cambiamento che, *per forza di cose*, anche e soprattutto nel mondo della Previdenza dovranno essere pensate e realizzate per rispondere alle sfide imposte dai cambiamenti globali.

*Andrea Ladogana  
Fabio Migliorini  
Marco Di Caro  
Luca Malcotti*

## Gli elementi strutturali.

**D**a anni le variabili che incidono sullo sviluppo del lavoro, autonomo e dipendente, hanno ridefinito profondamente i sistemi previdenziali. A metà degli anni novanta del secolo scorso la previdenza generale ha contrastato lo sfavorevole andamento della spesa con l'adozione del metodo di calcolo contributivo delle pensioni. Negli stessi anni, il Legislatore ha ritenuto di sostenere alcune categorie di lavoratori, professionisti e dipendenti, garantendo loro la gestione privatistica della propria previdenza. L'approdo alla gestione privata, è quello che ha contraddistinto la trasformazione della tutela previdenziale dei liberi professionisti nel nostro Paese. Un assetto, quello delineato con i decreti legislativi 509/94 e 103/96, ancora oggi sussistente e che, a parte gli interventi del governo Monti diretti a garantire l'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni pensionistiche, non ha mai visto interventi di riforma a largo raggio volti a definire in maniera più specifica la funzione delle Casse di previdenza, rendendo davvero compiuto il processo di privatizzazione. Un iter di trasformazione, mai effettivamente consolidato, espone il sistema a continue oscillazioni dagli esiti non scontati. Una genesi normativa e successivo "stress test" strutturale (2011) sicuramente influenzati entrambi dalle condizioni contingenti, caratterizzate da una grave crisi economico-finanziaria nonché istituzionale. Elementi come la riduzione delle platee contributive, il radicale mutamento del mercato del lavoro in generale, e quello di alcune professioni in particolare, il sempre più difficile accesso alla libera professione, il calo demografico e il decremento di laureati hanno determinato, e determinano, oscillazioni che potrebbero essere un rischio per la sostenibilità di un sistema di **singole realtà previdenziali che si basano ognuna su una sola categoria professionale**, il cui futuro, come affermato, è incerto e in continua evoluzione.

Un Sistema caratterizzato da una molteplicità di complessità che vanno dalla coesistenza della funzione pubblicistica con la gestione di natura privatistica, dall'impossibilità, consolidatasi negli anni, partendo dalla *mission* previdenziale, di sviluppare percorsi di arricchimento e relazioni anche tra realtà omogenee, fino ad arrivare alle stesse gestioni delle politiche del Personale dipendente solo nominalmente uniformi.

## L'INPGI nel Sistema delle Casse Previdenziali.

**Q**uanto avvenuto all'Istituto di Previdenza dei Giornalisti (INPGI) è paradigmatico dell'entità del rischio strutturale dell'intera realtà previdenziale privatizzata, che sarebbe un errore considerare episodico o esclusivamente riferito alla singola categoria professionale. Le difficoltà che hanno indotto il Legislatore ad intervenire con la legge di Bilancio 2021, (Legge 30 dicembre 2021, n. 234, commi 103 e 104) procedendo, dal prossimo 1 luglio, con la confluenza di INPGI in INPS, dimostra come la sostenibilità di fondi previdenziali che si basano su una sola categoria professionale possa essere oggetto di instabilità tali che impongono l'intervento pubblico al fine di garantire la corretta applicazione dell'art. 38 della Costituzione. La vicenda INPGI suggerisce che da un'impostazione basata sul semplice mantenimento dello status quo o della risoluzione del singolo caso, se ne adotti una in cui le diverse realtà previdenziali, pur mantenendo le distinzioni delle diverse specificità professionali, **costituiscano meccanismi di pool in tali da garantire un argine di protezione per assistiti, iscritti e per i propri dipendenti.**

Lo squilibrio dell'INPGI non è maturato in epoche recenti e per ragioni derivanti da un'imprevista degenerazione: da tempo il rapporto tra le prestazioni erogate e i contributi versati risultava essere troppo sbilanciato alle mutate condizioni del sistema, in cui la crisi del settore, caratterizzata da un -17% dei contribuenti negli ultimi dieci anni, e da una flessione del 18% del monte salari su cui vengono prelevati i contributi, hanno avuto un ruolo sostanziale. Non è un caso che questi numeri hanno determinato che l'ultima valutazione positiva del bilancio tecnico della Corte dei Conti risalga a venti anni fa. L'INPGI paga lo scotto di essere l'Ente previdenziale che per primo ha palesato le connaturate difficoltà di sostenibilità: **alle condizioni date, altri Enti, presto o tardi, affronteranno gli stessi problemi.**

Ritenere di poter affrontare il mutamento in essere difendendo o rafforzando l'architettura normativa immaginata quasi trent'anni orsono, o ipotizzando soluzioni applicate al singolo caso in essere, preservi da possibili casi simili, vorrebbe dire perseverare nell'adottare visioni mono categoriali perciò miopi e di corto respiro. La mutata realtà imposta dagli effetti della pandemia e, più in generale, dall'evoluzione dei mercati professionali di riferimento mostra chiaramente la necessità di un'evoluzione verso un Welfare integrato degli assistiti che, tenendo salda l'attività previdenziale permetta il superamento delle difficoltà funzionali che di volta in volta si manifestano, come le osservazioni operate da parte dei Ministeri vigilanti, le sollecitazioni della Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (COVIP), le direttive delle Authority (es. Agid), fino ad arrivare ai contenziosi legali. Una conflittualità a-prioristica che spesso si sostanzia nei confronti degli organismi vigilanti, con la promozione di cause nelle quali raramente prevalgono gli interessi di questa o quella realtà gestionale.

Il Sistema delle Casse Previdenziali, così concepito dal legislatore, nel prossimo futuro dovrà necessariamente affrontare, e risolvere, la pericolosa **concentrazione del rischio connesso ad ogni singola realtà professionale**, che risulta distinta e svincolata dalle altre. Il fine deve essere quello di **realizzare un Polo della Previdenza delle Professioni**, flessibilmente immune alle dinamiche specificatamente corporativistiche, e capace di ammortizzare le oscillazioni e le evoluzioni del mercato del lavoro delle professioni, raccordando le diverse realtà non già sul piano ordinistico bensì squisitamente previdenziale. **Tale da ripartire i rischi tipici di tutti i sistemi pensionistici gestiti con la tecnica finanziaria della ripartizione e così prevenire le contrazioni di questa o quella platea contributiva e risolvere i problemi di sostenibilità di questa o di quella Cassa Previdenziale.** Se il sistema a ripartizione deve continuare ad essere il principio ispiratore del primo pilastro previdenziale, almeno in via prioritaria, allora è necessaria, al fine della maggiore condivisione e contenimento del rischio, salvaguardando la natura privatistica del

Comparto, la costruzione di una sorta di mutualità nel sistema previdenziale privatizzato che sia in grado di compensare le difficoltà di un settore, o una specifica attività professionale, anche a salvaguardia dei posti di lavoro del personale dipendente. A cui sia concessa una necessaria revisione della fiscalità che sia in linea con il livello europeo, prevedendo anche una fiscalità di scopo che possa dare gambe alla ripresa dei vari mercati professionali. Una realtà capace di accettare i benchmark conseguenti ad una condizione di esercizio monopolistico di una funzione pubblicistica, che necessariamente, non può limitarsi alla semplice approvazione dei bilanci. La mera difesa dell'esistente in nome del principio inviolabile dell'autonomia gestionale potrebbe generare confusione tra l'autonomia di funzione, legittima, necessaria e dovuta, avversa a un'autonomia personalistica che invece è foriera di ulteriori debolezze e disfunzionalità. Quel che va preservato del modello è l'autonomia degli Enti non del singolo soggetto secondo un principio di *legibus solutus*, che se perpetrato rende il sistema, e non la singola Cassa, vulnerabile su più fronti: politico, giudiziario, amministrativo.

## Il Sistema della Previdenza Privatizzata nel futuro prossimo.

Il modello della previdenza privata va difeso, ma per farlo si dovrebbero imboccare percorsi di riforma chiari e trasparenti.

È necessario ripartire dalla *centralità della persona*, e su questo presupposto costruire l'intero percorso:

### L'Assistito.

Il sistema delle Casse Previdenziali **deve ripartire dal libero professionista, obbligatoriamente iscritto agli Enti di Previdenza**. Vanno ridefiniti i confini dei servizi ad esso destinati, secondo requisiti e necessità ponendolo al centro dell'universo previdenziale del settore. Una struttura a servizio del cittadino-professionista, che superi l'impostazione originaria basata strettamente sul nesso di soggetto esattore, operante in regime di monopolio derivante dagli obblighi normativi, e per gran parte soggetto erogatore delle prestazioni previdenziali. Ogni Cassa deve trasformarsi in un soggetto in grado di fornire un'assistenza focalizzata sulla capacità lavorativa dei liberi professionisti, che vada dal sostegno economico fino all'assistenza strategica, che abbracci l'intero arco professionale: dal periodo post universitario, alla formazione, all'acquisizione di competenze specialistiche tali da affrontare momenti di transito lavorativo (cambio di attività, disoccupazione). Capace di rilanciare il valore etico delle professioni, contestualizzando le naturali differenze strutturali tra le stesse in un contesto però di sistema, gestore di servizi utili alla collettività assicurata. Iter che necessariamente deve trovare stimolo da parte dei Consigli Nazionali degli Ordini e ispirazione nei Consigli di Amministrazione degli Enti, che diano mandato preciso al rispettivo top management per una concreta realizzazione dell'evoluzione della funzione, con l'adozione di modelli di organizzazione del lavoro che superino il modello fordista adottandone nuovi, basati sullo schema del raggiungimento di risultati a fronte di determinati obiettivi strategici. La necessità di un rapido e profondo cambiamento si è resa ancor più evidente durante la pandemia, che ha evidenziato come il benessere organizzativo sia alla base dello sviluppo della produttività stimolando prestazioni di qualità e, di conseguenza, ottimizzando le performance di tutta l'organizzazione, a cui corrispondono, soprattutto, servizi di maggiore qualità offerti agli associati.

Come noto, l'organizzazione è un gruppo di persone formalmente unite per raggiungere uno o più obiettivi comuni. Gli elementi di un'organizzazione sono le Persone, la struttura sociale, le tecnologie, il fine ovvero la rappresentazione degli obiettivi desiderati. Il tutto è racchiuso nell'ambiente (c.d. clima aziendale), che è il contesto in cui l'organizzazione svolge la sua attività e anche l'insieme di elementi esterni che condizionano tale organizzazione. Solo una forte integrazione e sinergia tra le diverse unità organizzative (e relative competenze) permette di attuare una corretta gestione ed un controllo di qualità dei servizi e delle prestazioni erogate.

In questa area strategica, occorre che le Casse perseguano o proseguano un percorso di miglioramento che consenta di raggiungere importanti obiettivi gestionali attraverso: opportune revisioni organizzative, interlocuzioni ricorrenti con tutto il Personale dell'Ente, specifici programmi di formazione, percorsi di ricambio generazionale (anagrafico e successorio) e mirate azioni di motivazione ed empowerment.

Un set di iniziative volte all'adozione di una nuova «cultura» nel modo di lavorare: per risultati, efficiente, preparata, reattiva.

## I Lavoratori.

**T**ra i principali elementi che determinarono, sin dal 1995, la stessa costituzione del comparto della previdenza privatizzata dei liberi professionisti, va certamente annoverata la stipula del primo contratto collettivo nazionale di lavoro, che oggi è applicato a quasi 2.700 lavoratori (*al netto del trasferimento delle 100 unità da INPGI a INPS*), tra dipendenti e dirigenti. Rapporti di lavoro che nel corso degli anni hanno subito, anch'essi, gli effetti della dicotomia sempre esistente tra esercizio di una funzione pubblica e la natura privatistica degli Enti. In un quadro di analisi diretto alla realizzazione di una riforma organica del settore, un nuovo e innovativo contratto collettivo non potrà prescindere da alcuni capisaldi.

Un sistema di Relazioni Industriali che permetta lo sviluppo di una nuova generazione di lavoratori e di amministratori che superi una contrapposizione stantia che vede messe di fronte l'una all'altra due visioni, caratteristiche di concezioni della dialettica tra parte datoriale e parte sindacale a dir poco ottocentesche, che non hanno più ragion d'essere.

A questo proposito risulta emblematica la vertenza in essere da più di un anno presso la Cassa di Previdenza dei Geometri.

Una vertenza generatasi da controversie che si sarebbero potute evitare se la normale dialettica tra le parti fosse stata rispettata, se si fosse evitato di aggirare il confronto, o di condizionarlo per riportarlo a logiche che non rispettano minimamente la rappresentatività delle Organizzazioni Sindacali, costringendo il ricorso al Tribunale del Lavoro, al fine di vedere tutelati i diritti dei lavoratori e i relativi contratti di lavoro. Nello specifico in un sistema di relazioni industriali *ordinato* è impensabile prospettare tesi giuridiche che, a fronte di un contratto integrativo siglato da una sola sigla sindacale *evidentemente apparsa alla bisogna e non rappresentativa*, stabiliscano che gli effetti del contratto ricadano solo sugli iscritti a quel determinato sindacato e soprattutto sui dipendenti non sindacalizzati, postulando che i non iscritti siano *de facto* acquiescenti al contratto sottoscritto. Un aspetto, quello delle corrette relazioni industriali, che caratterizza gran parte delle Casse previdenziali che risultano più solide e finanziariamente sostenibili.

La disomogeneità con cui si attivano le relazioni industriali è probabilmente effetto sia della modifica statutaria dell'Adepp, occorsa anni orsono, che ha visto il trasferimento della potestà di sottoscrizione del CCNL dal singolo soggetto, l'Associazione, ai singoli Presidenti, sia per la mancanza di personalità giuridica dell'Adepp stessa che inficia fortemente la rappresentatività in sede negoziale dell'Associazione e non favorisce l'auspicata crescita di una logica di comparto.

Nel Sistema delle Casse va affermata la definitiva consapevolezza dello svolgimento, sia da parte degli Enti sia da parte dei dipendenti, di **funzioni aventi caratteristiche pubbliche**, perché costituzionalmente protette, che conduca ad un maggior coinvolgimento, con relativa assunzione di responsabilità, delle rappresentanze dei lavoratori nella *governance* e nelle scelte organizzative del management. Affinché tutte le iniziative di efficientamento afferenti lo sviluppo delle risorse umane, dei processi e della digitalizzazione siano ottimizzate nella ricaduta dei servizi offerti al professionista.

La valorizzazione del capitale umano è tra le priorità che la pandemia ha riaffermato, che va attuata ricostruendo connessioni collettive, ponendo in essere tutte quelle misure dirette alla valorizzazione dei meriti contestualmente al contenimento dei bisogni. Che limiti, o non permetta del tutto, il manifestarsi di fenomeni come il *burnout* lavorativo anche nelle Casse Previdenziali, un contesto complesso e significativo nel sistema Paese.

Inoltre, la struttura della retribuzione deve andare incontro ad un processo di semplificazione e di più elevata aderenza alle professionalità acquisite, in una logica di massima trasparenza.

Devono ancora imporsi modelli organizzativi evoluti che sappiano uscire dagli attuali 'bizantinismi' che anche le pubbliche amministrazioni hanno da tempo abbandonato e sappiano valorizzare le professionalità, il senso di responsabilità e il grado di elevata autotomia, che i lavoratori del settore hanno sviluppato in questi anni e dimostrato, da ultimo, nei due anni di emergenza epidemiologica, durante i quali hanno intensificato le proprie prestazioni in favore dei professionisti iscritti.

Infine, e soprattutto, vanno creati virtuosi meccanismi di circolarità e mutualità del settore.

La tutela dei diritti previdenziali degli iscritti passa sia per la stabilità delle gestioni sia per la garanzia della continuità dell'azione amministrativa. In tal senso, è auspicabile che il regolatore – sulla scorta dell'esperienza INPGI – preveda regole di *pooling* tra gli Enti, perché siano raggruppati beni, attrezzature, Personale, obiettivi, allo scopo di massimizzare il vantaggio o ridurre al minimo il rischio per gli iscritti.

Tra questi individuiamo il tema della mobilità inter-cassa del personale che favorisca lo scambio di professionalità e possa essere utilizzato in caso di situazioni di crisi nonché una gestione unitaria degli strumenti di *welfare aziendale* e di assistenza sanitaria integrativa, anche attraverso uno specifico ente bilaterale di comparto.

Il CCNL è lo strumento principe per stabilire che chi opera nell'ambito della previdenza e dell'assistenza pubblica ha una sola anzianità di servizio, a prescindere dall'Ente in cui lavora. Inoltre, il CCNL deve essere **la fonte istitutiva di un fondo bilaterale di solidarietà**, finanziato dagli Enti e dagli stessi lavoratori, capace di assicurare ai lavoratori prestazioni integrative in caso di cessazione del rapporto di lavoro; di prevedere un assegno straordinario per il sostegno al reddito, riconosciuto nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo a favore dei lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; ed infine, di contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con i fondi nazionali o dell'Unione europea.