

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1816

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore CALVI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 SETTEMBRE 2007

Modifiche al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, in
materia di completamento della disciplina normativa degli
enti previdenziali privati

1) *La necessità del completamento con modifiche della disciplina normativa degli enti previdenziali privati.*

ONOREVOLI SENATORI. - Dopo la privatizzazione degli enti previdenziali di categorie professionali, disposta con l'articolo 1, commi 32, 33 e 34, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (la «legge delega»), sono emersi numerosi dubbi interpretativi e rilevanti carenze nella disciplina approvata, sia con il decreto legislativo di attuazione 30 giugno 1994, n. 509 (il «decreto delegato»), sia, successivamente, con l'articolo 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (legge di riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare); quest'ultimo è stato di recente modificato dall'articolo 1, comma 763, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il quale, pur migliorando un po' le regole, non ha risolto i vari problemi interpretativi e ne ha creati di nuovi.

Si è, in particolare, constatato che la disciplina normativa degli enti privati è incompleta, perché il decreto delegato non ha adempiuto completamente a quanto prescritto dalla delega.

A loro volta, le norme della delega hanno bisogno di aggiornamento e di integrazione sulla base delle esperienze maturate.

È opportuno modificare e integrare la disciplina degli enti previdenziali privati per consentirne il corretto funzionamento e per evitare dubbi interpretativi delle norme vigenti.

La necessità di norme chiare sui poteri normativi degli enti previdenziali privati, con un loro opportuno ampliamento, è del tutto evidente in relazione alla durata dei tempi previsti per la garanzia della conservazione degli equilibri finanziari. Per poter of-

frirne questa garanzia, gli enti devono poter approvare tutte le modifiche normative necessarie ed anche opportune.

Occorre, pertanto, una legge che crei un insieme organico di norme che disciplini questi enti in modo autonomo, completo e corretto, integrando e modificando le norme vigenti.

A ciò provvede la legge che viene proposta, la quale costituisce, come è espressamente chiarito, deroga ed eccezione rispetto a quanto stabilito per il sistema pensionistico obbligatorio pubblico dalla legge 8 agosto 1995, n. 335.

Appare opportuno riportare il testo dell'articolo 1, comma 2, nel quale sono esposti i principi e le ragioni a cui si ispira il testo proposto.

«2. Gli enti previdenziali privati:

a) svolgono la funzione di assicurare la previdenza ai liberi professionisti in attuazione degli articoli 35 e 38 della Costituzione, con autonomia rispetto al sistema previdenziale pubblico;

b) operano con criteri privatistici, nel rispetto di specifiche prescrizioni legislative, sotto il controllo dei Ministri competenti;

c) sono autonomi dal punto di vista finanziario e non possono beneficiare di finanziamenti pubblici diretti o indiretti, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e non gravano, pertanto, sulla finanza pubblica;

d) dispongono di autonomia gestionale, organizzativa e contabile nonché di potestà normativa nei confronti dei loro iscritti ed assistiti;

e) svolgono, in autonomia, una funzione di pubblico interesse, la quale esige controlli sulle loro attività normative e gestionali per garantire la correttezza della disciplina e

del funzionamento e la conservazione degli equilibri finanziari;

f) elaborano un'autonoma e completa disciplina legislativa che costituisce deroga ed eccezione rispetto a quanto stabilito per il sistema pensionistico obbligatorio pubblico dalla legge 8 agosto 1995, n. 335».

I principi e le esigenze indicati non trovano adeguata disciplina nelle norme vigenti. In particolare, l'autonomia normativa degli enti previdenziali privatizzati, in relazione alle funzioni svolte, esige che vengano legislativamente determinati prescrizioni e limiti a presidio del pubblico interesse.

Si rende pertanto necessario attuare integralmente il comma 33 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, e modificare il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, al fine di fornire agli enti previdenziali privatizzati una autonoma e completa disciplina legislativa.

È opportuno partire dalla legge fondamentale, che ha privatizzato gli enti di previdenza dei liberi professionisti (legge 24 dicembre 1993, n. 537, la legge delega) e dal successivo decreto legislativo di attuazione di essa (30 giugno 1994, n. 509, il decreto delegato).

Si è constatato che la legge delega non ha provveduto in modo completo ed esauriente, cosicché essa va integrata e, in parte, modificata. Invece di approvare una nuova legge delega è opportuno ampliare le disposizioni della vecchia delega, dando alle nuove norme un carattere immediatamente precettivo.

Il decreto delegato, invece, va integrato e, in parte, modificato per meglio rispondere ai principi enunciati nella legge delega.

Infine, si ritiene opportuno abrogare il comma 12 dell'articolo 3 della legge 8 agosto 1995, n. 335 (come modificato dall'articolo 1, comma 763, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), il quale, inserito nella disciplina degli enti pubblici e con disposizioni in parte di carattere temporaneo, male si

coordina con l'insieme delle altre norme che devono regolare la previdenza privata dei liberi professionisti.

La legge delega del 1993, il decreto delegato del 1994 (con le loro modifiche) e la legge che ora viene proposta vengono a costituire l'intera disciplina organica della previdenza dei liberi professionisti, per la quale sono dettate norme specifiche di grande rigore al fine di garantire che gli enti previdenziali privati soddisfino il precetto costituzionale degli articoli 35 e 38 della Costituzione, che impongono la tutela previdenziale per tutti i lavoratori.

Vengono ora analizzate le principali carenze della disciplina normativa vigente, le quali impongono un suo completamento con le modifiche necessarie per rendere il tutto omogeneo e coerente.

In particolare, si è constatato che la carenza principale della disciplina vigente è la mancanza di una esplicita attribuzione di ampi (ma controllati) poteri normativi, affinché venga adeguata in modo autonomo la disciplina di ciascun ente.

La legge delega ha posto come obiettivo importante degli enti privatizzati il loro risanamento finanziario con vari provvedimenti tra i quali, all'articolo 1, comma 33, lettera a), punto 5.3 della citata legge n. 537 del 1993: «misure dirette a realizzare economie di gestione e un rapporto equilibrato tra contributi e prestazioni previdenziali.».

In evidente riferimento a questa indicazione, il comma 2 dell'articolo 2 del citato decreto delegato ha stabilito che: «La gestione economico-finanziaria deve assicurare l'equilibrio di bilancio mediante l'adozione di provvedimenti coerenti alle indicazioni risultanti dal bilancio tecnico da redigersi con periodicità almeno triennale».

Questa disposizione ha fatto ritenere che fosse attribuito agli enti previdenziali privati un ampio potere normativo, allo scopo di «assicurare l'equilibrio di bilancio».

Infatti, è evidente che gli enti privati possono ottenere «l'equilibrio di bilancio» solo

se hanno il potere di modificare la disciplina dei contributi e delle prestazioni.

Sennonché, nell'articolo 3, comma 2, dello stesso decreto delegato, è stabilito che i Ministeri vigilanti approvano vari atti tra cui «b) le delibere in materia di contributi e prestazioni, sempre che la relativa potestà sia prevista dai singoli ordinamenti vigenti».

Da ciò sembra di capire che il potere normativo degli enti privatizzati, in materia di contributi e prestazioni, ci sia solo in quanto esso sia previsto negli ordinamenti «vigenti» anteriormente al decreto legislativo n. 509 del 1994.

A confermare questa interpretazione vi è la constatazione che, tra i poteri attribuiti esplicitamente agli enti privatizzati, manca l'indicazione dei poteri «normativi».

Gli enti privatizzati pertanto, non avevano i poteri per deliberare i provvedimenti necessari per risanare gli equilibri di bilancio.

Questo potere è stato poi attribuito a tutti gli enti privati, dal comma 12 dell'articolo 3 della legge n. 335 del 1995, nel quale è previsto che possano essere adottati provvedimenti di riparametrazione dei coefficienti di rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico, però osservando il principio del *pro-rata* in relazione alle anzianità già maturate.

L'interpretazione giurisprudenziale è nel senso che sia stato solo il comma 12 dell'articolo 3 della legge n. 335 del 1995 a conferire agli enti previdenziali poteri normativi e che questi poteri siano soltanto quelli specificati nella norma. Gli Enti previdenziali pertanto non avrebbero poteri normativi, pur necessari per la riorganizzazione della loro attività, diversi da quelli indicati.

Va inoltre considerato che il rispetto del principio del *pro-rata* comporterebbe un enorme ritardo nella efficacia di ogni provvedimento riduttivo delle prestazioni, mentre, in molti casi, questa efficacia dovrebbe essere molto sollecita.

Inoltre, questo notevole rallentamento determinerebbe ingiusti effetti vantaggiosi per

gli iscritti anziani a danno delle generazioni giovani e di quelle future.

Ogni riforma previdenziale deve essere applicata integralmente in termini relativamente brevi non solo per evitare inique disuguaglianze tra generazioni, ma anche perché ciò è imposto dalle esigenze che i bilanci finanziari raggiungano quanto prima il necessario equilibrio.

Le modifiche al comma 12 dell'articolo 3 della legge n. 335 del 1995 approvate con l'articolo 1, comma 763, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, hanno solo in parte ampliato i poteri normativi degli enti previdenziali con disposizioni che manifestano tuttavia difficoltà interpretative e applicative.

La conservazione dell'efficacia del citato comma 12 fa sì che gli enti privatizzati rimangano disciplinati nell'ambito della previdenza pubblica, con palese contraddizione rispetto all'affermata autonomia.

I poteri normativi riconosciuti sono condizionati, nel loro esercizio, dalla necessità (di non facile valutazione) che i provvedimenti adottati siano funzionali al risanamento degli equilibri finanziari, mentre vi sono molte esigenze di miglioramenti della disciplina di contribuzioni e prestazioni non necessitate da esigenze di bilancio.

Piuttosto confusa appare la norma relativa al *pro-rata*. Mentre nel vecchio comma 12 si imponeva il «rispetto del principio del *pro-rata*», ora si prescrive invece di «averlo presente»; ma la struttura del *pro-rata* è mantenuta inalterata con la specificazione tuttavia che occorre «comunque tener conto dei criteri di gradualità e di equità tra le generazioni».

Si tratta dunque di una norma di difficilissima applicazione e contraddittoria per la pericolosa conservazione del richiamo al *pro-rata*, mentre esso dovrebbe essere interamente eliminato, rimanendo imposto il rispetto dell'equilibrio tra generazioni.

Si constata, dunque, la necessità di modifiche importanti alla disciplina previdenziale degli enti privati e si constata altresì che

queste modifiche devono poter essere approvate dagli stessi enti.

È però necessario che i loro poteri normativi siano rigorosamente limitati, per avere la garanzia che vengano approvate regole corrette, eque e, con certezza, idonee a conservare gli equilibri finanziari per tempi lunghissimi.

L'esame, dunque, del comma 33 dell'articolo 1 della legge n. 537 del 1993 (la legge delega), del decreto legislativo n. 509 del 1994 (il decreto delegato) e del comma 12 dell'articolo 3 della legge n. 335 del 1995, come modificato dall'articolo 1, comma 763, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, induce a proporre:

a) l'aggiornamento della legge delega della privatizzazione (legge n. 537 del 1993);

b) modifiche al decreto legislativo n. 509 del 1994 per completare l'attuazione della delega e per renderlo più coerente con essa; in particolare per soddisfare l'esigenza che gli enti privati abbiano tutti i poteri necessari per salvaguardare i loro equilibri finanziari per tempi molto lunghi e con eventuale sostituzione temporanea, da parte dei Ministeri vigilanti, degli organi degli enti inadempienti agli obblighi imposti;

c) l'abrogazione del comma 12 dell'articolo 3 della legge n. 335 del 1995, come modificato dall'articolo 1, comma 763, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sostituendolo con norme di più ampia portata e più coerenti con le esigenze degli enti privati, per la finalità sopra indicata, e che possano migliorare l'intera disciplina pensionistica.

2) *Integrazione del comma 33 dell'articolo 1 della legge 537 del 1993 e completamento con modifiche della sua attuazione.*

a) *Premesse*

I commi 32, 33 e 34 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, hanno natura di norme delega ed hanno demandato al Governo il compito di attuare la privatiz-

zazione, in essi disposta, degli enti previdenziali dei liberi professionisti e di specificarne le regole.

Come già rilevato è ora opportuno integrare le norme della privatizzazione, senza ricorrere alla delega, con norme precettive che amplino quanto prescritto nei commi citati. Inoltre, è senz'altro opportuno integrare e ampliare il contenuto del decreto legislativo n. 509 del 1994, carente soprattutto per quanto riguarda il riconoscimento agli enti privatizzati di poteri normativi.

Questi poteri sono necessari data l'impossibilità che tutte le modifiche ora indispensabili vengano approvate per tutti gli enti dal Parlamento, considerando anche che ciascun ente abbisogna di norme differenziate per migliorare il proprio sistema vigente e non sconvolgerlo.

Con il provvedimento, che riconosce agli enti privati ampi poteri normativi anche in materia di contributi e di prestazioni, è altresì necessario che questi poteri vengano rigorosamente delimitati. Gli enti devono approvare norme che rispondano a precisi requisiti soprattutto per la salvaguardia degli equilibri finanziari e per l'equità dei trattamenti previdenziali.

Il decreto delegato ha molte carenze, perchè non ha attuato tutte le prescrizioni indicate nella legge delega.

Inoltre, il decreto legislativo n. 509 del 1994 contiene errori e contraddizioni, che devono essere corretti.

b) *Le regole*

Si ritiene opportuno che venga approvata una legge che disciplini compiutamente i poteri normativi degli enti previdenziali privati.

Questa legge dovrebbe contenere:

1) prescrizioni di regole a cui gli enti devono attenersi (articoli 1 e 2 del disegno di legge);

2) la specificazione analitica dei poteri normativi, riconosciuti con rigorose limitazioni (articolo 3).

È importante la norma (già contenuta nella delega) che, in attuazione del precetto legislativo, preveda la limitazione della erogazione delle prestazioni previdenziali a coloro che effettivamente esercitano le professioni considerate. Questo requisito deve essere accertato con rigore e con assoluta obbiettività.

A questo proposito, occorre tener presente che sono iscritti agli albi persone che esercitano effettivamente la professione (i professionisti in senso stretto), ma può iscriversi agli albi anche chi ne ha titolo, ma non esercita affatto la professione o la esercita in modo del tutto marginale.

La esclusione di costoro dalla previdenza trova fondamento nel fatto che la previdenza obbligatoria è riservata ai «lavoratori»; gli enti, altrimenti, svolgerebbero una funzione assicurativa propria delle imprese commerciali.

Nel decreto delegato, manca anche ogni prescrizione relativa alla «eliminazione a parità di spese delle sperequazioni nel trattamento previdenziale».

Anche a questo proposito, è opportuno attribuire agli enti privati ampi poteri, poiché è stato constatato che le discipline normative dei vari enti contengono numerose sperequazioni.

In particolare, si constata che notevoli sperequazioni vi sono tra le varie generazioni di iscritti, in relazione alle quali occorre prevedere la possibilità di attenuare le cosiddette diseguaglianze «intergenerazionali», che, in assoluto, non sono eliminabili, ma che, nei limiti del possibile, devono essere attenuate.

Le regole della equità devono essere rispettate anche per tutte le modifiche future.

La norma ora considerata prescrive che venga disciplinato «il risanamento degli enti che presentano disavanzo finanziario».

Per disavanzo finanziario, per il quale è necessario provvedere, deve intendersi quello che può verificarsi in un arco temporale futuro abbastanza lungo, perché, come insegnano economisti ed attuari, gli enti previdenziali debbono adottare, con rilevantissimo

anticipo rispetto ad evoluzioni negative dei loro bilanci, i provvedimenti necessari per salvaguardare gli equilibri finanziari.

Gli enti privati hanno finora troppo spesso considerato solo il risultato dei bilanci di esercizio, apparentemente favorevoli, mentre hanno trascurato i segnali derivanti dai bilanci tecnici, tutti pessimisti.

Ora, è stata raggiunta dagli amministratori degli enti privati una nuova consapevolezza della necessità di prendere, con grandissimo anticipo, provvedimenti che salvaguardino gli equilibri finanziari per un tempo futuro anche molto lontano.

Nel momento in cui gli enti privati hanno acquistato questa consapevolezza, si sono trovati muniti di poteri assolutamente insufficienti: ora gli enti si trovano nella necessità di provvedere e devono essi stessi poterlo fare, perché è impensabile, come già rilevato, che le necessarie modifiche normative vengano approvate con legge per tutti gli enti previdenziali privati, che hanno discipline molto diverse ed esigenze altrettanto diverse.

Vanno dunque riconosciuti (o attribuiti) agli enti privati ampi poteri normativi, con rigorose limitazioni, soprattutto dirette a stabilire che questi poteri possono essere esercitati tenendo sempre presente l'esigenza di salvaguardia degli equilibri finanziari anche futuri, con esclusione di poteri per provvedimenti che potrebbero portare ad un peggioramento degli equilibri finanziari.

La indicazione di questi poteri deve essere chiaramente compiuta, affinché successive interpretazioni giurisprudenziali (creatrici del «diritto vivente») non comportino una limitazione dei poteri, con effetti devastanti, qualora le decisioni giurisprudenziali dovessero intervenire quando le norme, contestate nella loro legittimità, venissero disconosciute o invalidate a distanza di tempo.

È necessario confermare le norme ora vigenti che caratterizzano il principio solidaristico della maggior parte degli enti previdenziali privati.

Questa prescrizione appare importante per gli enti che, disciplinati dal sistema retributivo, vogliono passare al sistema contributivo, la cui disciplina potrebbe confliggere con il principio della solidarietà. E ciò, se la si interpreta nel senso che la misura della pensione sia strettamente correlata alla contribuzione pagata. Nel sistema contributivo, la solidarietà è attuata dallo Stato; ma gli iscritti agli enti previdenziali privati sono, per legge, esclusi dalla possibilità di provvedimenti solidaristici a carico della collettività, dovendo a ciò provvedere i singoli enti previdenziali privati.

Questa disposizione serve dunque a garantire, per il futuro, la legittimità di tutte le contribuzioni non direttamente collegate alla determinazione delle prestazioni previdenziali, ma necessarie per adempiere alla funzione solidaristica.

Nel più volte citato comma 33 dell'articolo 1 della legge n. 537 del 1993, è previsto che vengano disciplinate la fusione e la incorporazione tra vari enti; ma nulla è stato specificato in proposito con il decreto legislativo n. 509 del 1994, mentre si manifestano attualmente esigenze di fusioni ed incorporazioni, per le quali vi è carenza di disciplina normativa.

Si ritiene opportuno che vengano attribuiti agli enti privati con poche prescrizioni essenziali, i poteri di regolare fusioni ed incorporazioni, con la prescrizione che la disciplina di questi provvedimenti sia stabilita dagli enti interessati.

3) *Modifiche al decreto legislativo n. 509 del 1994 - la necessità di garantire la sopravvivenza degli enti.*

Alcune disposizioni del decreto legislativo n. 509 del 1994 devono essere modificate in relazione a modifiche proposte con questo disegno di legge.

Si rinvia al testo dell'articolo 2 del disegno di legge per il contenuto dell'intero arti-

colo 2 del citato decreto legislativo modificato.

Qualche nota a chiarimento.

Con il riconoscimento agli enti previdenziali privati di ampi poteri normativi, sono necessarie alcune integrazioni delle norme del decreto delegato relative ai controlli sulle approvazioni delle delibere degli enti.

Il testo vecchio di queste norme sembrava escludere i poteri normativi degli enti, proprio perché non li indicava come soggetti al controllo dei Ministri vigilanti.

Le integrazioni ora proposte colmano la lacuna ed eliminano ogni dubbio.

Si precisano poi le prescrizioni per la redazione del bilancio tecnico, secondo quanto stabilito con l'articolo 1, comma 763, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che modifica l'articolo 3 della legge 8 agosto 1995, n. 335. Le previsioni attuariali devono riferirsi ad un periodo sufficientemente lungo per poter tempestivamente adeguare contributi e prestazioni al fine di garantire la conservazione degli equilibri finanziari per lungo tempo.

Inoltre, l'intervento tempestivo nel modificare contributi e prestazioni è necessario sia per evitare interventi troppo drastici nel momento tardivo in cui se ne manifestasse la necessità, sia per evitare ingiusti squilibri di oneri e benefici tra le diverse generazioni.

Poiché non tutti gli enti sono in grado di avere bilanci tecnici equilibrati per lungo periodo, si propone una gradualità nel suo aumento a partire da una durata di trent'anni (come già prescritto nel citato comma 763).

La legge delega aveva previsto il risanamento degli enti, mentre non aveva affatto previsto che fosse disciplinata la loro liquidazione. Anzi, le prescrizioni relative al risanamento avrebbero richiesto norme che garantissero, di fronte ad inerzia degli organi rappresentativi dei singoli enti, l'adozione dei provvedimenti della pubblica autorità idonei per il risanamento.

Appare dunque in contraddizione insanabile con questa prescrizione della legge de-

lega, che, nei commi 4 e 5 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 509 del 1994, sia dapprima previsto che in caso di disavanzo economico-finanziario, rilevato dai rendiconti annuali e confermato anche dal bilancio tecnico, sia nominato un commissario straordinario per l'adozione dei provvedimenti necessari per il riequilibrio della gestione; ma, che, nel successivo comma 5, si preveda, in caso di persistenza dello stato di disavanzo economico-finanziario dopo tre anni, la nomina, da parte del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di un commissario liquidatore.

Che cosa accada con la liquidazione, e cioè quale sorte subiscano i diritti quesiti per le pensioni già liquidate e le aspettative di diritto per tutti gli iscritti che hanno versato contributi, non è detto.

Così come non è detto quale tipo di previdenza possano avere le categorie professionali, i cui enti previdenziali siano stati liquidati.

Evidentemente, questa previsione contrasta con le prescrizioni della legge n. 537 del 1993, ma, soprattutto, contrasta con il principio costituzionale della obbligatorietà della previdenza per tutti i lavoratori (il ben noto articolo 38).

Questa «previsione liquidatoria» è mantenuta nel già citato comma 763, articolo 1, della finanziaria 2007 per la ipotesi che: «le esigenze di riequilibrio non vengano affrontate, dopo aver sentito l'ente interessato e la valutazione del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale». È fatto rinvio all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo n. 509 del 1994, senza modificarlo.

Appare, dunque, opportuno prevedere che, con la nomina di un apposito collegio di commissari, siano adottati i provvedimenti necessari per risanare gli equilibri finanziari anche per tempi lunghissimi.

Questa possibilità c'è sempre, operando sui contributi (elevandoli) e sulle prestazioni (diminuendole), sacrificando, dove occorra, le aspettative degli iscritti.

L'impossibilità di risanamento potrebbe esserci solo di fronte a catastrofi nazionali (ed allora ben poco si riesce a salvare!) o di fronte a crisi irreversibili di una professione.

La crisi irreversibile c'è stata, ad esempio, per le ostetriche, per gli spedizionieri doganali e, da ultimo, per i dirigenti delle aziende industriali (INPDAI).

Per questa ipotesi, da considerare del tutto eccezionale, l'unica soluzione praticabile dovrebbe essere la confluenza nell'INPS, qualora non fosse possibile l'incorporazione o la fusione con altri enti previdenziali privati.

Questa previsione dovrebbe indurre lo Stato a prendere tempestivi provvedimenti per salvaguardare la continuità delle singole professioni, che tutelino rilevanti interessi pubblici.

Il presente disegno di legge contiene molteplici prescrizioni impartite agli enti previdenziali.

È necessario che vi sia un testo normativo che consenta agli organi di controllo di imporre l'adempimento di tutti gli obblighi previsti.

Nella legge, pertanto, è inclusa una norma che prevede un intervento sostitutivo degli organi dell'ente inadempienti, affinché si provveda a rispettare le prescrizioni.

4) *Le specificazioni sui poteri normativi degli enti previdenziali privati. Le loro limitazioni.*

La principale carenza del decreto delegato è da individuare nella mancanza di una specifica attribuzione di sicuri poteri agli enti privati di emanare norme per la disciplina dei contributi e delle prestazioni, per salvaguardare gli equilibri finanziari dell'ente per tempi lunghissimi e per una completa disciplina organica.

Si deve supplire, come già rilevato, a questa carenza, affinché le prescrizioni della legge delega abbiano attuazione.

Si richiama l'attenzione sul fatto che i poteri normativi, da riconoscere o da attribuire agli enti privati, devono essere prevalentemente funzionali al miglioramento complessivo della disciplina previdenziale con particolare riguardo all'esigenza che essi consentano l'adozione di misure idonee alla conservazione degli equilibri finanziari per tempi lunghissimi; va invece esclusa, in modo assoluto, la facoltà di approvare provvedimenti che possano peggiorare gli equilibri finanziari dell'ente.

L'attribuzione di questi poteri, con rigorose limitazioni e da esercitare con il controllo dei Ministri vigilanti, corrisponde alla esigenza che gli enti previdenziali privati possano avere gestioni finanziarie equilibrate per tempi futuri lunghissimi, per corrispondere agli interessi non solo degli iscritti, ma anche della collettività, essendo corrispondente al pubblico interesse che ogni categoria di lavoratori abbia una idonea tutela previdenziale.

Vengono poi elencati numerosi poteri da riconoscere agli enti previdenziali privati. Si tratta di specificazioni che si ritengono opportune per evitare che interventi giurisprudenziali limitino questi poteri con interpretazioni restrittive delle norme che ora vengono proposte (interventi molto difficilmente prevedibili, ma pur sempre da considerare, con la esperienza delle decisioni giurisprudenziali del passato). Queste decisioni giurisprudenziali, se tardive, come accade di regola, sarebbero sconvolgenti per l'ente interessato.

Si richiama l'attenzione su alcune disposizioni particolari.

Nel modificare la disciplina delle prestazioni previdenziali, è posto il limite dell'equità di trattamento e della conservazione dei diritti quesiti.

A proposito di questi ultimi, è opportuno precisare che analogo rispetto non va osservato per le generiche aspettative, per le quali occorre temperare gli interessi degli

iscritti anziani con quelle degli iscritti giovani e degli iscritti futuri.

È prevista la possibilità di passaggio dal sistema a ripartizione al sistema a capitalizzazione, anche se si ritiene che questo sia di difficilissima realizzazione per la necessità, che comunque vi sarebbe, di accantonare il capitale contemporaneamente al pagamento delle pensioni in atto.

Per quanto riguarda l'opzione per l'adozione del sistema contributivo, constatata la insufficienza della prescrizione contenuta nel comma 12 dell'articolo 3 della legge n. 335 del 1995, è necessario attribuire agli enti previdenziali privati la facoltà di regolare il sistema contributivo in coerenza con la natura di enti privati e cioè con regole che soddisfino, in modo equo, la previdenza di lavoratori autonomi, con riferimento all'economia della singola categoria professionale, discostandosi dalla economia generale, alla quale invece fanno riferimento le regole della previdenza contributiva della legge n. 335 del 1995, dettata essenzialmente per i lavoratori dipendenti.

È opportuno prevedere che le modifiche normative contemperino le aspettative degli iscritti prossimi alla pensione con quelli di recente o futura iscrizione.

Una tutela assoluta delle aspettative, paragonandole quasi ai diritti quesiti, come accadrebbe con l'applicazione del criterio del *pro-rata* rigorosamente interpretato, comporterebbe un sacrificio eccessivo per gli iscritti giovani e per le generazioni future, tenuto conto che, secondo il parere unanime di economisti ed attuari, le pensioni attuali sono, per tutti gli enti privati, «troppo generose». Si protrarrebbero cioè troppo nel tempo ingiusti privilegi in contrasto con la prescrizione della legge delega che, invece, impone di eliminare le sperequazioni (lettera e), comma 33, articolo 1, della legge n. 537 del 1993).

È necessario che ciascun ente previdenziale privato possa modificare, per migliorarla, l'intera disciplina di contribuzioni e

prestazioni. È però importante norma cautelativa imporre che queste modifiche non siano (più o meno volutamente) un mezzo per favorire gli iscritti, cagionando maggiori oneri complessivi per l'ente.

Una esigenza, che si va sempre più evidenziando, è quella di aumentare, anche in misura rilevante, l'età del pensionamento.

Al tempo in cui furono istituiti i singoli enti previdenziali di categoria, l'età media era molto inferiore a quella attuale e l'età di sessantacinque anni, fissata per il pensionamento, veniva superata per un tempo limitato e neppure raggiunta da molti.

Ora, l'età media è molto cresciuta e le pensioni vengono perciò pagate per tempi sempre più lunghi.

Di fronte alla conseguente esigenza di aumentare l'età del pensionamento, vi è anche un apprezzabile desiderio di molti di anticiparlo per le ragioni più varie.

Occorre dunque stabilire che l'anticipazione del pensionamento possa essere chiesta, ma senza arrecare maggiori oneri finanziari all'ente previdenziale; è necessario, cioè, che questa anticipazione sia per l'ente indifferente.

Il risultato si può ottenere con la riduzione dell'ammontare della pensione anticipata secondo criteri attuariali.

In questo sistema, la pensione di anzianità potrebbe essere notevolmente trasformata pur conservando la funzione, che le è propria, di consentire l'anticipazione del pensionamento. Si potrebbe ottenere l'eliminazione di una diseguaglianza di trattamento che, con l'aumento della età pensionabile, accrescerebbe in misura assolutamente iniqua.

5) *La riserva di legge.*

È opportuno precisare che l'intera disciplina previdenziale degli enti privati è di loro competenza (sotto il controllo dei Ministri vigilanti); mentre è riservata alla legge dello Stato ogni norma che comporti obblighi od oneri a carico del non iscritto all'ente.

Ad esempio una elevazione del contributo integrativo oltre il 5 per cento per gli avvocati deve essere riservata alla legge dello Stato in considerazione del fatto che gli iscritti hanno facoltà di ripetere dai clienti il contributo pagato. Mentre l'aumento, nei limiti prescritti dall'articolo 11 della legge 20 settembre 1980, n. 576 (fino al 5 per cento), rientra nei poteri già attribuiti dalla legge all'ente e il relativo provvedimento è privo di valore normativo.

Altro esempio è quello dell'obbligo di tutti gli iscritti all'albo, anche se non iscritti alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli avvocati ed i procuratori e non obbligati all'iscrizione, di inviare alla Cassa tutte le comunicazioni prescritte.

Ulteriore esempio è dato dagli obblighi imposti ai consigli dell'ordine di adempiere a varie prescrizioni di carattere previdenziale.

In questi e in analoghi casi, modifiche o innovazioni normative richiedono una legge dello Stato.

6) *Fare salvi i provvedimenti già approvati.*

Dopo la emanazione del decreto legislativo n. 509 del 1994 e dell'articolo 3 comma 12 della legge n. 335 del 1995 (anche dopo le più volte citate modifiche), quasi tutti gli enti previdenziali privati hanno adottato provvedimenti vari, ritenendo che essi rientrassero nei loro poteri normativi.

Alcuni enti, ad esempio, hanno optato per il sistema contributivo, ma con norme che si discostano da quelle del sistema generale.

La giurisprudenza è già intervenuta dichiarando l'invalidità di molte di queste deliberazioni e vi è pertanto il rischio di un rilevante contenzioso con effetti gravissimi per il funzionamento degli enti.

Si impone pertanto che siano fatti salvi i provvedimenti adottati e approvati dai Ministri, purché siano stati deliberati con poteri ora espressamente riconosciuti. Questa dispo-

sizione è giustificata dall'incertezza che vi era nell'interpretazione delle norme e dalla netta necessità di deliberare provvedimenti urgenti.

Questa conferma è condizionata al fatto che i provvedimenti siano stati deliberati con poteri ora espressamente riconosciuti con il disegno di legge che si commenta.

7) *L'abrogazione del comma 12 dell'articolo 3 della legge n. 335 del 1995, come modificato dall'articolo 1, comma 763, della legge n. 296 del 2006.*

L'ampiezza dei poteri da attribuire agli enti previdenziali privati consente di ritenere superate, e perciò superflue, le prescrizioni contenute nel comma 12 dell'articolo 3 della legge n. 335 del 1995, come modificato dal-

l'articolo 1, comma 763, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il contenuto di questa norma appare contraddittorio, perché parte dal giusto presupposto che gli enti previdenziali debbano quanto prima adottare provvedimenti per risanare i propri bilanci in una prospettiva futura, ma poi conferisce a questi enti poteri inadeguati allo scopo e detta regole, anch'esse inadeguate, che non rispettano i principi di equità e di solidarietà.

L'abrogazione di questa norma con le sue modifiche si impone per dare chiarezza al sistema previdenziale privato e alla sua autonomia.

Inoltre, questi due commi, interpretati dalla giurisprudenza con criteri restrittivi, hanno dato luogo a delibere di annullamento di vari provvedimenti di enti previdenziali privati, con danni rilevanti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Principi e finalità)

1. La presente legge è volta ad attuare le finalità contenute nel presente articolo.

2. Gli enti previdenziali privati:

a) svolgono la funzione di assicurare la previdenza ai liberi professionisti in attuazione degli articoli 35 e 38 della Costituzione, con autonomia rispetto al sistema previdenziale pubblico;

b) operano con criteri privatistici, nel rispetto di specifiche prescrizioni legislative, sotto il controllo dei Ministri competenti;

c) sono autonomi dal punto di vista finanziario e non possono beneficiare di finanziamenti pubblici diretti o indiretti, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e non gravano, pertanto, sulla finanza pubblica;

d) dispongono di autonomia gestionale, organizzativa e contabile nonché di potestà normativa nei confronti dei loro iscritti ed assistiti;

e) svolgono, in autonomia, una funzione di pubblico interesse, la quale esige controlli sulle loro attività normative e gestionali per garantire la correttezza della disciplina e del funzionamento e la conservazione degli equilibri finanziari;

f) elaborano un'autonoma e completa disciplina legislativa che costituisce deroga ed eccezione rispetto a quanto stabilito per il sistema pensionistico obbligatorio pubblico dalla legge 8 agosto 1995, n. 335.

3. Gli enti previdenziali privati nell'attività gestionale si ispirano ai seguenti principi:

a) limitazione delle prestazioni previdenziali a coloro che effettivamente esercitano le professioni considerate per l'iscrizione a ciascun ente. L'accertamento della effettività dell'esercizio professionale è demandato ai regolamenti dei singoli enti, i quali devono indicare criteri obiettivi, senza discrezionalità e di facile accertamento, che dimostrino lo svolgimento dell'attività professionale;

b) eliminazione, a parità di spesa, delle sperequazioni nei trattamenti previdenziali erogati, e rispetto dei principi di equità, solidarietà ed assistenza per le loro modificazioni;

c) adozione di tutte le misure idonee a realizzare economie di gestione ed un rapporto tendenzialmente equilibrato tra contributi e prestazioni previdenziali. In particolare, adozione di modifiche alla misura delle contribuzioni e delle prestazioni, quando ciò sia opportuno per garantire gli equilibri finanziari, nella prospettiva temporale prevista dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, come modificato dall'articolo 2, comma 1, lettera *a)*, della presente legge, e per migliorare la disciplina normativa di tutti gli enti;

d) rispetto dell'equità di trattamento, anche tra generazioni, nelle modifiche alla disciplina dei vari tipi di prestazioni previdenziali.

4. Gli enti previdenziali privati possono procedere alla fusione o alla incorporazione tra gli enti i cui iscritti appartengano a categorie che esercitano attività coincidenti, ovvero omogenee. La fusione comporta il rispetto dei diritti quesiti; le regole per iscrizione, prestazioni e contributi sono rese eguali per tutti gli iscritti entro un termine massimo di dieci anni dalla fusione.

Art. 2.

(Modifiche al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509)

1. Al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 2 è sostituito dal seguente:

«Art. 2. - (*Gestione*). - 1. Le associazioni o le fondazioni di cui all'articolo 1 hanno autonomia gestionale, organizzativa, normativa e contabile nel rispetto dei principi stabiliti dal presente articolo, nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto in relazione alla natura di pubblico interesse dell'attività svolta.

2. La gestione economico-finanziaria assicura l'equilibrio del bilancio mediante l'adozione di provvedimenti coerenti con le indicazioni risultanti dal bilancio tecnico che viene redatto con periodicità almeno triennale. Il bilancio tecnico deve contenere previsioni estese ad un periodo di tempo non inferiore a trenta anni per i primi tre bilanci tecnici e a quaranta anni a partire dal quarto bilancio tecnico. Il bilancio tecnico è redatto secondo criteri determinati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le associazioni e le fondazioni interessate, sulla base delle indicazioni elaborate dal Consiglio nazionale degli attuari nonché dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale.

3. I rendiconti annuali delle associazioni o fondazioni di cui all'articolo 1 sono sottoposti a revisioni contabili indipendenti e a certificazioni da parte dei soggetti in possesso dei requisiti per l'iscrizione al registro di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88.

4. Qualora, da due bilanci tecnici consecutivi, risulti che non siano garantiti gli equilibri finanziari dell'ente nella prospettiva del numero di anni previsto dal comma 2 e gli

organi collegiali competenti non abbiano adottato gli opportuni provvedimenti entro l'anno successivo alla redazione del secondo bilancio, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di intesa con gli altri Ministri vigilanti, nomina, con proprio decreto, un collegio di commissari ai quali vengono conferiti tutti i poteri normativi e amministrativi degli organi collegiali degli enti, con il compito di deliberare le modifiche normative idonee a riportare in equilibrio il bilancio tecnico per l'arco di tempo sopra indicato; l'entrata in vigore di ogni modifica normativa può essere immediata.

5. Il collegio di commissari è composto da cinque membri, dei quali tre designati di intesa tra i Ministri vigilanti e due dal Consiglio nazionale delle professioni o, di intesa tra di loro, dai Consigli nazionali delle professioni proprie degli iscritti all'ente.

6. Con lo stesso decreto di cui al comma 4, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale revoca tutti gli organi dell'ente previdenziale, i quali rimangono in funzione per l'ordinaria amministrazione, fino alla loro sostituzione.

7. Il collegio di commissari provvede immediatamente alla convocazione delle elezioni per il rinnovo di tutte le cariche, rispettando, per quanto possibile, le norme regolamentari sulle elezioni.

8. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale provvede, ove necessario, ad emanare norme sostitutive per la disciplina delle elezioni. I nuovi eletti possono svolgere soltanto funzioni di ordinaria amministrazione fino alla cessazione delle funzioni del collegio di commissari.

9. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale delibera, con proprio decreto, la cessazione dalle funzioni del collegio di commissari dopo l'approvazione da parte dei Ministri vigilanti dei provvedimenti adottati, che risultino idonei a riequilibrare le previsioni del bilancio tecnico nell'arco di tempo indicato nel comma 2.

10. Gli organi dell'ente riacquistano tutti i loro poteri a seguito dell'emanazione del decreto di cui al comma 9.

11. Nel caso in cui gli organi di amministrazione e di rappresentanza si rendessero responsabili di gravi violazioni di legge afferenti la corretta gestione dell'associazione o della fondazione, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri di cui all'articolo 3, comma 1, revoca i componenti dei vari organi e nomina un commissario straordinario con il compito di salvaguardare la corretta gestione dell'ente e, entro sei mesi dalla sua nomina, di avviare e concludere la procedura per eleggere gli amministratori dell'ente stesso, come previsto dallo Statuto e del regolamento elettorale.

12. Se la crisi finanziaria di un ente previdenziale appare assolutamente irreversibile e non è possibile la fusione o l'incorporazione con altro ente previdenziale privato, esso deve essere incorporato nell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS). In tal caso, si applicano agli iscritti all'ente incorporato le norme vigenti per le gestioni speciali dei lavoratori autonomi, secondo le prescrizioni impartite dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale»;

b) il comma 2 dell'articolo 3 è sostituito dai seguenti:

«2. Nell'esercizio della vigilanza, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con i Ministri di cui al comma 1, approva i seguenti atti:

a) lo statuto e i regolamenti, nonché le relative modificazioni;

b) le delibere di contenuto normativo e quelle in materia di contributi e prestazioni. Per le forme di previdenza sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria, le delibere sono adottate sulla base delle determinazioni definite dalla contrattazione collettiva nazionale.

2-bis. Il Ministro vigilante conclude il procedimento di approvazione degli atti di cui al

comma 2 entro novanta giorni dalla data di ricezione degli atti suddetti. Tale termine è prorogato di ulteriori sessanta giorni nell'ipotesi in cui il Ministro chieda chiarimenti o faccia osservazioni.

2-ter. Il provvedimento adottato ai sensi del comma 2-*bis* si intende approvato, se non rigettato entro tali termini. I provvedimenti di rigetto devono essere adeguatamente motivati».

Art. 3.

(Poteri normativi)

1. Gli enti previdenziali privati esercitano la propria autonomia normativa regolamentando in maniera completa e organica la loro disciplina previdenziale in materia di:

- a) contribuzioni;
- b) prestazioni con i relativi requisiti di accesso e con i criteri di determinazione della loro entità;
- c) sanzioni.

2. Gli enti previdenziali privati devono favorire gli equilibri finanziari nel rispetto dell'equità intergenerazionale e dei diritti questi. L'esercizio dei poteri di cui al comma 1 è soggetto al controllo dei Ministri vigilanti, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, come modificato dall'articolo 2, comma 1, lettera b), della presente legge.

3. Gli enti previdenziali privati retti dal sistema a ripartizione possono optare, in tutto o in parte, per un sistema a capitalizzazione. Gli enti retti dal sistema retributivo possono optare per l'adozione di un sistema in tutto o in parte contributivo, con apposita disciplina coerente con la loro autonomia finanziaria e con riferimento all'economia delle singole categorie professionali, utilizzando parametri, criteri e coefficienti di rendimento compatibili con lo scopo di assicurare l'equilibrio

di bilancio e con il rispetto dei principi di solidarietà.

4. Le delibere degli enti devono contemperare le aspettative degli iscritti prossimi alla maturazione della pensione con quelle degli iscritti recenti o futuri.

5. Le modifiche della disciplina normativa delle prestazioni non devono determinare un maggior onere complessivo per l'ente.

6. L'età per il pensionamento di vecchiaia può essere elevata ovvero può essere anticipata fino ai limiti previsti dal sistema pubblico per la pensione di anzianità. In tal caso, l'anticipazione deve essere resa finanziariamente indifferente per l'ente con la riduzione dell'ammontare della pensione, secondo criteri attuariali. La pensione di anzianità può essere trasformata con la previsione della facoltà di anticipazione del pensionamento di vecchiaia e con il riconoscimento della facoltà di proseguire l'esercizio professionale.

7. La legge disciplina l'individuazione di obblighi od oneri a carico di soggetti non iscritti all'ente ovvero non obbligati alla iscrizione, nonché la ricongiunzione dei periodi assicurativi e la loro totalizzazione.

Art. 4.

(Norme finali)

1. I provvedimenti di cui all'articolo 3, adottati dagli enti previdenziali privati al fine di apportare modifiche normative a prestazioni e contribuzioni, in forza del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e dell'articolo 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e successive modificazioni, sono fatti salvi con efficacia dalla data della loro approvazione da parte dei Ministeri vigilanti, purché emanati nell'ambito dei poteri ad essi riconosciuti con la presente legge. La conformità dei suddetti provvedimenti ai poteri riconosciuti dalla presente legge è verificata dagli enti interessati con delibera sotto-

posta alla approvazione dei Ministeri vigi-
lanti.

2. Il comma 12 dell'articolo 3 della legge
8 agosto 1995, n. 335, è abrogato.

