

**A VENTI ANNI DAL DECRETO LEGISLATIVO
10 FEBBRAIO 1996, N. 103**

**POSITIVE ESPERIENZE PREVIDENZIALI DA
SOSTENERE E NON DA OSTACOLARE**

**Il decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103: una
legge di attuazione costituzionale**

Il decreto 103/1996 ha colmato un vuoto di tutela, grazie a norme “... volte ad assicurare, a decorrere dal 1° gennaio 1996, la tutela previdenziale in favore dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione, senza vincoli di subordinazione”.

Per questa ragione, il decreto è stato e rimane una fondamentale legge di attuazione costituzionale, con riferimento all’art. 38 della Carta costituzionale che riconosce il diritto dei lavoratori a prestazioni previdenziali adeguate, e all’art. 35 che vuole tutelato il lavoro in tutte le sue forme e, quindi, anche nella forma del lavoro autonomo dei liberi professionisti.

**Il pluralismo delle esperienze previdenziali: un
irrinunciabile valore riconosciuto anche dalla
legge**

Il decreto 103/1996 ha avuto – e conserva – un grande merito: ha previsto la costituzione di nuove “... forme autonome di previdenza obbligatoria...” per le diverse categorie di professionisti, in cui l’obbligatorietà dell’adesione dei professionisti – in precedenza non tutelati – è presupposto e



condizione della realizzazione del loro diritto alla tutela previdenziale.

Il decreto, a ragione, ha valorizzato il pluralismo delle esperienze previdenziali, presupponendo le peculiari dinamiche ed esigenze delle diverse categorie professionali.

Ciò, alla prova dei fatti e dell'ormai ventennale esperienza applicativa, ha rappresentato il presupposto del radicarsi di regimi previdenziali e di assistenza calibrati sulle realtà e le prospettive delle professioni interessate.

La messa a punto ed attuazione di misure finalizzate, da un lato, a migliorare i livelli di tutela previdenziale sotto il profilo dell'adeguatezza e, dall'altro, a costruire un articolato sistema di *welfare*, capace di offrire ai professionisti un diffuso sistema di sostegno nei vari momenti della vita professionale, ha rappresentato la stella polare di un'azione che ha visto gli enti come qualificati protagonisti dell'impianto e dello sviluppo di originali e ormai consolidate forme di tutela sia previdenziale che assistenziale.

La collaborazione fra gli enti: un'esperienza in atto e da sviluppare

La consapevolezza delle peculiarità delle diverse categorie professionali e dei riflessi che ciò riverbera nell'ambito previdenziale ed assistenziale non ha compromesso la possibilità della collaborazione fra gli enti, che per autonome scelte degli stessi si è tradotta e ancor di più può tradursi in azioni comuni volte a realizzare



sinergie, economie di scala e forme integrate di tutela.

Responsabilizzazione e autonomia

Il decreto 103/1996 ha consentito di sperimentare modelli di *governance* caratterizzati da una virtuosa combinazione di partecipazione, professionalità, efficienza nella gestione di enti che lo stesso decreto ha significativamente concepito come *soggetti di diritto privato*.

Nella rinuncia del decreto 103/1996 ad estendere alle nuove “... *forme autonome di previdenza obbligatoria...*” il tradizionale schema dell’ente pubblico previdenziale come ente strumentale dello Stato, è stato implicito il riconoscimento dell’autonomia dei nuovi enti di previdenza dei liberi professionisti, peraltro anche espressamente prevista per quanto riguarda la “*autonomia gestionale, organizzativa e contabile*”.

Una volta che si è optato per una formula istituzionale da sempre espressione e strumento di auto-amministrazione, come ha fatto il decreto 103/1996, non si può contraddire la scelta compiuta a monte.

Tutte le disposizioni, che si sono successivamente accumulate comportando vincoli impropri ed appesantimenti burocratici a carico degli enti, sono pertanto da accantonare a favore dell’unico atteggiamento coerente con l’impianto generale definito originariamente e più volte validato anche dalla Corte costituzionale. È, invero, doveroso un atteggiamento di rispetto di quanto la fonte legislativa originaria ha previsto ponendo le fondamenta di un sistema di responsabile auto-



amministrazione e indirizzo di risorse che, direttamente o indirettamente, provengono dagli iscritti agli enti in assenza, per esplicita previsione legislativa, di qualsiasi concorso della finanza pubblica.

L'estraneità dello Stato e di qualsiasi altra amministrazione pubblica al finanziamento, diretto o indiretto, dei regimi previdenziali facenti capo agli enti di cui al d.lgs. 103/1996, formalmente proclamata dalla legge, consente anche di rilevare l'improprietà della riconduzione di tali enti alla categoria degli "organismi di diritto pubblico" e di tutte le conseguenze che da tale infondato presupposto si è ritenuto di far derivare, come è accaduto per i vincoli alle spese concepiti per le pubbliche amministrazioni ed indebitamente estesi ad enti di diritto privato.

Il doveroso rispetto dello scopo previdenziale

Agli enti sono affidate risorse di natura e funzione previdenziale.

Prendendo a prestito le parole di una recente sentenza della Corte costituzionale, si può rilevare che quelle amministrate sono risorse interne ad autonomi circuiti previdenziali ed assistenziali, che non hanno natura tributaria.

Anche questa constatazione rileva a favore delle prerogative e dell'autonomia degli enti.

Quanto nasce con lo scopo previdenziale non può essere distolto dallo scopo a cui è destinato *ab origine*, pena il conflitto con i principi costituzionali



che la finalità previdenziale tipizzano e valorizzano rispetto alle altre.

I versamenti “coattivi” imposti agli enti sono anche per questo impropri.

In considerazione della provenienza e della speciale funzione dei patrimoni con finalità previdenziale, non può operare alcun automatismo che estenda ad essi vincoli e limiti pensati per il governo della finanza pubblica.

Controlli da semplificare, per renderli non soffocanti e anche più efficaci

Il settore degli enti di cui al decreto 103/1996 rappresenta un caso scuola di irrazionale costruzione del sistema di controllo.

Un eccesso di zelo ha portato a moltiplicare in maniera sicuramente eccessiva i soggetti controllori e le forme del controllo.

Ora, anche alla luce delle esperienze realizzate, è proprio giunto il momento di ripensare l'intero sistema, sulla base della convinzione che solo controlli resi essenziali e coordinati possono risultare efficaci e non soffocanti dell'autonomia degli enti e della tempestività della loro azione.

Quandanche non si voglia ridurre il numero delle disparate forme di controllo allo stato previste, affidate in maniera niente affatto coordinata ad una pluralità di soggetti, in ogni caso è da consentire un'unica reportistica standard utilizzabile ai propri specifici fini da tutti tali soggetti, con lo scopo, da una parte, di eliminare la moltiplicazione degli atti da produrre ed esibire



e ridurre gli adempimenti funzionalizzati al controllo e i relativi costi e, dall'altra, di assicurare una semplificazione degli interlocutori con cui gli enti devono confrontarsi.

La riforma del sistema, in uno con la circolazione delle informazioni fra gli organismi deputati al controllo e alla vigilanza, deve evitare un eccessivo assorbimento di tempo e risorse degli enti, nella convinzione che l'attuale assetto non è affatto coerente – e, anzi, è contraddittorio – con la finalità generale proclamata in termini di concorso dei controlli all'efficienza e alla qualità delle gestioni previdenziali.

Richiedono altresì una revisione le norme finalizzate alla verifica preventiva, sotto forma di approvazione di una pluralità di atti e delibere degli enti da parte dei Ministeri vigilanti.

A questo proposito, va sicuramente ristretto l'ambito delle delibere soggette ad approvazione preventiva da parte dei Ministeri vigilanti. Se ad esempio un ente vara un programma pluriennale di misura di *welfare*, non si giustifica che la delibera di sostituzione di una prestazione con un'altra all'interno del medesimo piano debba essere sottoposta all'approvazione preventiva solo perché è formalmente una delibera "*in materia di prestazioni*".

L'agire per programmi con respiro pluriennale è particolarmente congeniale agli enti e ciò va sostenuto anche superando forme di controllo puntuale sulle singole delibere verificando solo *ex post* la coerenza generale delle stesse rispetto al disegno programmatorio reso trasparente a monte.



In ogni caso, per la parte di delibere per le quali si vorrà mantenere una forma di controllo preventivo, sono da introdurre regole che ne salvaguardino la piena efficacia e la libertà degli enti di darne esecuzione una volta che sia trascorso un ristretto termine (60 giorni) dal momento della comunicazione alle amministrazioni vigilanti, senza che la richiesta di approfondimenti istruttori possa essere utilizzata come strumento dilatorio.

Indicazioni legislative in tal senso non mancano e ora si tratta di perfezionarle e di garantirne l'effettività, evitando che risultino vanificate anche a causa della pluralità di amministrazioni competenti a dire la propria sulle singole delibere.

Anche a questo riguardo, gli enti non possono che avere un unico interlocutore, abilitato ad interloquire per conto e in maniera vincolante per tutte le amministrazioni interessate.

La sostenibilità e l'adeguatezza delle prestazioni non sono da contrapporre

La sostenibilità è condizione dell'effettività della tutela nel susseguirsi delle generazioni degli iscritti.

Per questo, ragionevoli regole e cautele finalizzate a garantirla vanno considerate con favore ed applicate con rigore.

Guardare lontano, come è in particolare naturale per forme di previdenza, esige che si ponga attenzione anche all'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche che in futuro si erogheranno.



La tutela, come sarebbe vanificata dalla non sostenibilità, così non sarebbe all'altezza della funzione a cui è chiamata ove non attingesse un livello almeno minimo di adeguatezza.

I contributi integrativi: una soluzione positiva da perfezionare ulteriormente

In un sistema contributivo di calcolo, come quello proprio degli enti istituiti a seguito del decreto 103/1996, la prestazione pensionistica dipende largamente dai contributi accumulati oltre che dal meccanismo di rivalutazione.

Alla tendenza ad incrementare le aliquote dei contributi soggettivi autonomamente sviluppata dagli enti, si sono accompagnate notevoli – e, in verità, non giustificate – incertezze riguardo alla contribuzione integrativa.

La modifica dell'art. 8 del decreto 103, ad opera della l. 133/2011, ha confermato la facoltà degli enti di decidere la misura del contributo integrativo “... non inferiore al 2 per cento e non superiore al cinque per cento del fatturato lordo...” e, inoltre, ha dato esplicito rilievo al “... fine di migliorare i trattamenti pensionistici degli iscritti...” anche tramite la contribuzione integrativa.

Questo non è poco e non è affatto abnorme, dato che anche i contributi integrativi sono contributi di natura e funzione previdenziale al pari dei contributi soggettivi.

Il principio, dunque, è stato affermato in maniera esplicita dalla legge: la contribuzione integrativa





può essere impiegata nella formazione del montante da trasformare, a tempo debito, in rendita pensionistica.

Rimangono da superare resistenze e disparità a cui le diverse valutazioni espresse a livello amministrativo hanno portato nell'applicazione del principio; va, inoltre, definitivamente riconosciuto che le pubbliche amministrazioni, ove fruitrici dei servizi professionali degli iscritti agli enti, non possono sottrarsi all'incremento della contribuzione integrativa legittimamente adottata dagli Enti.

Nel sostenerlo, si ha anche il conforto della giurisprudenza amministrativa che, al riguardo, si è espressa chiaramente, annullando il provvedimento ministeriale che, a fronte della delibera dell'ente che portava il contributo al quattro per cento, pretendeva che lo si lasciasse invariato per le pubbliche amministrazioni (Trib. Lazio 25.1.2016, n. 966).

Le risorse degli enti – contributi e rendimenti – hanno natura e funzione strettamente previdenziali: ciò comporta un dovere di coerenza nel definire il prelievo tributario

Grazie ai versamenti contributivi, i nuovi enti previdenziali hanno formato ed incrementano, secondo criteri di sana e prudente gestione, patrimoni destinati alla realizzazione della finalità previdenziale.

La sottoposizione dei rendimenti derivanti da tale gestione ad un elevato prelievo tributario dà



luogo, di per sé e comparativamente, ad una evidente contraddizione.

Invero, il rinvio del prelievo alla fase successiva al pensionamento rappresenta l'opzione più confacente rispetto all'accumulo di risorse aventi natura e funzione strettamente previdenziali.

Per di più, il prelievo sul patrimonio degli enti è più pesante rispetto a quello applicato ad altre forme di risparmio.

Ciò rende ancor più giustificata ed urgente la rimozione della contraddizione operante a danno di enti che hanno il compito di attuare concretamente la funzione previdenziale di base.

In particolare, il superamento della doppia tassazione, attualmente estesa ai rendimenti e alle prestazioni pensionistiche al lordo dei rendimenti, con l'eliminazione o, quanto meno, la riduzione della tassazione sui rendimenti, rappresenta una soluzione necessaria per dare coerenza complessiva al regime tributario della previdenza dei liberi professionisti.

Il sistema di calcolo delle pensioni

Il decreto 103/1996 ha previsto un sistema di calcolo delle prestazioni pensionistiche di tipo contributivo, con una formulazione che ha dato adito all'interpretazione dei Ministeri vigilanti secondo cui la rivalutazione dei contributi sarebbe da legare esclusivamente all'andamento del PIL.

L'esperienza realizzata in questi anni conferma che il legame al PIL può risultare incongruo, per difetto e per ipotesi anche per eccesso, rispetto



all'effettivo andamento del valore del patrimonio di ciascun ente e alle dinamiche delle platee che ciascuno di essi interessano.

Già con riferimento al vigente quadro legislativo, la giurisprudenza ha fatto proprie ragionevoli considerazioni: *"... le singole Casse possono, senza oneri per lo Stato, prevedere, utilizzando ... gli utili di gestione, una rivalutazione maggiore che consente di erogare trattamenti pensionistici più alti. La determinazione assunta dal Ministero vanifica, in assenza di una norma imperativa di legge, l'autonomia negoziale collettiva riconosciuta a tali enti."* (Consiglio di Stato 18.7.2014, n.3859).

A questa prima decisione, ha fatto seguito la decisione del Tar Lazio che, a sua volta, con identica motivazione ha annullato il provvedimento del Ministero del Lavoro non disponibile ad approvare la delibera dell'ente che ha previsto una rivalutazione della contribuzione soggettiva versata dagli iscritti sulla base dell'incremento del PIL e del 50 % del maggior rendimento rinveniente dalla gestione del patrimonio (Tar Lazio 7.9.2015, n. 14015).

Ora, si tratta di consolidare legislativamente queste conclusioni, anche per superare la diversità di orientamenti emersi a livello amministrativo.

In particolare, si avverte l'esigenza di una nuova normativa che, una volta per tutte, riconosca la libertà degli enti di impiegare i rendimenti della gestione del patrimonio al fine di incrementare i montanti individuali e, anche per questa via, di farsi carico della questione dell'adeguatezza delle prestazioni previdenziali, limitandosi la nuova

normativa ad indicare le situazioni ostative della naturale destinazione dei rendimenti ai montanti e così evitando le defaticanti procedure di approvazione caso per caso delle delibere degli enti in materia.

Non solo pensioni, ma anche *welfare* integrato

La legge già fa riferimento all'adozione di "*interventi di welfare*" e alla realizzazione di "*finalità di assistenza*" da parte degli enti (art. 10-bis d.l. 76/2013) e tali previsioni sono state precedute da tante buone pratiche, realizzate dagli enti avendo ben presente le diversificate caratteristiche ed esigenze delle rispettive categorie professionali di riferimento a fronte delle differenze di genere, di età, di reddito, di dinamiche professionali, demografiche che le contraddistinguono.

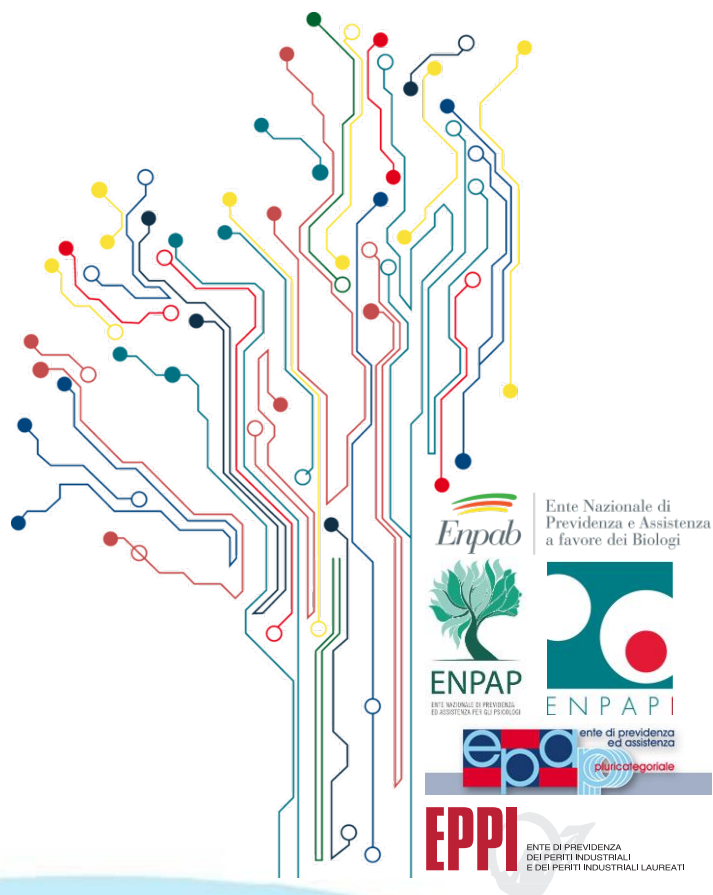
Nella prospettiva di *welfare* integrato, in cui forme di tutela non pensionistica possono anche aiutare a ricostituire condizioni funzionali al normale sviluppo dell'attività professionale e della tutela pensionistica, è senz'altro richiesto un intervento legislativo di conferma/rafforzamento di un ampio ruolo degli enti nel campo del *welfare*, ben sapendo che l'ampliamento dell'azione degli enti non solo consente forme avanzate di solidarietà di categoria, sinergie e utili relazioni fra le varie misure di *welfare* ma è anche conveniente sotto i profili della organizzazione e della acquisizione di servizi *welfare* che, a livello individuale, risulterebbero ben più costosi e, talora, nemmeno acquisibili nella qualità assicurata nella dimensione



collettiva e associata e, se opportuno, intercategoriale.

Su queste tematiche gli enti sono già ampiamente attivi.

Ora si tratta di far corrispondere alle iniziative intraprese un pieno riconoscimento, tramite un provvedimento legislativo che faccia, per quanto necessario, da completamento di quello impegnato a riconoscere l'autonomia degli enti nel campo pensionistico, confermando la legittimazione degli enti nell'elaborare progetti organici di misure di *welfare*, sostenute anche da apposite contribuzioni, che si integrino in vista del benessere degli iscritti e avendo ben presente che una responsabile *gestione* di funzioni di sicurezza sociale da parte degli enti merita regimi di trattamento fiscale non meno favorevoli di quelli applicati nell'area del lavoro dipendente.



APPUNTI

APPUNTI

