

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

RELAZIONE DI MINORANZA

DELLA

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO

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

(RELATORE: senatrice SILIQUINI)

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*

I N D I C E

Relazione.	<i>Pag.</i>	3
– Le iniquità fiscali e contributive	»	5
– Attività assistenziale	»	9
– Totalizzazione.	»	9
– Strumenti di controllo.	»	11
– Conclusioni.	»	12

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

(Relatore: senatrice SILIQUINI)

Sotto il profilo formale si ribadisce quanto si è più volte osservato sui compiti istituzionali della Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale. Riteniamo, infatti, che la previsione normativa *«La Commissione vigila ... sull'operatività delle leggi in materia previdenziale e sulla coerenza del sistema con le linee di sviluppo dell'economia nazionale»* prevista dalla legge istitutiva (articolo 56, comma 2, lettera c) della legge 9 marzo 1989, n. 88), comporti esclusivamente un compito di vigilanza sull'opera svolta dagli enti di previdenza. Viceversa, risulta una diversa interpretazione (seduta n. 85 del 24 febbraio 2000) che tende ad affidare alla Commissione un compito «attivo», finalizzato a «proporre» o «suggerire» al Parlamento «fondamentali principi in vista di una legge sugli enti previdenziali». Formalmente, pertanto, si contesta questa «nuova procedura», in quanto, a nostro avviso, esorbita dai compiti istituzionali, come è stato precisato in numerose occasioni durante le sedute della Commissione dal gennaio 2000. Sotto lo stretto profilo formale, in conclusione, non possiamo non evidenziare le riserve già espresse ritenendo che non rientri nei compiti della Commissione prospettare «ipotesi di interventi riorganizzativi» né enucleare nuovi principi legislativi.

Inoltre, in considerazione del breve lasso di tempo trascorso dalla privatizzazione delle Casse (1994/2000) e del buon andamento gestionale sviluppato dalle stesse, non si ritiene necessario procedere ad alcuna riforma; né, tantomeno, si reputa utile una «omogeneizzazione» legislativa delle Casse, che, viceversa, presentano peculiarità e problematiche differenti fra loro.

Nel merito, il nostro Gruppo parlamentare di Alleanza nazionale ritiene di dover comunque precisare, trattandosi di un tema di sì grande rilevanza economico-sociale, la propria posizione nell'ottica di un fattivo confronto sui temi principali.

La storia della privatizzazione delle Casse è sofferta. Contro il processo attraverso il quale si è giunti agli attuali assetti si è agito preventivamente e successivamente con una miriade di iniziative, con attacchi diretti o indiretti tali da minare la credibilità degli enti ormai privati, da inaridirne le fonti di finanziamento o i presupposti attuariali grazie ai quali il sistema può reggersi. Spesso si sono intraprese iniziative nocive alla sopravvivenza delle Casse mascherandone lo scopo reale con scopi pseudo-ideali.

Alcuni tentativi risalgono al periodo anteriore alle privatizzazioni:

il cosiddetto prestito forzoso, con il quale si obbligavano le Casse ad investire parte delle entrate contributive presso la Tesoreria centrale dello Stato, con un tasso di remunerazione di gran lunga inferiore a quello all'epoca corrente per i titoli di Stato;

la proposta, formulata dall'attuale Ministro del tesoro ed *ex* Ministro delle finanze, onorevole Visco (all'epoca Ministro delle finanze del Governo-ombra dell'opposizione) di apportare alla finanziaria 1993 una serie di modifiche, per fortuna mai attuate, miranti a trasferire il patrimonio delle Casse in un fondo comune, da remunerare ad un tasso pari all'1 per cento del valore forzatamente conferito.

Risalgono al periodo successivo alla privatizzazione:

l'istituzione della gestione separata INPS (versamento del 10 per cento) e le istruzioni emanate dal Ministero delle finanze per l'applicazione dell'I-RAP che ne ha alterato le finalità in danno delle Casse di previdenza;

l'iniziativa, prontamente contrastata dall'opposizione, del ministro Bersani, il quale, ben consapevole che la riforma delle libere professioni era oggetto di un apposito disegno di legge (AC n. 5092, presentato dal ministro Flick nel luglio del 1998, all'esame della Commissione giustizia della Camera), improvvisamente presentava un emendamento (articolo 10-*bis*) al disegno di legge dal titolo «*Norme in materia di attività produttive*» pendente in Commissione industria al Senato. L'emendamento venne dichiarato inammissibile a seguito di una questione pregiudiziale presentata dal Gruppo di Alleanza nazionale alla Presidenza del Senato. Tale articolo (che prevedeva anche società miste di capitale e professionisti non iscritti agli albi), se approvato, avrebbe comportato una innovazione radicale negli ordinamenti delle libere professioni, con conseguenze notevoli sulle Casse di previdenza che certamente avrebbero registrato una forte diminuzione nelle nuove iscrizioni e, probabilmente, cancellazioni fra le iscrizioni più recenti;

la dichiarazione del segretario generale della CGIL Cofferati, rilasciata all'Ansa il 29 ottobre 1998, che, ponendo il problema dell'unificazione dei regimi previdenziali, affermava «*non è immaginabile che ognuno si faccia la propria tutela e poi chieda la solidarietà degli altri quando le risorse vengono meno. Se vogliamo riformare le professioni dobbiamo discutere anche questo tema*», lamentando così una richiesta di «aiuto» allo Stato mai avanzata dalle Casse;

l'emanazione, nel mese di dicembre 1998, di un decreto ministeriale con il quale, in attuazione del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, si è tentato di includere le Casse di previdenza tra gli enti sottoposti alla nuova disciplina sull'unificazione delle procedure di liquidazione, di riscossione e di accertamento di tributi e contributi previdenziali; tentativo fortunatamente sventato che, se attuato, avrebbe espropriato le Casse della riscossione diretta delle entrate, con tutte le conseguenze facilmente immaginabili.

Partendo da queste premesse, l'attenzione delle Casse private riunite nell'AdEPP¹, nonché quella dell'opposizione, si è particolarmente incentrata sulle linee di tendenza politica che l'attuale maggioranza parlamentare avrebbe potuto sviluppare in modo negativo per la sopravvivenza dell'intero comparto²; tendenza che, ad avviso della opposizione, è stato possibile rilevare anche nella fase conoscitiva dei lavori della Commissione che è iniziata con una impostazione fortemente criticabile. Infatti, si è preventivamente tentato di incrinare la legittimazione delle Casse nell'erroneo convincimento che ai rappresentanti delle stesse non dovesse essere riconosciuta la legittimità dell'investitura³. Partendo da tale considerazione, le audizioni si sono svolte dando voce e credito anche ad istanze non rappresentative, portatrici di interessi settoriali. È questo il ruolo che è stato attribuito, per esempio, al RING - Rapporti intergenerazionali (associazione interprofessionale connotata per la sua caratterizzazione geografica), che si è autoproclamata rappresentante dei professionisti che mirano all'accorpamento dei periodi contributivi, al fine di addivenire ad un trattamento pensionistico senza corrispondere oneri di ricongiunzione. L'argomento merita un approfondimento che verrà effettuato quando si tratterà della «totalizzazione», problema trascurato nello schema di relazione presentata dal Presidente della Commissione, senatore Michele De Luca.

Le iniquità fiscali e contributive

Lo svolgimento dei lavori ha confermato il ruolo trainante svolto dai Presidenti delle Casse. In taluni casi si è potuto assistere ad uno sviluppo puntuale ed articolato dei vari punti di interesse, a dimostrazione e conferma dell'attività propositiva e lungimirante svolta dai suddetti, ma anche del ruolo «notarile» della Commissione. Dallo schema di relazione presentato dal Presidente, senatore Michele De Luca, appare evidente l'incidenza

¹ Vedi resoconto dell'audizione del 30 marzo 2000 (90ª seduta) del Presidente dell'AdEPP e della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza forense, avvocato Maurizio de Tilla: «Nel corso del processo di privatizzazione gli enti di previdenza privata hanno costituito formalmente un'associazione – Associazione degli Enti di Previdenza Privati (AdEPP) – per la rappresentanza di interessi comuni, per lo sviluppo di sinergie, per la tutela dell'autonomia delle Casse associate, per procedere in forma congiunta alla stipulazione dei contratti collettivi di lavoro e delle eventuali modificazioni o integrazioni, al fine di ottenere uniformità di trattamento giuridico ed economico per i dipendenti degli stessi enti privati, per il coordinamento dell'attività di assistenza sanitaria e di previdenza integrativa» (v. anche *Un moderno sistema di previdenza privata*, AdEPP, Censis, ed. Il Sole 24 Ore).

² Le preoccupazioni sulla linea politica seguita dal Governo sulla previdenza privata si sono notevolmente acuite con il varo del Governo Prodi e dei Governi successivi D'Alema ed Amato nei quali l'onorevole Visco, già contraddistintosi per l'attenzione riservata alle Casse da Ministro ombra, è assunto al ruolo di Ministro della Repubblica.

³ Dal resoconto dell'85ª seduta, pagina 3, presidente De Luca: «Al riguardo occorre ribadire, risolvendo così qualsiasi equivoco, che gli iscritti ad un ente previdenziale privatizzato (come gli iscritti alla previdenza pubblica), non sono portatori di interessi coincidenti con quelli della propria Cassa e, comunque, non possono ritenersi rappresentati dalla Cassa medesima».

degli interventi delle Casse per consistenza e fondatezza degli argomenti esposti che, sicuramente, hanno contribuito a modificare l'impostazione iniziale dei lavori in Commissione e ad influenzare le valutazioni finali anche del Ministro del lavoro, senatore Cesare Salvi, il quale ha concluso sulla non opportunità di una riforma delle Casse.

Ancor più evidente è la pregnanza dell'intervento delle Casse che hanno ottenuto, con immediatezza, risultati tangibili nell'audizione presso la Commissione finanze della Camera del 4 luglio 2000, nel corso della quale il rappresentante dell'AdEPP ha avuto la possibilità di esporre le problematiche o, meglio, le iniquità che caratterizzano la previdenza delle Casse professionali private. Argomenti puntuali, dettagliati e fondati con i quali è stata evidenziata l'onerosità della previdenza privata dei professionisti che, in determinati casi – quale quello del contributo del 10-13 per cento – è afflitta da una vera e propria «sconnessione» previdenziale, ingiustificatamente dannosa per il libero professionista.

La Commissione finanze della Camera dei deputati ha altresì esaminato il carico fiscale (argomento parimenti sviluppato presso la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti di previdenza, sebbene nella relazione si sia solo riportato il passaggio relativo alle ONLUS – vedi relazione del Presidente, senatore Michele De Luca, pagine 21-22)⁴ – che grava sulle Casse private iniziando dal trattamento IRPEG, più sfavorevole di quello applicato alle società di capitali, alle società cooperative, alle ONLUS ed ai fondi pensione, di cui al decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124. Nel corso delle audizioni è stato spiegato ad entrambe le Commissioni che i flussi di rendita da canoni dei fabbricati, accantonati per pagare le pensioni, sono sottoposti ad IRPEG, cioè considerati reddito, come se gli accantonamenti per le pensioni possano avere contemporaneamente due vesti: una commerciale-lucrativa ed un'altra previdenziale. Tali flussi occorrono anche e innanzitutto per costituire le annualità di riserva patrimoniale obbligatoria. È un assurdo la loro sottoposizione all'IRPEG, quando ciò non avviene per le società di capitali che debbono – analogamente – ricostituire il minimo del capitale sociale dopo una perdita.

Ancora è stato sottolineato alle Commissioni come l'assurdità del prelievo fiscale sia massimamente evidente nel confronto con le società cooperative che, qualora statutariamente vincolate:

a) al divieto di distribuzione dei dividendi superiori alla ragione dell'interesse legale ragguagliato al capitale effettivamente versato,

b) al divieto di distribuzione delle riserve tra i soci durante la vita sociale,

⁴ Il problema fiscale è stato trattato in occasione dell'audizione della Cassa notarile con riferimento alle ONLUS ed i relativi approfondimenti sono stati trattati in occasione dell'audizione della Cassa nazionale dei dottori commercialisti dal dottor Alberto Meconcelli che, quale rappresentante dell'AdEPP, ne ha curato la presentazione anche alla Commissione finanze della Camera dei deputati.

c) alla devoluzione, in caso di scioglimento della società, dell'intero patrimonio sociale – dedotto soltanto il capitale versato e i dividendi eventualmente maturati – a scopi di pubblica utilità conformi allo spirito mutualistico,

possono conseguire, fra le altre, le agevolazioni tributarie previste:

dall'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, che dispone per le società cooperative diverse da quelle agricole, della pesca, di produzione e lavoro la riduzione dell'IR-PEG ad un quarto;

dall'articolo 12 della legge 16 dicembre 1997, n. 904, fermo restando quanto indicato nel citato decreto del Presidente della Repubblica n. 601 del 1973, che disciplina la non imponibilità delle somme (redditi), destinate ad alimentare le riserve indivisibili, a condizione che ne sia esclusa la possibilità di distribuzione tra i soci sotto qualsiasi forma, sia durante la vita dell'ente che all'atto del suo scioglimento.

Le Casse previdenziali private hanno la finalità istituzionale di erogare forme di previdenza obbligatoria e di assistenza agli associati, attraverso un principio che, se non alla mutualità, può essere ricondotto, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti assistenziali, al concetto di solidarietà. Sotto questo aspetto, e tenuto conto del rilievo che la Costituzione attribuisce alla *Previdenza* come alla *Mutualità*, pare ovvio estendere le agevolazioni fiscali previste per le cooperative anche alle Casse previdenziali private, tenendo conto, tra l'altro, che:

gli avanzi economici di esercizio non sono distribuiti, ma accantonati alle riserve legali per l'erogazione di prestazioni previdenziali ed assistenziali, in modo da assicurare la continuità dei pagamenti delle prestazioni;

conseguentemente gli stessi redditi, patrimoniali, derivanti dall'impiego delle eccedenze di liquidità, collegate prevalentemente alla contribuzione versata dagli associati, non dovrebbero essere considerati redditi, ma solo flussi finanziari necessari per procedere all'accantonamento delle riserve, come sopra detto, sulla base anche dei bilanci tecnici redatti con periodicità almeno triennale.

Pertanto l'applicazione dell'articolo 12 della legge n. 904 del 1977, previsto per le società cooperative, dovrebbe essere estesa alle Casse previdenziali private, proprio per il principio di esclusione di qualsiasi possibilità di distribuzione tra gli associati di avanzi economici. Anche l'imposta sul *capital gain*, sugli investimenti mobiliari realizzati è assurda ed iniqua: le Casse pagano il 12,50 per cento contro l'11 per cento pagato dai fondi pensione e l'imposta è applicata anche sulle plusvalenze virtuali (non reali) del risparmio gestito. Infatti, al 31 dicembre di ogni anno, le Casse pagano su tali plusvalenze non realizzate, scaturite solo da quotazioni del momento che possono cambiare il giorno dopo, al ribasso.

Anche in questo campo è necessario un trattamento coerente con la natura esclusivamente previdenziale degli investimenti mobiliari.

Per quanto riguarda l'IVA sugli immobili e sulle loro manutenzioni, essa rimane a carico delle Casse ed è un maggior costo del 20 per cento che rende inappetibili, perché non economici, gli investimenti immobiliari, impedendo una saggia azione di diversificazione dei rischi impliciti degli investimenti. Non sembra che i regimi fiscali dell'Unione europea possano impedire un esonero da tale imposta.

Oltre alle ragioni di equità esposte, va comunque sancito il principio, per noi fondamentale, che alle Casse non può essere imposto un vero e proprio regime di doppia tassazione che si concretizza nel prelievo «diretto», in capo all'ente, e nel prelievo «specifico», in capo al percettore della pensione. Viceversa, la defiscalizzazione delle Casse, incrementando le entità delle riserve, favorisce il circuito virtuoso attraverso il quale, in futuro, cresceranno le pensioni per i professionisti e, conseguentemente, il gettito fiscale per lo Stato.

* * *

Infine, è stata rappresentata alla Commissione di controllo sugli enti di previdenza ed anche alla Commissione finanze della Camera la questione del contributo del 10 per cento per i redditi da prestazione coordinata e continuativa, come – ad esempio – quelli derivanti dall'essere consigliere di amministrazione di una Società per azioni. In questo caso la schizofrenia legislativa e interpretativa è ancora più evidente.

Infatti, come affermava l'onorevole Treu nella relazione alla legge 8 agosto 1995, n. 335, il contributo del 10 per cento nasceva come meccanismo di protezione previdenziale *«per i liberi professionisti per i quali non sia stata ancora definita la forma della gestione autonoma o aggregata»*. Lo stesso professor Giarda, nell'audizione del 13 marzo 1996 alla Commissione lavoro della Camera, dichiarava che *«il contributo del 10 per cento non riguarda ... i professionisti e gli iscritti alle varie Casse. Non interessa nessuna di queste categorie»*. L'iter legislativo ed interpretativo del contributo del 10 per cento non solo ha comportato il versamento all'INPS anche per i professionisti aventi una propria posizione previdenziale accesa presso le Casse di appartenenza, ma, recentemente – con il disegno di legge AS n. 2049, d'iniziativa del senatore Smuraglia, «Norme di tutela dei lavori "atipici"», e con il disegno di legge collegato alla finanziaria 2000 –, si fanno addirittura rientrare i redditi da collaborazione coordinata e continuativa nei redditi da lavoro dipendente anche per i professionisti!

Le conseguenze di ciò – al di là della probabile incostituzionalità – possono essere così sintetizzate: un frazionamento a danno del professionista del reddito utile ai fini del calcolo della pensione con decurtazione secca della stessa (mentre contemporaneamente in Commissione lavoro della Camera si formula un testo sulla totalizzazione proprio per evitare questo fenomeno); un inutile versamento all'INPS, che, per l'esiguità

dei contributi versati, fornirà una pensione *ridicola*; lo stesso Presidente dell'INPS, professor Paci, ha definito questi contribuenti «*tartassati ma senza una pensione decente*». Trattasi, pertanto, di una sottrazione di contributi previdenziali a favore dello Stato e a danno della Cassa.

La Commissione finanze della Camera, a seguito di quanto esposto dall'AdEPP⁵, ha approvato una risoluzione all'unanimità, impegnando il Governo a modificare il regime fiscale dei rendimenti mobiliari delle Casse che ha interessato positivamente anche il ministro Salvi⁶.

Attività assistenziale

Le Casse private svolgono un'attività assistenziale che merita di essere tutelata, in quanto mirata a garantire ai professionisti una sicurezza non solo previdenziale, anche se sinergica a tale fine principale, fornendo «coperture» che garantiscono il sereno svolgimento dell'attività professionale. L'evoluzione del sistema previdenziale verso forme nelle quali la componente solidaristica rischia di affievolirsi comporterà un'estensione delle tipologie assistenziali, grazie alla quale si organizzerà e si manifesterà la solidarietà nei rapporti intercategoriale. In tale senso, particolarmente importante è stata l'adozione, da parte di alcune Casse, di polizze sanitarie, con oneri assicurativi a carico degli enti, non «gradita» ai Ministeri del lavoro e del tesoro, che ne osteggiano la stipulazione, pur in presenza di ampi margini di disponibilità finanziaria per fronteggiare impegni, tutto sommato limitati, grazie alle eccezionali condizioni pattuite. I tentativi di ostacolare questa evoluzione, oltre che immotivati, sono autolesionistici per lo Stato. Infatti, posto che «*il servizio sanitario nazionale fondato nel 1978 sul modello britannico, quando la sinistra aveva molta influenza nel Governo è sempre stato molto controverso...*» e che «*all'inizio degli anni '90 il 63 per cento degli italiani riteneva che la qualità del servizio sanitario fornito fosse cattiva e circa il 10 per cento si affidava esclusivamente alle polizze sanitarie private*»,⁷ i professionisti, grazie alle convenzioni stipulate dalle compagnie assicurative con primarie strutture, potranno alleviare lo Stato da oneri assistenziali conseguendo una maggiore tranquillità. Il tutto a costi zero per l'Erario. Pertanto tale tendenza dev'essere incoraggiata ed i Ministeri vigilanti devono essere invitati a rimuovere gli ostacoli frapposti alla sua piena attuazione.

Totalizzazione

Il Premio Nobel Modigliani ha autorevolmente affermato che «*i comportamenti dei decisori e degli operatori della politica economica nel campo delle prestazioni sociali sono considerati (solo) ottusi, incoerenti,*

⁵ V. precedente nota 4.

⁶ V. Il Sole 24 Ore del 27 luglio 2000, p. 21.

⁷ Martin Clark, *Storia dell'Italia Contemporanea*, Bompiani, 1999, p. 544.

infondati... in quanto sarebbero consapevolmente intenzionati a catturare il consenso delle generazioni attuali (che votano), a scapito delle future (che subiscono l'onere principale dei dissesti finanziari) e resterebbero volutamente oscuri, per evitare che si faccia luce sulle varie responsabilità nella formazione del deficit e del debito previdenziali»⁸.

Alla Camera è in corso il dibattito sulla proposta di legge che trae spunto dalla nota sentenza della Corte costituzionale⁹. Infatti la Corte, per risolvere il problema della ricongiunzione eccessivamente onerosa, ha invitato il legislatore ad introdurre, per i liberi professionisti, un sistema di «*totalizzazione*» dei periodi contributivi a carattere gratuito, in alternativa al sistema di ricongiunzione previsto dalla legge 5 marzo 1990, n. 45. L'onere derivante dall'operazione di ricongiunzione per i liberi professionisti – sostiene la Corte – è, infatti, talmente alto da impedire di fatto la possibilità di utilizzare tutti i periodi contributivi versati in diverse gestioni previdenziali, al fine di ottenere un'unica prestazione pensionistica.

Tali affermazioni, che muovono dallo sviluppo etico di considerazioni giuridiche nelle quali sembrerebbe non politicamente corretto inserire riflessioni attuariali, di fatto sono state utilizzate in modo asistematico per patrocinare l'adozione di sistemi di totalizzazione tipicamente previsti per sistemi pensionistici contributivi, ma devastanti per i sistemi reddituali.

È un metodo errato. Per risolvere un problema di equità si stanno volutamente stravolgendo concetti di equilibrio altrove esaltati, con riferimenti a studi tecnici attuariali che, comunque, devono supportare le scelte in questo settore. Invece si è ritenuto di procedere secondo i criteri dell'aritmetica «sociale».

A conferma della difficoltà di valutare correttamente l'impatto della totalizzazione sui conti degli enti previdenziali è sufficiente ricordare le differenti valutazioni di recente prospettate.

Dalla stampa¹⁰ si è appreso che, secondo il Presidente della Commissione di controllo sull'attività degli enti di previdenza, il costo della totalizzazione comporterebbe un onere di appena 100 miliardi a carico degli enti previdenziali (pubblici o privati?) nel 2001. Viceversa, il dottor Monorchio, audito dalla Commissione medesima, ha quantificato, seppure empiricamente, il costo della totalizzazione in oltre 2.000 miliardi, solo per l'INPS, nel primo anno¹¹. Pertanto, a nostro avviso, il suggerimento pervenuto dal Presidente della Commissione di controllo sull'attività degli enti di previdenza al Governo di inserire nella finanziaria 2001 uno stan-

⁸ *Pensioni e risanamento della finanza pubblica*, introduzione a cura di Franco Modigliani e Fiorella Padoa Schioppa Kostoris, Il Mulino, 1996.

⁹ Sentenza n. 61 del 1999, nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge n. 45 del 5 marzo 1990 (Norme per la ricongiunzione ai fini previdenziali per i liberi professionisti).

¹⁰ ADN Kronos, comunicato del 18 settembre 2000.

¹¹ Vedi resoconto audizione del 13 ottobre 1999 del dottor Monorchio alla Commissione parlamentare di controllo.

ziamento, pari a 100 miliardi, a fronte della totalizzazione, *aggraverebbe ulteriormente il deficit del sistema previdenziale pubblico.*

* * *

Per perseguire l'obiettivo di *equità*, che ci si prefigge con la totalizzazione, garantendo l'*equilibrio*, la soluzione era ed è a portata di mano ed è stata ampiamente illustrata nel corso dell'audizione dalla Cassa dottori commercialisti¹²: consentire la libera circolazione delle riserve matematiche nell'ambito degli enti di previdenza al fine di non porre, a carico dei richiedenti, la ricongiunzione, l'onere scaturente dal differenziale fra i versamenti (silenti) effettuati presso le Casse e l'entità della riserva matematica di cui si allevia la Cassa di provenienza. Tale soluzione, fatta propria dall'AdEPP, già da ora consente la libera trasferibilità delle riserve nel settore privato. Recentemente¹³, anche il settore pubblico si è adeguato per i trasferimenti nel suo ambito. Occorre ora consentire l'osmosi fra il pubblico ed il privato. Posto che l'AdEPP ha già dichiarato la propria disponibilità, resta da chiarire perché non si sia proceduto in tale direzione, stimolando in tal senso il legislatore. Forse perché autorizzando i trasferimenti al di fuori dell'ambito pubblico, e quindi con l'effettivo trasferimento di risorse piuttosto che con una compensazione di partite, si corre il rischio di rendere esplicito un debito previdenziale attualmente implicito¹⁴. Pertanto sarebbe opportuno *«per la salvaguardia dell'intero settore previdenziale privato ... che le soluzioni suggerite ... contengano al loro interno anche le soluzioni alla specifica questione ... evitando l'autogol della destabilizzazione dei conti attuali in equilibrio»*¹⁵ che la cifra (100 miliardi) indicata dal Presidente della Commissione di controllo senatore Michele De Luca fosse spiegata in modo esaustivo sulla base dei calcoli tecnico-attuariali.

Strumenti di controllo

Le audizioni si sono soffermate molto sulla necessità di garantire gli iscritti mediante vari strumenti di controllo che la legislazione, si afferma, potrebbe o dovrebbe prevedere in modo diverso rispetto all'attuale.

Ciò crea perplessità notevoli per l'indeterminatezza dell'analisi e, conseguentemente, per gli strumenti che sarebbero stati individuati.

In particolare è importante tornare su due punti: quello della *durata delle previsioni* e quello dell'*ammontare delle riserve*.

¹² V. resoconto audizione del 15 giugno 2000 alla Commissione parlamentare di controllo.

¹³ V. Il Sole 24 Ore del 21 agosto 2000.

¹⁴ «ossia il valore attuale delle promesse contenute nella normativa corrente». v. E. Fornero, *L'Economia dei Fondi Pensione*, Il Mulino, 1999, p. 20.

¹⁵ V. Il Sole 24 Ore del 22 maggio 2000, p. 17, Alberto Meconcelli.

Sul primo punto vi è da dire che la matematica attuariale e la statistica demografica danno risultati per previsioni temporali fin quando si vuole. Per note ragioni scientifiche l'attendibilità di esse «decresce», secondo precise formule matematiche, nel tempo.

Dunque, concludendo su questo punto, si può dire che qualunque previsione più lunga di quella attuale – quindicennale – qualora riveli uno scarto di equilibrio a lungo termine non può essere mai messa in relazione a provvedimenti automatici di commissariamento delle Casse private, poiché i dati sono – ai tempi lunghi – meno attendibili e, inoltre, le Casse stesse hanno il tempo per correggere gli scarti di equilibrio con provvedimenti rapidi o graduati nel tempo, secondo le necessità.

Sul secondo punto vi è da dire che ha senso valutare la questione dell'entità delle riserve in un quadro di modifica dei regimi previdenziali che le Casse stanno autonomamente studiando. È probabile che non si dovrà attendere molto per conoscere delle novità dagli studi in corso nel mondo della previdenza privata delle professioni.

Pertanto, su questo secondo punto, è bene che il Parlamento accompagni i processi di riforma dei regimi previdenziali obbligatori gestiti dalle Casse dei professionisti, non con una norma «nuova» che preveda un numero diverso di annualità, ma con un'azione di «accompagnamento» verso l'evoluzione dei regimi previdenziali (come, ad esempio, l'esenzione fiscale). In rapporto ai risultati degli studi e delle prospettazioni evolutive chi di competenza valuterà il significato e l'importanza delle riserve.

Infatti, se, per esempio estremo, una Cassa dovesse passare da un sistema di ripartizione con calcolo reddituale ad uno contributivo a capitalizzazione individuale, la questione delle riserve dovrebbe essere posta solo per le quote di pensione cristallizzate alla data della trasformazione e per le pensioni in essere, non per altro.

Conclusioni

Le proposte delle Casse analiticamente illustrate in occasione delle audizioni sono pienamente condivisibili, in quanto frutto di scelte mediate con riscontri anche tecnico-attuariali, e calate nelle singole realtà professionali chiamate a sostenerle concretamente. Occorre, pertanto, abbandonare ogni tentazione «dirigistica» in quanto l'orientamento che si vuol fornire al legislatore non sempre è assistito dalla «bussola» dei controlli attuariali.

I grandi temi in discussione presuppongono un approccio unitario. Se si intende approfondire le problematiche attinenti alla transizione verso sistemi previdenziali sostenibili, occorre aver riguardo ai processi di formazione delle riserve, ai criteri impositivi, al trattamento fiscale.

Le stesse classificazioni ora in uso fra i vari sistemi previdenziali stanno diventando obsolete alla luce del grande sviluppo dei patrimoni e della redditività delle Casse, alcune delle quali, infatti, sono in grado di far fronte agli attuali oneri pensionistici semplicemente con il frutto degli

investimenti, incrementando ogni anno le riserve dell'importo dei contributi.

Pertanto va assecondata la politica degli investimenti delle Casse che, essendo volta a «*massimizzare la capacità di accumulazione delle riserve, non di reddito*», deve poter contare sul sostegno dello Stato per «*favorire l'evoluzione graduale verso sistemi pensionistici più rispondenti ai futuri andamenti demografici*». ¹⁶ E tali sistemi potrebbero non essere più soltanto quelli attualmente in uso (ripartizione reddituale o a ripartizione contributiva) ma anche nuove forme «miste» in quanto «*le Casse devono tendere sempre più a conformare la consistenza delle proprie riserve ai parametri che governano i regimi a capitalizzazione, sia per ragioni di sicurezza che per un corretto rapporto sinallagmatico tra contributi e prestazioni*» ¹⁷. In concreto, le possibilità offerte dalla privatizzazione stanno portando alla formazione di una nuova cultura previdenziale che si avvale dei più moderni sistemi per svolgere al meglio il proprio ruolo, proiettandosi in un futuro più facilmente prevedibile se non intralciato da gabbie normative rigide. Ma occorre che ciascuna categoria sia lasciata libera di valutare e far evolvere la propria previdenza, alla luce delle istanze della sua base e delle componenti solidaristiche che intende comunque tutelare, addivenendo ad un *mix* ottimale. In tal senso si è espresso anche il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. ¹⁸ Pertanto risultano fuorvianti, oltre che lesivi dell'autonomia delle Casse, gli inviti pressanti ad una transizione verso sistemi che potrebbero essere già superati.

* * *

La storia non ammette «salti». Ci sembra che talune impostazioni del tutto superate nonostante il «crollo del muro», permangano in coloro che, a suo tempo, si infatuarono di concezioni economiche dimostrate errate. Alcuni «maestri» del pensiero economico non intendono rinunciare ad un sistema previdenziale congegnato in modo tale da realizzare un improbabile equilibrio globale (sotto il controllo pubblico) attraverso la compensazione di avanzi e disavanzi settoriali. Il rifiuto di tale impostazione determina l'immediata classificazione «corporativa», indirizzata verso chi tutela le specificità previdenziali di ciascuna categoria, cui fa da sponda l'analoga accusa rivolta agli Ordini professionali.

In realtà il pericolo, non definitivamente scongiurato, è quello ideologico, implicito nel concetto di equilibrio ottenuto con compensazioni fra settori.

¹⁶ Sull'argomento: Il Sole 24 Ore del 22.5.2000, p. 17, Fondo unico di Garanzia per fare il contributivo, Alberto Meconcelli.

¹⁷ Relazione al Bilancio 1996 della Cassa Nazionale di previdenza dei dottori commercialisti, citata da O. Castellino su Moneta e Credito, dicembre 1998.

¹⁸ «Ripartizione e Capitalizzazione: i termini del dibattito», Roma, aprile 2000, p. 5: «*L'insieme delle considerazioni svolte circa il livello dei rendimenti di equilibrio e circa la diversa capacità di ripartizione e capitalizzazione di offrire protezione contro diverse tipologie di rischi ci induce a giudicare desiderabile un sistema pensionistico misto in cui le due modalità di finanziamento coesistono.*».

Ribadiamo che l'evoluzione positiva di un settore non va a detrimento degli altri: tutti i settori possono crescere, seppure nelle loro differenziazioni, purché ne sia garantita l'autonomia.

Contestiamo del tutto l'impostazione ideologica che supporta le affermazioni, non rispondenti al vero, che certa stampa diffonde, secondo cui «i migliori rendimenti della previdenza privata sarebbero pagati da una riduzione dei salari dei lavoratori e da un taglio del Welfare, un classico gioco a somma zero»,¹⁹ in quanto i rendimenti delle imprese e le loro quotazioni conseguono incrementi riconducibili all'espansione del mercato ed ai nuovi sviluppi tecnologici anziché allo sfruttamento dei lavoratori.

* * *

Per quanto attiene l'evoluzione dei sistemi previdenziali nel settore privato, le conclusioni non possono e non devono essere univoche. Ogni Cassa è espressione di professioni diverse con tradizioni, storia e caratteristiche peculiari, in taluni casi frutto di sedimentazioni di lunghissimo termine.

La stessa composizione anagrafica degli iscritti si presenta oltremodo variegata così come la capacità reddituale e, conseguentemente, quella contributiva. Data tale varietà è fondamentale che ogni Cassa sia posta in condizioni di valutare, in piena autonomia ed assonanza con i propri iscritti, le linee evolutive del proprio sistema previdenziale che, comunque, dovranno comportare il riconoscimento dei diritti maturati con l'accantonamento di risorse che «debbono essere destinate ad onorare l'eredità del passato»²⁰.

In questo contesto non possono trovare accoglienza provvedimenti demagogici, che talvolta si avvalgono del supporto di calcoli cabalistici, non coerenti con le logiche matematiche indispensabili per valutarne l'impatto sui sistemi previdenziali al fine di garantirne la tenuta futura.

¹⁹ Paolo Leon su l'Unità del 14 febbraio 2000: «Borsa Boom, il grande rebus».

²⁰ E. Fornero, cit., p. 22.