

**Doc. XVI-bis
n. 11**

RELAZIONE

DELLA

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO

**SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME
OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

(RELATORE: senatore Michele DE LUCA)

SU

**PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA LEGISLAZIONE SUGLI
ENTI PRIVATIZZATI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA**

PRESENTATA ALLE PRESIDENZE DELLE CAMERE IL 25 OTTOBRE 2000

*ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento del Senato della Repubblica
e dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera dei deputati*

INDICE

1. Premessa.....	<i>Pag.</i>	3
2. Delimitazione dell'oggetto d'indagine	»	13
3. Considerazioni conclusive	»	17
4. Questioni estranee all'oggetto emerse nel corso della procedura informativa	»	23
5. Critiche alla procedura informativa	»	25

**RELAZIONE SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA
DELLA LEGISLAZIONE SUGLI ENTI PRIVATIZZATI
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA**

(Relatore senatore Michele DE LUCA)

1. Premessa: base giuridica, ragioni e svolgimento della procedura informativa e della relazione al Parlamento.

1.1. Nell'attuale legislatura, la Commissione – conformandosi alla disposizione di legge istitutiva¹ – si è occupata sia del controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale², sotto i profili e gli aspetti diversi previsti contestualmente (programmazione dell'attività, equilibrio delle gestioni e utilizzo dei fondi disponibili, efficienza del servizio e risultati di gestione in relazione alle esigenze degli utenti),³ che della *vigilanza sulla operatività delle leggi in materia previdenziale e sulla coerenza del sistema con le linee di sviluppo dell'economia nazionale*⁴. Nell'esercizio di quest'ultima funzione, la Commissione ha affrontato argomenti riguardanti la previdenza pubblica: dalla riforma pensionistica al riordino degli enti pubblici di previdenza, alla riforma della normativa in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, alla ricongiunzione e totalizzazione delle posizioni contributive. A conclusione delle procedure informa-

¹ Articolo 56 (*Istituzione di una Commissione parlamentare di controllo*) della legge 9 marzo 1989, n. 88, recante *Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*.

² Commi 1 e 2, lettere a) e b), della disposizione istitutiva, di cui alla nota 1.

³ Nell'ambito di tale competenza, la Commissione ha finora svolto due procedure informative e, all'esito, ha presentato altrettante relazioni al Parlamento (relatore senatore Michele De Luca, Presidente della Commissione) su:

Risultati dell'attività degli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria e di assistenza sociale: possibili interventi correttivi sul duplice fronte della sostenibilità finanziaria e macroeconomica dei sistemi previdenziali e della riorganizzazione operativo-gestionale degli enti (Doc. XVI bis n. 3, presentata il 15 dicembre 1998);

Risultati di gestione degli enti di previdenza e assistenza sociale nel periodo 1994-1998 e prospettive di sviluppo del sistema pensionistico (Doc. XVI bis, n. 10, presentata il 17 febbraio 2000).

⁴ Comma 2, lettera c) della disposizione istitutiva, di cui alla nota 1.

tive su questi argomenti la Commissione ha presentato Relazioni al Parlamento⁵.

Per la parte finale della legislatura, la Commissione ha ritenuto di avviare una procedura informativa – non dissimile da quelle concernenti la previdenza pubblica – sulle prospettive di riforma della legislazione sugli enti privatizzati di previdenza e assistenza.

Lungi dal mettere in discussione *privatizzazione* ed *autonomia* – né, coerentemente, *fonti autonome* (statuti e regolamenti) – degli stessi enti, la procedura riguarda soltanto *fonti eteronome* – essenzialmente legislative – allo scopo di risolverne nodi problematici e di promuoverne l'ottimizzazione in funzione della migliore garanzia per il diritto dei lavoratori iscritti (prevalentemente liberi professionisti, ma talora anche lavoratori subordinati) a *prestazioni adeguate alle esigenze di vita* (ai sensi dell'articolo 38, secondo comma della Costituzione).

La prospettata garanzia costituzionale risulta infatti assicurata dagli enti privatizzati in forma sempre obbligatoria, di regola anche esclusiva e, solo talora, integrativa della previdenza pubblica (come, ad esempio, nei casi dell'Ente nazionale di assistenza per gli agenti e rappresentanti di commercio - ENASARCO e del Fondo agenti spedizionieri corrieri - FASC).

1.2. La disciplina legislativa *comune* – sulla quale si concentra la procedura – degli enti privatizzati di previdenza e assistenza (di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, oppure al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103 e successive modifiche ed integrazioni), infatti, ha dato luogo – fin dalla entrata in vigore – a non pochi problemi rilevanti, che sono stati prospettati, talora, dagli stessi enti⁶ e, talaltra, dalla dottrina⁷.

⁵ Nell'ambito di tale competenza, la Commissione – con riferimento alla legislazione concernente la previdenza pubblica – ha finora svolto quattro procedure informative e, all'esito, ha presentato altrettante relazioni al Parlamento (relatore senatore Michele De Luca, Presidente della Commissione) su:

Riforma del sistema pensionistico e coerenza con le linee di sviluppo dell'economia (Doc. XVI bis n. 1, presentata il 16 luglio 1997);

Prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza e dei loro organi (Doc. XVI bis n. 2, presentata il 18 giugno 1998);

Prospettive di riforma della normativa in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (Doc. XVI bis n. 7, presentata il 15 luglio 1999), in epigrafe;

Ricongiunzione e totalizzazione delle posizioni contributive (Doc. XVI bis n. 9, presentata il 12 gennaio 2000), in Foro it., 2000, I, 22.

⁶ Vedi, a tale proposito, i rilievi critici della Cassa nazionale di previdenza e assistenza degli avvocati – con specifico riferimento, tra gli altri, ad AS n. 400 della XIII legislatura – e dell'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per ingegneri e architetti liberi professionisti (INARCASSA) – con specifico riferimento ad AS n. 2426 e ad AC nn. 3263, 3313 e 3595, parimenti della XIII legislatura – sulle incursioni di leggi provvedimento, leggine e, in genere, interventi legislativi settoriali ed asistemati – in tema di enti privatizzati di previdenza e assistenza, appunto – nonché il dibattito in corso presso la stessa Cassa nazionale di previdenza e assistenza degli avvocati ed altri enti privatizzati di *prima generazione* (di cui al decreto legislativo n. 509 del 1994) sulla conversione dal metodo retributivo al metodo contributivo di calcolo della pensione, che per quegli enti è meramente *opzionale* (vedi, *infra*, nel testo).

La permanenza del *doppio regime* – uno per gli enti privatizzati di *prima* e l'altro per quelli di *seconda generazione* (di cui al decreto legislativo n. 509 del 1994 e, rispettivamente, al decreto legislativo n. 103 del 1996, appunto) – si coniuga, in tale prospettiva, con il rischio dell'incurSIONE di leggi-provvedimento, leggine, leggi settoriali o, comunque, asistematiche nella soggetta materia – come tali, capaci di insidiarne il sistema legislativo e, talora, di sacrificare la stessa autonomia degli enti⁸ – nonché con la compatibilità tra *privatizzazione*, appunto, e sistema di finanziamento *a ripartizione*⁹, con la prospettiva di conversione, da un lato, del metodo di calcolo della pensione – da retributivo a contributivo¹⁰ – e con la prospettiva di riforma, dall'altro, degli istituti di garanzia (riserva e bilancio tecnico)¹¹, del sistema dei controlli¹², del regime tributario degli enti privatizzati¹³.

1.3. Proprio allo scopo di acquisire elementi utili per la elaborazione di indirizzi – in funzione degli obiettivi prospettati – la Commissione ha avviato, sulla falsariga di analoghe iniziative riferite alla previdenza pubblica¹⁴, una procedura informativa su «Prospettive di riforma della legislazione sugli enti privatizzati di previdenza e assistenza».

La disposizione di legge istitutiva (articolo 56 della legge 9 marzo 1989, n. 88) – per quanto si è detto – attribuisce, infatti, alla Commissione stessa la competenza a «*vigilare*», tra l'altro, sulla «*operatività*» delle leggi in materia previdenziale e sulla «*coerenza del sistema con le linee di sviluppo dell'economia nazionale*» (comma 2, lettera c)). Rientrano, quindi, in tale competenza anche i problemi di *operatività* e di *coerenza*, appunto, della legislazione – indubbiamente previdenziale – sugli enti privatizzati di previdenza e assistenza.

1.4. La Commissione, tuttavia, non ha limitato le audizioni soltanto ai rappresentanti degli enti privatizzati di previdenza e assistenza – sottoposti al controllo parlamentare e, come tali, ordinari interlocutori della Commis-

⁷ Vedi, per tutti, O. CASTELLINO, *Le Casse di previdenza per i liberi professionisti: un ottimismo da rivedere*, in MONETA E CREDITO, dicembre 1998, n. 204; M.CINELLI, *Problemi e prospettive della previdenza forense*, in RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO E PROCEDURA CIVILE, 1997, fascicolo I, 249 ss., spec.251 e 261; IDEM, *Le «sfide» della previdenza forense*, in GIUSTIZIA CIVILE, 2000, II, 27 ss., spec.33; L.CARBONE, *La tutela previdenziale dei liberi professionisti*, Torino, UTET, 1998, spec. 20 ss.; ed, *ivi*. riferimenti ulteriori (anche) di rilievi critici della dottrina sulla legislazione in esame; DONELLA *Perché riformare* in LA PREVIDENZA FORENSE n. 3, luglio-settembre 1998.

⁸ Vedi riferimenti a nota 6.

⁹ Vedi O. CASTELLINO, *op.loc.cit.*

¹⁰ Vedi M. CINELLI; *op. loc. cit.*; L. CARBONE, *op. loc.cit.*; nonché riferimenti a nota 6.

¹¹ Vedi riferimenti a nota 3.

¹² Vedi la relazione della Commissione su *Prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza e dei loro organi* . di cui a nota 5.

¹³ Vedi, per tutti, la nota della Cassa del Notariato.

¹⁴ Vedi riferimenti a nota 5.

sione - ma ha inteso allargare il confronto alle diverse articolazioni istituzionali espresse dalle professioni.

L'iniziativa della Commissione si è dunque sviluppata per 25 sedute nel corso delle quali sono stati ascoltati, oltre al Presidente del Comitato dei presidenti dei Consigli nazionali degli ordini e dei collegi professionali, professor Raffaele Gulizia (seduta del 25 marzo 2000), i seguenti ordini professionali:

Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro

rag. Gabriella Perini, Presidente

28 marzo 2000

Consiglio nazionale del notariato

prof. Gennaro Mariconda, Presidente

4 aprile 2000

Consiglio nazionale forense

avv. Emilio Nicola Buccico, Presidente

5 aprile 2000

Consiglio nazionale degli architetti

arch. Raffaella Saraconi, Vicepresidente

18 aprile 2000

Consiglio nazionale degli ingegneri

ing. Leonardo Acquaviva, rappresentante

18 aprile 2000

Consiglio nazionale dei geometri

sig. Tommaso Sorrentino, Consigliere segretario

4 maggio 2000

Consiglio nazionale dei ragionieri

dr. Paolo Moretti, rappresentante

11 maggio 2000

Ordine nazionale dei biologi

dr. Ermanno Calcatelli, Consigliere

31 maggio 2000

Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi

dr. Pietro Angelo Sardi, Presidente

1° giugno 2000

Ordine nazionale dei giornalisti

dr. Massimo Signoretti e dr. Antonio Viali, rappresentanti

6 giugno 2000

Consiglio nazionale dei periti industriali

sig. Giorgio Bianchet, Presidente

7 giugno 2000

Federazione nazionale dei veterinari

dr. Domenico D'Addario, Presidente

14 giugno 2000

Consiglio nazionale dei dottori commercialisti

dr. Francesco Serao, Presidente

15 giugno 2000

Federazione nazionale dei Collegi degli infermieri professionali

sig.ra Annalisa Silvestro, Presidente

20 giugno 2000

Consiglio nazionale degli agrotecnici

dr. Roberto Orlandi, Presidente

21 giugno 2000

Collegio nazionale dei periti agrari

dr. Andrea Bottaro, Presidente

21 giugno 2000

Consiglio nazionale agronomi e forestali

dr. Alfredo Cavalli, rappresentante

28 giugno 2000

Consiglio nazionale attuari

dr. Adriano Perone, Presidente

28 giugno 2000

Consiglio nazionale chimici

dr. Armando Zingales, Presidente

28 giugno 2000

Consiglio nazionale geologi

dr. Pietro De Paola, Presidente

28 giugno 2000

Inoltre si è esteso il dialogo alle seguenti organizzazioni sindacali:

Confederazione sindacale italiana libere professioni

dr. Gaetano Stella, Presidente

15 marzo 2000

Confederazione italiana delle libere professioni tecniche

ing. Mario Cassano, Segretario nazionale

15 marzo 2000

Associazione nazionale dei consulenti del lavoro

dr. Roberto De Lorenzis, Segretario generale nazionale

28 marzo 2000

Federazione nazionale sindacale consulenti del lavoro

rag. Maurizio Pasqualini e rag. Antonio Saporito

28 marzo 2000

Unione consulenti del lavoro

rag. Laura Mantegazza, Vicepresidente

28 marzo 2000

Federazione nazionale associazioni sindacali notarili

dr. Andrea Sacchetti, Presidente

4 aprile 2000

Associazione nazionale forense

avv. Maurizio Cecconi, rappresentante

5 aprile 2000

Unione italiana forense

avv. Mauro Poli, Presidente

5 aprile 2000

Sindacato nazionale degli architetti professionisti

arch. Carlo Daniele, Presidente

18 aprile 2000

Sindacato nazionale ingegneri liberi professionisti italiani

ing. Mario Cassano, Segretario nazionale

18 aprile 2000

Associazione liberi architetti

arch. Bruno Gabbiani, Presidente

18 aprile 2000

Sindacato nazionale geometri liberi professionisti

sig. Luigi Guasti, Presidente

4 maggio 2000

Sindacato nazionale autonomo medici italiani

dr.ssa Caterina Pizzutelli, rappresentante

10 maggio 2000

Sindacato italiano medici del territorio

dr. Paolo Quarto, rappresentante

10 maggio 2000

Confederazione unitaria medici italiani

dr. Gianmarco Polselli, rappresentante

10 maggio 2000

Sindacato nazionale ragionieri commercialisti

dr. Walter Cavrenghi, Presidente

11 maggio 2000

Sindacato nazionale biologi

dr. Michele Ettore, rappresentante

31 maggio 2000

Associazione unitaria psicologi italiani

dr. Mario Sellini, Segretario nazionale

1° giugno 2000

Federazione italiana medici di medicina generale

prof. Angelo Pizzini, rappresentante

1° giugno 2000

Unione sindacati agenti rappresentanti di commercio italiani

dr. Ciano Donadon, Presidente

7 giugno 2000

Sindacato nazionale dei periti industriali

sig. Giacomo Frati, Segretario nazionale

7 giugno 2000

Sindacato italiano veterinari liberi professionisti

dr. Tullio Scotti, Presidente

14 giugno 2000

Associazione dottori commercialisti

dr.ssa Vilma Iarìa, Presidente

15 giugno 2000

Associazione nazionale dottori commercialisti

dr. Domenico Contini, Presidente

15 giugno 2000

Unione nazionale giovani dottori commercialisti

dr. Walter Anedda, rappresentante

15 giugno 2000

CGIL-Comparto sanità

sig. Carlo Podda, segretario nazionale responsabile

20 giugno 2000

CISL-Federazione lavoratori pubblici servizi

sig. Gabrio Maria Tonelli, Segretario nazionale

20 giugno 2000

Unione italiana lavoratori sanità

sig., Giovanni Torluccio responsabile della previdenza

20 giugno 2000

UGL-Sanità

sig. Giacomo Fatarella, responsabile coordinamento infermieri

20 giugno 2000

CISL-Federazione italiana salariati braccianti agricoli

dr. Augusto Cianfoni, Segretario generale

21 giugno 2000

Unione italiana lavoratori agroalimentari

dr. Pasquale Papiccio, Segretario nazionale

21 giugno 2000

UGL-Centro studi agroalimentari

dr. Luca Filipponi, Coordinatore

21 giugno 2000

Confagricoltura

dr. Roberto Caponi, Responsabile area previdenza

21 giugno 2000

Confederazione delle Cooperative italiane

dr. Ferruccio Pelos, Responsabile Servizio sindacale

21 e 29 giugno 2000

Coldiretti – Servizio sindacale

dr. Romano Magrini, Responsabile

21 giugno 2000

Sindacato chimici liberi professionisti

dr. Antonio Ribezzo, Segretario nazionale

28 giugno 2000

Sindacato agronomi

dr. Enrico Sermonti, Segretario generale

28 giugno 2000

Sindacato dei professionisti pubblico privato impiego

ing. Antonio De Chiaro, Segretario generale

28 giugno 2000

Sindacato nazionale geologi professionisti

dr. Andrea Maniscalco, Presidente

28 giugno 2000

Federazione italiana editori giornali FIEG

avv. Giancarlo Zingoni, Vicedirettore generale

29 giugno 2000

Filcams-CGIL

sig. Massimo Nozzi, Responsabile nazionale degli agenti rappresentanti di commercio

29 giugno 2000

Fisascat-CISL

sig. Salvatore Falcone, Coordinatore della categoria agenti di commercio

29 giugno 2000

Uiltucs-UIL

sig. Paolo Poma, Responsabile del settore agenti rappresentanti di commercio

29 giugno 2000

UGL

sig. Mario Schiozzi, Coordinatore nazionale degli agenti rappresentanti di commercio

29 giugno 2000

Federazione nazionale delle associazioni agenti e rappresentanti di commercio

dr. Alberto Ulivi, Vicepresidente

29 giugno 2000

Federazione italiana agenti rappresentanti di commercio

dr. Luigi Lupi, Vicepresidente

29 giugno 2000

Confindustria

dr. Elio Schettino, Responsabile del Servizio previdenza e protezione sociale

29 giugno 2000

Confapi

ing. Alfredo Gherardi

29 giugno 2000

Federazione nazionale corrieri spedizionieri

dr. Alessandro Preda, rappresentante

13 luglio 2000

Federazione nazionale spedizionieri

sig. Alberto Petrozzi, Segretario generale

13 luglio 2000

FILT-Cgil

sig. Guido Abbadessa, Segretario generale

13 luglio 2000

FIT-Cisl

sig. Giuseppe Surrenti, Segretario generale
13 luglio 2000

UIL Trasporti

Sig. Sandro Degni, Segretario generale
13 luglio 2000

Confcommercio

dr. Donato Porreca, Responsabile della direzione organizzazione
19 luglio 2000

Confesercenti

dr. Giorgio Cappelli, Responsabile ufficio politiche del lavoro
19 luglio 2000

Oltre ad ascoltare, nella seduta del 30 marzo 2000, il Presidente dell'Associazione degli enti di previdenza privati (AdEPP), avvocato Maurizio De Tilla, che riveste anche il ruolo di Presidente della Cassa nazionale di previdenza e assistenza degli avvocati, la Commissione ha sviluppato il colloquio con gli esponenti dei seguenti enti privatizzati di previdenza e assistenza:

Ente nazionale di previdenza e assistenza consulenti del lavoro

sig. Vincenzo Miceli, Presidente
28 marzo 2000

Ente nazionale di previdenza ed assistenza biologi

dr. Sergio Nunziante, Vicepresidente
30 marzo 2000

Cassa nazionale del notariato

dr. Paolo Pedrazzoli, Presidente
4 aprile 2000

Istituto nazionale di previdenza e assistenza per ingegneri e architetti liberi professionisti

ing. Marcello Conti, Presidente
18 aprile 2000

Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti

sig. Fausto Savoldi, Presidente
4 maggio 2000

Cassa nazionale di previdenza e assistenza ragionieri e periti commerciali

dr. Luciano Savino, Presidente
11 maggio 2000

Ente nazionale di previdenza e assistenza biologi

dr. Sergio Nunziante, Vicepresidente
31 maggio 2000

Ente di previdenza e assistenza psicologi

dr. Demetrio Houllis, Presidente
1° giugno 2000

Ente nazionale di previdenza e assistenza dei medici

prof. Angelo Pizzini, rappresentante

1° giugno 2000

Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani

dr. Gabriele Cescutti, Presidente, e dr. Arsenio Tortora, Direttore

6 giugno 2000

Ente nazionale di previdenza e assistenza periti industriali

dr. Marcello Jogna

7 giugno 2000

Ente nazionale di assistenza agenti rappresentanti di commercio ENA-SARCO

dr. Michele Alberti, Presidente

7 giugno 2000

Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei veterinari

dr. Alessandro Lombardi, Presidente

14 giugno 2000

Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei dottori commercialisti

dr. Alberto Meconcelli, Presidente

15 giugno 2000

Cassa nazionale di previdenza e assistenza infermieri professionali, assistenti sanitari e vigilatrici d'infanzia

sig. Giovanni Valerio, Vicepresidente

20 giugno 2000

Ente nazionale di previdenza per gli addetti e per gli impiegati in agricoltura ENPAIA

avv. Aldo Francone, Presidente

21 giugno 2000

Opera previdenziale assistenza orfani sanitari italiani

dr. Aristide Paci, Presidente

28 giugno 2000

Ente nazionale di previdenza ed assistenza pluricategoriale per agronomi e forestali, attuari, chimici, geologi EPAP

dr. Antonio Mancini, Presidente

28 giugno 2000

Fondo agenti spedizionieri corrieri FASC

dr. Marco Livio Pecorari, Presidente

13 luglio 2000

A conclusione della procedura informativa la Commissione ha ascoltato il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, senatore Cesare Salvi nella seduta del 26 luglio 2000.

1.5. Elementi di conoscenza e di valutazione, acquisiti nel corso della procedura informativa, hanno concorso ad occupare il dibattito che – a seguito della presentazione ed illustrazione di uno schema di relazione da

parte del Presidente – si è svolto in Commissione, nelle sedute del 4, del 5 e del 25 ottobre 2000.

2. Delimitazione dell'oggetto d'indagine.

2.1. La privatizzazione – come è stato anticipato – non è in discussione. Anzi, la stessa Commissione ne ha proposto addirittura l'estensione ad altri enti pubblici di previdenza ed assistenza¹⁵ con precedente relazione al Parlamento¹⁶ che ha ispirato la delega al Governo per il *riordino* degli stessi enti pubblici¹⁷.

Coerentemente, non sono in discussione – come pure è stato anticipato – neanche l'*autonomia*, né le *fonti autonome* (statuti, regolamenti) degli enti *privatizzati*. D'altro canto, compete alla Commissione la *vigilanza* sulla *operatività* della *legislazione previdenziale*. Le *fonti autonome* nella stessa materia possono, invece, formare oggetto del diverso controllo – che parimenti compete alla Commissione, ma viene esercitato in altra sede – sull'attività degli stessi enti.

Peraltro la *legislazione* – che forma oggetto della procedura informativa e, ora, della presente relazione – è soltanto quella comune agli enti privatizzati (di cui al decreto legislativo n. 509 del 1994 oppure al decreto legislativo n. 103 del 1996, e successive modifiche ed integrazioni).

Ne esulano, invece, le leggi che disciplinavano ciascuno degli enti – prima della *privatizzazione* – ma sono rimaste tuttora in vigore e – insieme alle fonti autonome – continuano a dettarne la disciplina – coerente con le *specificità* rispettive – che si innesta, appunto, sulla legislazione comune.

Ora è proprio tale legislazione comune a risultare investita dai problemi che sono stati prospettati.

2.2. La disciplina legislativa *comune* degli enti privatizzati risulta, sostanzialmente, dalle fonti legali rispettive di fondazione e regolamentazione prima citate.

Il primo dei due decreti legislativi (n. 509 del 1994) – emanato in attuazione della delega conferita al Governo (dall'articolo 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537) – consente, (articolo 1), la *privatizzazione* degli enti pubblici di previdenza e assistenza identificati *nominatim* (dall'elenco allegato A al testo normativo), nei quali sono com-

¹⁵ Quali ENPAF e SPORTASS.

¹⁶ Relazione su *Prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza* (Doc. XVI – bis, n. 2, presentata il 18 giugno 1998).

¹⁷ Articolo 57 (*Riordino degli enti pubblici di previdenza di assistenza*), comma 1, lettera b), della legge 17 maggio 1999, n. 144, recante *Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali*. Al riguardo è stato pubblicato, a cura della Commissione, il *dossier* di documentazione *Il riordino degli enti pubblici previdenziali: dalle proposte della Commissione all'approvazione della legge n. 144 del 17 maggio 1999*.

presi Casse professionali, INPGI ed INPDAL, istituto, quest'ultimo, che tuttavia ha rinunciato alla privatizzazione.

Il decreto legislativo n. 509 del 1994, pertanto, è rivolto al passato, essendo finalizzato a sistemare situazioni preesistenti: agli enti, contemplati nell'elenco, è riconosciuta infatti la facoltà di procedere, con deliberazione degli organi competenti a maggioranza qualificata (di due terzi dei componenti), alla propria trasformazione in associazioni o fondazioni senza fini di lucro che assumono la personalità giuridica di diritto privato. La trasformazione risulta incentivata, tuttavia, dalla prevista esenzione tributaria.

Contestualmente, lo stesso decreto legislativo detta la prima regolamentazione degli enti privatizzati.

Per quel che in questa sede interessa, ne risulta, tra l'altro, stabilito che:

anche dopo la *privatizzazione*, gli enti continuano a svolgere le medesime attività pubbliche di previdenza ed assistenza in favore dei propri iscritti, ferma restandone l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione, mentre i finanziamenti pubblici – già previsti quale ostacolo alla stessa *privatizzazione* (articolo 1, comma 1)¹⁸ – restano vietati (articolo 1, comma 3)¹⁹;

principi direttivi – per l'adozione, da parte di ciascun ente, del proprio statuto e regolamento (articolo 1, comma 4) – sono, tra gli altri, la salvezza dei criteri di composizione degli organi collegiali, così come previsti dagli ordinamenti vigenti (lettera *a*);²⁰ la previsione di una riserva legale – al fine di assicurare la continuità nell'erogazione delle prestazioni – in «*misura non inferiore a cinque annualità dell'importo delle pensioni in essere*», all'uopo adeguando gradualmente («*mediante accantonamenti pari ad una annualità per ogni biennio*»), nella fase di prima applicazione, le riserve tecniche esistenti (lettera *c*);

associazioni e fondazioni hanno *autonomia* gestionale, organizzativa e contabile *nel rispetto dei principi e dei limiti* stabiliti dallo stesso decreto legislativo «*in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta*» (articolo 2, comma 1)²¹;

l'equilibrio di bilancio è assicurato mediante provvedimenti coerenti alle indicazioni risultanti dal «*bilancio tecnico da redigersi con periodicità almeno triennale*» (articolo 2, comma 2),

in caso di disavanzo economico-finanziario, si provvede alla nomina di un commissario straordinario – per l'adozione dei provvedimenti necessari al fine del riequilibrio della gestione – e, nel caso di persistenza dello

¹⁸ Ne risulta finora preclusa, infatti, la *privatizzazione* dell'ENPAF.

¹⁹ Vedi Corte cost., sentenza n. 248 del 18 luglio 1997, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, sollevata in riferimento agli articoli 3, 18 e 38 della Costituzione.

²⁰ Vedi Corte cost., sentenza n. 15 del 5 febbraio 1999, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 4, lettera a, sollevata in riferimento agli articoli 76 e 77 della Costituzione.

²¹ Vedi Corte cost., sentenze 248/97 e 15/99, citate.

stato di disavanzo, è nominato un commissario liquidatore – al quale sono attribuiti i poteri previsti in materia di liquidazione coatta amministrativa, in quanto applicabili – (articolo 2, commi 4 e 5), senza possibilità d'intervento della finanza pubblica, se non in funzione meramente assistenziale²²;

gli enti privatizzati sono soggetti – per la natura pubblica dell'attività da essi svolta – a vigilanza ministeriale e al controllo della Corte dei conti (articolo 4, commi 1-4 e, rispettivamente, 5)²³.

Successive disposizioni integrative e modificative – adottate in forma *alluvionale*, per così dire, al di fuori di qualsiasi logica sistemica e, talora, per far fronte ad esigenze meramente congiunturali²⁴ – hanno, tra l'altro, stabilito che:

nel rispetto dei principi di autonomia, allo scopo di assicurare l'equilibrio e la stabilità delle gestioni, il bilancio tecnico deve ricondursi ad un arco temporale non inferiore a quindici anni; inoltre sono adottati dagli enti provvedimenti di variazione delle aliquote contributive, di riparametrazione dei coefficienti di rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del regime pensionistico nel rispetto del principio del *pro rata*; il periodo di riferimento, poi, per la determinazione della base pensionabile è definito, se inferiore, secondo i criteri fissati per gli enti pubblici di previdenza (articolo 1, comma 17, per gli enti che gestiscono forme di previdenza sostitutive, e comma 18 per gli altri enti) ed, analogamente, trovano applicazione disposizioni dettate per gli stessi enti pubblici ai fini dell'accesso alle pensioni anticipate di anzianità (articolo 1, commi 25 e 26, per gli enti che gestiscono forme di previdenza sostitutive, e comma 28 per gli altri enti); gli enti possono *optare*, infine, per l'adozione del *metodo contributivo* di calcolo della pensione (articolo 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335);

trovano applicazione agli enti privatizzati i nuovi requisiti di accesso al pensionamento di anzianità, fissati contestualmente per gli enti pubblici di previdenza; inoltre le riserve tecniche²⁵ sono «*riferite agli importi delle cinque annualità di pensione in essere nel 1994*», da adeguare tuttavia secondo misure e criteri determinati con decreto ministeriale (articolo 59.4 comma 20 della legge 27 dicembre 1997, n. 449).

Il secondo decreto legislativo (n. 103 del 1996, citato) – emanato in attuazione della delega conferita al Governo (dall'articolo 2, comma 25,

²² Oltre i riferimenti, di cui alla nota precedente, vedi Corte cost., sentenza n. 78 del 1995, sia pure con riferimento alla disciplina dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza delle ostetriche (ENPAO).

²³ Soggette ad approvazione ministeriale sono (anche) le delibere in materia di contributi e prestazioni, che – per le forme di previdenza sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria (AGO) – sono adottate sulla base della contrattazione collettiva nazionale (art.3, comma 2, lettera b). Il rinvio alla contrattazione collettiva è stato criticato dall'INPGI, in quanto limita la potestà degli organi dell'ente.

²⁴ A titolo di esempio vedi riferimenti a nota 25.

²⁵ La sostanziale riduzione della misura delle riserve, che ne risulta, è stata introdotta per risolvere difficoltà «congiunturali» dell'INPGI.

della legge 8 agosto 1995, n. 335) – assicura (articolo 1) la tutela previdenziale obbligatoria – in una delle forme alternativamente previste (articolo 3) – ai liberi professionisti iscritti, in appositi albi o elenchi, che ne erano sprovvisti, in attuazione della garanzia costituzionale (di cui all'articolo 38, secondo comma, della Costituzione). Sorge, quindi, il problema – di rilievo costituzionale, appunto – della tutela previdenziale degli stessi professionisti per il periodo precedente l'istituzione delle Casse rispettive.

Sono gli enti esponenziali a livello nazionale degli enti abilitati alla tenuta di albi o elenchi a deliberare alternativamente, con la maggioranza dell'organo statutario competente, la partecipazione della categoria ad un ente pluricategoriale, la costituzione di un ente di categoria, l'inclusione della categoria professionale in una delle forme di previdenza obbligatorie già esistenti per altra categoria professionale simile (compresa tra quelle di cui all'elenco allegato al decreto legislativo n. 509 del 1994) oppure nella forma di previdenza obbligatoria per i collaboratori coordinati e continuativi (di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995), nella quale, peraltro, la categoria professionale è inserita – in via residuale – anche nel caso di mancata adozione della delibera per la stessa categoria (articolo 3).

Agli enti privatizzati – a norma del decreto legislativo in esame (n. 103 del 1996) – si applicano, per quanto non diversamente disposto dallo stesso decreto, le disposizioni del precedente decreto legislativo di privatizzazione (n. 509 del 1994) e successive modificazioni e integrazioni (articolo 6, comma 7).

Tuttavia risulta diversamente stabilito, tra l'altro, che agli enti privatizzati – a norma del decreto legislativo in esame (n. 103 del 1996) – si applica obbligatoriamente (ai sensi dell'articolo 2 dello stesso decreto legislativo) il metodo contributivo di calcolo della pensione, che – per gli enti privatizzati a norma del decreto legislativo n. 509 del 1994 – è, invece, meramente facoltativo (articolo 3, comma 12, della legge n. 335 del 1995).

Resta, infine, il problema di *coerenza* del regime tributario degli enti privatizzati di previdenza e assistenza, da un lato, con la natura pubblica dell'attività svolta dagli enti e, dall'altro, con l'erogazione, da parte dei medesimi, di prestazioni (anche) assistenziali senza tuttavia ricevere finanziamenti pubblici.

Esulano dall'oggetto d'indagine, invece, le questioni che – pur essendo emerse nel corso della procedura informativa – investono, tuttavia, materie che non rientrano nella competenza della Commissione (quali le riforme scolastica, universitaria e delle professioni), oppure riguardano leggi che disciplinavano ciascuno degli enti – prima della privatizzazione – ma sono rimaste tuttora in vigore.

3. Considerazioni conclusive.

3.1. Doppio regime legale e conversione al metodo contributivo.

Occorre ricordare che il sistema di previdenza privatizzato è governato da un doppio regime legale: uno per gli enti *di prima generazione* o *storici* – privatizzati a norma del decreto legislativo n. 509 del 1994 – e l'altro per gli enti privatizzati *di seconda generazione*, che sono stati istituiti a norma del più recente decreto legislativo n. 103 del 1996.

La differenza tra i due regimi, tuttavia, risiede essenzialmente nella *facoltà di opzione* – riconosciuta ai primi enti (articolo 3, comma 12, legge n. 335 del 1995, citata) – e nell'obbligo – imposto, invece, ai secondi (articolo 2, comma 2, decreto legislativo n. 109 del 1996, citato) – di adottare il metodo contributivo per il calcolo delle pensioni.

C'è da domandarsi, quindi, se il doppio regime debba continuare *sine die* ed, in particolare, se la *conversione al metodo contributivo* – per gli enti privatizzati *di prima generazione*, che adottino il *metodo retributivo* per il calcolo delle pensioni – debba essere presa in seria considerazione.

La Commissione prospetta al Parlamento l'opportunità di rendere omogeneo, per tutti gli enti privatizzati di previdenza e assistenza, il regime legale comune²⁶.

In particolare, indica l'opportunità della *conversione dal metodo retributivo a quello contributivo* – nel calcolo delle pensioni, appunto – per tutti gli enti *di prima generazione*.

Capace di coniugare *sostenibilità* ed *equità* del sistema pensionistico, il *metodo contributivo*, infatti, è imposto agli enti privatizzati di seconda generazione che sono stati istituiti con decorrenza dal 1° gennaio 1996.

Dalla stessa data – *dies a quo* (anche) della sua applicazione alla previdenza pubblica – lo stesso metodo andrebbe esteso – sia pure con gradualità e, comunque, nel rispetto del principio del *pro rata* – agli enti che tuttora adottano il *metodo retributivo* di calcolo delle pensioni.

Ne sono di conseguenza esclusi sia gli enti che non erogano pensioni (quale l'ONASIS), sia gli enti che erogano, bensì, pensioni ma non ne adottano tuttavia il metodo retributivo di calcolo: esemplare, a tale proposito, è il sistema mutualistico della Cassa del notariato che infatti commisura la pensione, in via esclusiva, all'anzianità d'iscrizione alla Cassa.

In tale prospettiva, tuttavia, resta il problema se la conversione al metodo contributivo, per gli enti privatizzati di *prima generazione*, debba essere imposta – come per quelli di *seconda generazione* – oppure debba essere soltanto incentivata. In proposito è convinzione del Ministro del lavoro che occorra comunque un attivo impegno degli enti, opportunamente sensibilizzati sull'esigenza di raggiungere l'obiettivo nel medio-lungo periodo, per l'adozione generalizzata del metodo contributivo, certamente più adeguato a garantire l'equilibrio delle gestioni.

²⁶ Vedi M. CINELLI; *op.loc.cit.*; L. CARBONE, *op. loc.cit.*; nonché riferimenti a nota 6.

Superflua risulta, comunque, l'attuale previsione della mera *facoltà di opzione* – peraltro mai esercitata – per lo stesso *metodo contributivo*.

3.2. *Le incursioni legislative.*

Anche dopo la *privatizzazione* degli enti di previdenza e assistenza, non sono mancate preoccupanti *incursioni* di leggi-provvedimento, leggi-gine, leggi settoriali o, comunque, asistematiche nella soggetta materia – come tali, capaci di insidiarne il sistema legislativo e, talora, di sacrificare la stessa autonomia degli enti – e, perciò, criticate dagli stessi enti interessati²⁷.

La Commissione ha convenuto sulla opportunità che tale tendenza debba essere contrastata mediante la previsione di pochi principi fondamentali, contestualmente stabilendone il vincolo – già sperimentato nella legge di riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (legge n. 335 del 1995, articolo 1, comma 2) ed, in precedenza, nella legge sul nuovo ordinamento degli enti locali (legge 8 giugno 1990, n. 142, articolo 1, comma 3)²⁸ – che successive leggi non possono introdurre eccezioni o deroghe se non mediante modificazioni espresse di quei principi.

Valga in proposito quanto affermato, ad esempio, dalla Cassa di previdenza e assistenza degli avvocati, a critica di un disegno di legge volto a elevare l'ammontare della pensione annua erogata agli iscritti alla Cassa in possesso di determinati requisiti. Nota l'Ente come il disegno di legge tenda a sovvertire i principi sui quali si fonda il sistema previdenziale dei liberi professionisti per il quale vi è una generica corrispondenza tra la misura della contribuzione pagata e la misura delle prestazioni erogate, fatta salva una quota di solidarietà. Inoltre si fa presente che l'aumento di natura previdenziale di alcune vecchie pensioni sarebbe in contrasto insanabile con il principio di adeguamento di ogni sistema previdenziale alle regole della legge n. 335 del 1995 che privilegia il sistema contributivo.

Al di là delle specifiche questioni di merito è significativo osservare come l'iniziativa episodica riferita a un ente determini, sul piano sistematico, una disarmonia intollerabile.

È ciò che la Commissione ritiene necessario evitare conferendo stabilità al quadro legislativo, anche a garanzia dell'autonomia degli enti privatizzati.

3.3. *Compatibilità tra privatizzazione e sistema di finanziamento a ripartizione.*

La trasformazione di enti pubblici di previdenza ed assistenza in associazioni e fondazioni di diritto privato – che impegnano soltanto asso-

²⁷ Vedi riferimenti a nota 6.

²⁸ Da ultimo, analogo vincolo viene imposto al legislatore dalle «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente»: legge 27 luglio 2000 n. 212, art. 1, comma 1.

ciati e fondatori – ne ha posto un problema di compatibilità con il sistema di finanziamento *a ripartizione* che continua a governarle²⁹;

Tale sistema affida, infatti, agli iscritti di domani – che non sono vincolati, attualmente, dall'associazione o fondazione – il finanziamento delle pensioni in favore degli attuali iscritti e contribuenti.

Né di tale impegno futuro si può fare garante la finanza pubblica – con riferimento agli enti privatizzati – tanto più ove si consideri che agli enti medesimi è precluso l'accesso a finanziamenti pubblici, appunto.

Anche per questo, quindi, deve essere considerata seriamente l'idea – talora prospettata durante la procedura informativa – del *passaggio dalla ripartizione alla capitalizzazione*.

La maggiore *coerenza* con la *privatizzazione* ne suggerisce quindi – con il giudizio favorevole della Commissione – l'opportunità dell'incentivazione.

3.4. Razionalizzazione del sistema dei controlli.

La natura pubblica dell'attività di previdenza e assistenza – che gli enti continuano a svolgere anche dopo la *privatizzazione* – giustifica, per quanto si è detto, la vigilanza ministeriale ed il controllo della Corte dei conti.

Se ne impone, tuttavia, un'adeguata *razionalizzazione* – sulla falsariga di quanto è già avvenuto o risulta prospettato, perfino con riferimento agli enti pubblici (anche) di previdenza – perché non risulti pregiudicata efficacia ed efficienza della gestione³⁰.

3.5. Istituti di garanzia: riserva legale e bilancio tecnico.

La buona salute attuale (di gran parte) degli enti privatizzati di previdenza ed assistenza – che la Commissione ha già avuto occasione di accertare³¹ – non dispensa dal sottolineare alcune criticità degli istituti deputati a garantire la soddisfazione dei crediti pensionistici, anche in prospettiva di lungo periodo³².

Intanto gli stessi *bilanci tecnici* degli enti ne rivelano tendenze peggiorative dei risultati di gestione – in tempi più o meno ravvicinati –³³ né, peraltro, se ne può ritenere scongiurato in eterno il rischio di *mala gestio*.

Proprio per questo, la misura della riserva legale – per garantire effettivamente la soddisfazione dei crediti pensionistici, anche in prospettiva di lungo periodo – dev'essere dinamicamente adeguata alla misura variabile delle pensioni.

²⁹ Vedi O.CASTELLINO, *op.loc.cit.*

³⁰ Vedi la relazione della Commissione su *Prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza e dei loro organi* . di cui a nota 5.

³¹ Vedi riferimenti a nota 3.

³² Vedi riferimenti a nota 3.

³³ Vedi riferimenti alla nota precedente.

Pertanto le cinque annualità di pensioni – alle quali va commisurata la *riserva* – non possono restare congelate alle annualità «*in essere per l'anno 1994*» (articolo 59.4, comma 20, legge n. 449 del 1997, citata), ma vanno adeguate, appunto, alle misure variabili delle pensioni in essere per l'anno di riferimento.

Né può derivarne un onere intollerabile per gli enti, sol che si consideri che quasi tutti hanno riserve legali in misura pari o superiore a quella auspicata.

Non è superfluo, tuttavia, imporre per legge tale misura.

Ne risulta garantita, infatti, la conformazione, anche in prospettiva, di tutti gli enti.

Peraltro l'adeguamento della *riserva* alla misura più elevata può essere graduale – come lo è già stato in passato (articolo 1, comma 4, lettera c), del decreto legislativo n. 509 del 1994 citato) – né vanno in tal caso escluse incentivazioni (quali esenzioni o sgravi fiscali) per i conferimenti alle *riserve*.

Opportuni miglioramenti possono essere del pari prospettati anche per altro istituto di garanzia del credito pensionistico: il *bilancio tecnico*.

Le previsioni circa le tendenze della gestione, che ne risultano, consentono infatti di adottare tempestivamente interventi correttivi.

C'è da domandarsi, quindi, se il periodo di riferimento – attualmente non inferiore a quindici anni – possa essere adeguatamente allungato per consentire previsioni di più lungo periodo che risultino, tuttavia, attendibili sul piano attuariale.

C'è da domandarsi, altresì, se possa essere invece accorciata la periodicità di redazione dello stesso *bilancio* – attualmente almeno triennale – allo scopo di disporre di previsioni più aggiornate.

La risposta positiva ad entrambi gli interrogativi, tuttavia, non può prescindere dalle prospettate valutazioni di attendibilità sul piano attuariale e, in ogni caso, dall'esigenza di non gravare gli enti da oneri che – in base al rapporto tra costi e benefici – possano risultare eccessivi.

A tale proposito, la Commissione ricorda che una lettera circolare del Ministro del lavoro, senatore Salvi, indirizzata agli enti previdenziali privatizzati il 4 novembre 1999, testualmente dispone che «il bilancio tecnico dovrà contenere una proiezione sia per un periodo di quindici anni (come previsto dalla legge n. 335 del 1995) che di quaranta anni (ai fini di uno studio tendenziale del fenomeno) delle principali voci di costo economico e di stato patrimoniale nonché dei relativi saldi, e del numero e dell'importo medio delle pensioni vigenti e liquidate, suddivise per tipologia e per categoria assicurata».

La Commissione ha peraltro accertato, nel corso della procedura informativa, un diffuso consenso, in linea di principio, sulla opportunità di assicurare l'equilibrio finanziario entro un orizzonte più ampio dell'attuale, così da evitare, grazie a uno strumento previsionale più raffinato, disavanzi causati da inadeguatezze delle previsioni e, con essi, gravi pregiudizi (anche) per le future generazioni di iscritti.

La circostanza, poi, che molte Casse abbiano già provveduto ad un monitoraggio infratriennale e alcune abbiano proceduto alla redazione di bilanci tecnici quarantennali, conforta l'idea della Commissione di prospettare, sia pure in termini problematici, coerenti innovazioni sul piano legislativo.

3.6. Regime tributario degli enti privatizzati di previdenza e assistenza.

Resta, infine, il problema di *coerenza* – già *prospettato* – del regime tributario degli enti privatizzati di previdenza e assistenza, da un lato, con la natura pubblica dell'attività svolta dagli enti e, dall'altro, con l'erogazione, da parte dei medesimi, di prestazioni (anche) assistenziali senza tuttavia ricevere finanziamenti pubblici.

La Commissione ha registrato unanime consenso sull'ipotesi – prospettata, per prima, dalla Cassa del notariato – di uno speciale e più favorevole regime tributario in ragione della funzione pubblica, che, per quanto si è detto, viene svolta dagli enti privatizzati di previdenza e assistenza.

Occorre al riguardo ricordare che la privatizzazione non ha comportato, sostanzialmente, alcuna modifica del regime tributario precedente di quegli enti, che pertanto continua ad essere identico a quello degli attuali enti pubblici di previdenza ed assistenza³⁴.

Tuttavia l'imposta sul reddito è stata, in passato, ridotta alla metà nei confronti, tra gli altri, di «enti o istituti di previdenza e di assistenza sociale» (articolo 6, comma 1, lettera *f*), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, come originariamente formulato, sostituito e modificato, per questa parte, dall'articolo 66 del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427).

C'è da domandarsi, quindi, se analogo beneficio fiscale possa essere concesso agli enti privatizzati di previdenza ed assistenza in considerazione della circostanza che gli stessi coniugano la natura pubblica della propria attività – comune, peraltro, agli enti pubblici del settore – con la erogazione di prestazioni assistenziali che – a differenza di quel che accade per gli enti pubblici – non è supportata da finanziamenti a carico della fiscalità generale.

Per le stesse ragioni dovrebbe essere seriamente valutata l'opportunità di concedere agli enti privatizzati benefici – anche in relazione ad altri tributi – specie ove ne ricorrano specifiche peculiarità (quale la preclusione di meccanismi di recupero dell'IVA) o la funzione promozionale (in relazione, ad esempio, all'adeguamento della misura della riserva legale: vedi *retro*).

³⁴ Sono equiparati alle persone fisiche (art. 108 T.U.I.R.), infatti, gli enti che non esercitano attività commerciale, quali gli enti pubblici di previdenza e assistenza (art. 88, comma 2, lettere b), appunto, e le associazioni o enti non commerciali di tipo associativo (art. 111, comma 1).

Tuttavia la concessione di qualsiasi beneficio non può prescindere da valutazioni – che esulano dalla competenza della Commissione – concernenti, da un lato, esigenze di perequazione tributaria e, dall'altra, la finanza pubblica.

Peraltro va ricordato che la Cassa del notariato prospetta, motivatamente, l'equiparazione dell'intero regime tributario degli enti privatizzati di previdenza e assistenza a quello dei fondi pensione³⁵ e delle Organizzazioni non lucrative (ONLUS)³⁶.

Al di là delle specifiche problematiche che saranno oggetto della valutazione del legislatore, la Commissione convintamente propone al Parlamento un indirizzo legislativo volto ad agevolare, sul terreno fiscale, gli enti di previdenza privatizzati in ragione della natura pubblica delle funzioni previdenziali nonché delle prestazioni assistenziali.

Nell'affidare al Parlamento la valutazione di tale proposta, c'è da domandarsi, da un lato, se le funzioni pubbliche degli enti privatizzati possano equipararsi a quelle individuate tassativamente (dall'articolo 10, comma 1, decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460) per la costituzione delle ONLUS³⁷ e, dall'altro, se gli stessi enti presentino tutti i requisiti (di costituzione, funzionamento ed altro) dei fondi pensione per accedere ai benefici (anche fiscali) per questi previsti in funzione essenzialmente promozionale.

3.7. Gli indirizzi, come sopra delineati, non intendono ovviamente vincolare – né, tantomeno, sostituire – le scelte delle sedi istituzionali deputate a provvedere in materia, nell'ambito delle rispettive competenze, ma soltanto orientare le scelte medesime in coerenza con indicazioni che la Commissione ha maturato all'esito di un'ampia consultazione dei soggetti, a vario titolo interessati al problema, e del dibattito che si è svolto nel proprio ambito.

Gli indirizzi sono quindi rivolti, innanzitutto, al Parlamento, ma anche al Governo per ogni iniziativa, anche legislativa in materia, nonché

³⁵ Regime tributario dei Fondi pensione: imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura dell'11 per cento sul risultato netto maturato annualmente, a far tempo dal 2001 (art. 5, comma 2, decreto legislativo n. 47 del 2000);

esenzione da IVA e IRAP, soggezione ad ICI (eccezione fatta per immobili destinati esclusivamente a compiti istituzionali) e ritenute sui redditi da capitale del 12,50 per cento a titolo di imposta (al pari degli enti privatizzati di previdenza e assistenza).

³⁶ Regime tributario delle ONLUS: esenzione da IRPEG non solo per le attività istituzionali, ma anche per i proventi derivanti dall'esercizio delle attività «*direttamente connesse*» (art. 111 *ter* TUIR);

esenzione da IVA e IRAP, soggezione ad ICI (eccezione fatta per immobili destinati esclusivamente a compiti istituzionali) e ritenute sui redditi da capitale del 12,50 per cento a titolo di imposta (al pari degli enti privatizzati di previdenza e assistenza).

³⁷ Attività individuate tassativamente (dall'articolo 10, comma 1, decreto legislativo n. 460 del 1997) per la costituzione delle ONLUS: 1) assistenza sociale e socio-sanitaria; 2) assistenza sanitaria; 3) beneficenza; 4) istruzione; 5) formazione; 6) sport dilettantistico; 7) tutela, promozione e valorizzazione delle cose di interesse artistico e storico; 8) tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente; 9) promozione della cultura e dell'arte; 10) tutela dei diritti civili; 11) ricerca scientifica di particolare interesse sociale.

alle sedi di concertazione alle quali compete una delibazione dei problemi all'esame e la prospettazione di soluzioni adeguate.

La relazione dà atto, altresì, che, nel corso della discussione, è emersa l'indicazione di considerare (anche) gli enti privatizzati di previdenza quali destinatari degli indirizzi della Commissione e di subordinare l'intervento legislativo alla mancata conformazione spontanea, entro congruo termine, degli enti medesimi a quegli indirizzi.

4. Questioni estranee all'oggetto di indagine emerse nel corso della procedura informativa.

4.1 Esulano, invece dall'oggetto d'indagine – come è stato anticipato – le questioni che – pur essendo emerse nel corso della procedura informativa – non rientrano nelle materie di competenza della Commissione (quali le riforme scolastica, universitaria e delle professioni) oppure riguardano leggi che disciplinavano ciascuno degli enti – prima della privatizzazione – ma sono rimaste tuttora in vigore. Tuttavia la Commissione procede alla registrazione sommaria di almeno alcune di tali questioni, in funzione di un proprio intervento successivo oppure della prospettazione alle sedi deputate a provvedere.

4.2 Riforma delle professioni, della scuola e delle università.

La Commissione ha accertato, nel corso della procedura informativa, che da più parti è stata segnalata l'importanza di pervenire alla definizione dell'assetto che il legislatore vorrà dare alle professioni, per effetto delle decisioni che saranno assunte in tema di riforma degli studi scolastici e universitari e degli ordinamenti professionali. La configurazione delle professioni, e dunque la consistenza della platea di professionisti che dovranno fare riferimento a questa o a quella gestione, sono risultate al centro dell'interesse e anche delle preoccupazioni delle categorie professionali ascoltate, per le incertezze che attualmente condizionano le Casse. Alle stesse occorrerebbe, al contrario, offrire un quadro sicuro di riferimento.

Sull'argomento la Commissione non ha evidentemente alcuna competenza di merito, ma è tuttavia d'obbligo una segnalazione al Parlamento, motivata dai riflessi che le decisioni future avranno sugli enti privatizzati di previdenza e assistenza.

In questo quadro occorre anche ricordare che non sono mancate segnalazioni critiche sulla sleale concorrenza nell'esercizio delle professioni, fenomeno da reprimere, al pari di quello del lavoro subordinato sommerso, nonché istanze per una chiara disciplina per le società di professionisti³⁸.

³⁸ È stato anche proposto all'attenzione della Commissione il tema dell'incompatibilità della corresponsione della pensione di anzianità con l'iscrizione ad albi o elenchi di lavoratori autonomi e con qualsiasi attività di lavoro dipendente. La questione – che è stata

La Commissione ritiene poi che al quadro di certezze, che legittimamente gli enti privatizzati di previdenza e assistenza richiedono, debba concorrere anche una chiara indicazione del legislatore in tema di prestazione professionale che, a seconda del tipo contrattuale, oggi può imporre al medesimo professionista il versamento di contributi al fondo speciale dell'Inps per i lavoratori coordinati e continuativi (cosiddetto fondo del 10 per cento), oppure alla Cassa di appartenenza. Pare preferibile, ad avviso della Commissione, prevedere il versamento alla Cassa di appartenenza dei contributi per le attività di natura professionale, a prescindere dal tipo di contratto tra il professionista ed il committente.

4.3 Riscatto, previdenza integrativa ed altro.

La Commissione esprime apprezzamento per la proposta concernente il riscatto dei periodi di lavoro privi di copertura previdenziale, perché antecedenti alla costituzione delle singole Casse privatizzate. Ciò vale particolarmente per quegli enti di più recente formazione. Dovrebbe al riguardo essere adottata – non va trascurata la circostanza che talune Casse hanno già posto mano a forme di previdenza complementare – una norma di carattere generale che consenta, in coerenza con il dettato costituzionale, (articolo 38, secondo comma, della Costituzione), il riscatto di quei periodi di lavoro.

L'operazione, che non potrebbe essere direttamente sostenuta dalla fiscalità generale, andrebbe tuttavia agevolata da misure di incentivazione, come, ad esempio, la detraibilità dal reddito imponibile del contributo per il riscatto.

La Commissione si rende interprete anche della richiesta diffusa, avanzata dalle Casse, di non continuare ad essere escluse dalla gestione della previdenza complementare.

Esige, invece, serio approfondimento la richiesta di enti privatizzati gestori di forme di previdenza obbligatoria, che – erogando prestazioni integrative (come nel caso dell'ENASARCO e del FASC) – propongono, non senza contrasti, di essere trasformati in Fondi pensione. C'è da domandarsi, infatti, se si possa rinunciare alla «obbligatorietà» di iscrizione e contribuzione – all'evidenza incompatibile con i fondi pensione – per forme di previdenza che concorrono, appunto, con la previdenza pubblica ad integrare il «primo pilastro» della tutela previdenziale (articolo 38, secondo comma, della Costituzione).

Inoltre, con specifico riferimento alla situazione dell'INPGI, appare opportuno sollevare il bilancio della gestione da quelle prestazioni obbligatorie che sono erogate in assenza di corrispondenti contributi (quali prepensionamenti e ammortizzatori sociali)³⁹.

risolta dalla sentenza autoapplicativa della Corte costituzionale n. 73 del 17 febbraio 1992 – non è affrontata dalla relazione, non richiedendo alcun intervento legislativo. Resta analogo problema per altre Casse previdenziali, quali, ad esempio, la Cassa dei ragionieri e i periti commerciali.

Un discorso a parte meriterebbe il «caso ENASARCO». Sono stati, infatti, da più parti, formulati rilievi sulla gestione. Dopo averne tempestivamente investito il Ministro vigilante, la Commissione intende riprendere la questione in sede di controllo annuale sui risultati di gestione degli enti.

5. Critiche alla procedura informativa e osservazioni conclusive

Garanzie delle prestazioni e certezza dell'operare degli enti privatizzati: su questi fondamentali temi la Commissione ha raccolto importanti contributi dai diversi soggetti istituzionali ascoltati, rappresentativi, a vario titolo, delle professioni e quindi delle attese e dei bisogni degli iscritti alle gestioni.

Sulla questione, riguardante il metodo di lavoro, della rappresentanza degli interessi e della rappresentatività dei soggetti interlocutori, la Commissione, oltre a espressioni di apprezzamento, ha talvolta registrato difficoltà di dialogo, incomprensioni e, talora, anche vivaci posizioni di aperta critica, fondamentalmente motivate da un presunto disconoscimento della legittimità dell'investitura dei rappresentanti degli enti.

Superata tale infondata obiezione, riferita a una volontà del tutto estranea alla Commissione, è invece risultato assai utile estendere l'ascolto ai rappresentanti degli Ordini professionali e delle Associazioni sindacali di categoria sui temi della procedura informativa.

Si è riscontrata una generale sintonia, tranne qualche eccezione, pur significativa, come ad esempio nel caso dell'ENASARCO, delle posizioni degli Ordini e delle Associazioni sindacali con le rispettive Casse, alle quali è stata generalmente manifestata piena fiducia.

Della circostanza la Commissione dà volentieri atto per il positivo significato che essa riveste.

Ma la consultazione ampia ha permesso alla Commissione di verificare un ventaglio di opinioni espresse da prospettive diverse, utili alla riflessione più esauriente attorno agli argomenti trattati, alcuni dei quali – si pensi al riassetto degli ordinamenti professionali – interpretati con particolare sensibilità istituzionale dagli Ordini e dalle stesse Associazioni sindacali.

Strettamente connessi alle preoccupazioni sulla rappresentatività – si può sostenere, in proposito, che lo sviluppo della procedura ha molto attenuato le iniziali riserve o diffidenze – sono emersi i timori che, come si è già accennato, l'iniziativa della Commissione potesse preludere a scelte riduttive dell'autonomia degli enti, fino a rimettere in discussione la scelta della privatizzazione.

Ma proprio le risultanze scaturite dal dialogo sulle questioni proposte hanno dimostrato come, nei fatti, quei timori non avessero ragion d'essere. Non sono state tanto oggetto di critica le diverse ipotesi, presentate a sostegno della solidità delle gestioni, e come tali apprezzate, quanto piuttosto l'intenzione della Commissione di farne contenuto di innovazioni

¹ Per altro rilievo critico dell'INPGI vedi riferimenti a nota 24.

legislative. Si è chiarito, con qualche successo, rispetto all'iniziale, vivace confronto con il Presidente dell'Associazione degli enti di previdenza privati, come oggetto della procedura fosse l'area già oggi disciplinata dalla legge, per conservare, anche per il futuro, la floridezza degli enti a garanzia degli iscritti che hanno diritto alla sicurezza della prestazione previdenziale.

A questa funzione di controllo e di garanzia, stabilita dalla disposizione di legge istitutiva, la Commissione ha inteso infatti corrispondere suggerendo al Parlamento alcuni principi validi per tutte le gestioni. Al riguardo va, ancora una volta, ribadito che alcuni criteri di buona amministrazione, proposti nella relazione, sono stati autonomamente seguiti da molti enti.

Allo scopo di assicurare il rigore e l'efficienza delle gestioni alle quali deve essere tuttavia offerto un quadro normativo che ne agevoli l'operare, la Commissione ha proposto che l'attuale sistema di controlli debba essere rivisto in senso meno oppressivo, purché ne sia mantenuta la necessaria efficacia. La Commissione ritiene che tale indicazione, oltre a interpretare una generale richiesta dei rappresentanti degli enti, sia coerente alla scelta di razionalizzazione compiuta anche con il disegno di riordino degli enti pubblici di previdenza, ma soprattutto a quel nuovo quadro legislativo che dovrebbe seguire all'impulso al Parlamento con la presentazione della relazione a conclusione della procedura informativa.

