



VII Quaderno

(dell'avvocato)

Paolo Rosa



INTRODUZIONE

Con l'amico avv. Paolo Rosa ho condiviso un lungo periodo di impegno in Cassa Forense quali delegati (ben tre mandati) partecipando allo studio della riforma delle norme previdenziali.

Il Collega si è anche distinto nell'approfondimento delle tematiche economico-finanziarie per una corretta gestione del patrimonio in particolare nel suo mandato quale Presidente.

Continua ancor oggi ad interessarsi attivamente di questi argomenti, pubblicando scritti di stretta attualità, mosso dall'intento di diffondere non solo tra gli Avvocati ma anche tra i liberi professionisti tutta la cultura della previdenza a tutela di interessi a tutti comuni.

Questo suo settimo quaderno ne è riprova e ne consiglio la lettura.

(avv. Anna Maria Alberti, avvocato di Bologna)



Per la pausa natalizia, grazie sempre a *Diritto e Giustizia* della Giuffrè Francis Lefebvre, esce, on line, il mio VII quaderno di riflessioni, prevalentemente sul versante previdenziale ed economico.

Nei primi capitoli Vi intratterrò sulla situazione di Cassa Forense per poi passare più in generale alla politica di investimento delle Casse di previdenza dei professionisti.

Troverete le mie riflessioni sul tema del saldo previdenziale e della riforma, allo studio in Cassa Forense, della quale si sa poco o nulla per concludere con una meditazione approfondita sulla finanziarizzazione della previdenza e sulle sue ricadute negative.

INDICE

- Dopo il Presidente del CNF anche il Presidente di Cassa Forense finisce davanti al Tribunale di Roma per lo stesso motivo: la prorogatio del mandato pag. 6
- Natura delle casse di previdenza dei professionisti pag. 9
- Cassazione civile, Sezioni Unite 01.04.2020, n. 7645 pag. 10
- Un “non delegato” al vertice in prorogatio pag. 26
- Il blending dell’avvocatura pag. 27
- La previdenza complementare, che è facoltativa, si allinea ai migliori standard mentre quella obbligatoria per i professionisti resta al palo pag. 29
- L’avvocatura e gli ignavi pag. 32
- Il debito pubblico e il debito previdenziale pag. 34
- Si è squarciato un velo pag. 35
- Opting out in Cassa Forense pag. 38
- Opting out in Cassa Forense: seconda puntata pag. 40
- Fingere di non vedere aiuta l’illegalità pag. 42
- Le politiche di investimento delle casse di previdenza pag. 45
- La vigilanza sugli enti di previdenza e il TAR Lazio pag. 51
- La riforma delle casse di previdenza dei professionisti è ormai ineludibile pag. 56
- Recovery fund e il processo civile visto dalla periferia dell’impero pag. 58
- Investimenti e poltrone pag. 60
- Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico italiano e delle spese pubbliche connesse all’invecchiamento pag. 63
- Deterior surdus eo nullus, qui renuit audire pag. 72
- Bisogna uscire dagli equivoci pag. 74
- Noi dipendiamo dai mercati pag. 75
- Non sprechiamo questa crisi... in previdenza pag. 78

▪ In cauda venenum	pag. 81
▪ Il silenzio forense	pag. 83
▪ «Condividete quello che sto per dire... »	pag. 85
▪ Trasparenza, rischi e pecore	pag. 87
▪ La nostra rappresentanza	pag. 88
▪ Badanti e professionalità	pag. 90
▪ Il saldo previdenziale	pag. 95
▪ La riforma allo studio in Cassa Forense	pag. 97
▪ Tutti i nodi vengono al pettine e ciò che allontaniamo senza affrontare ritorna nella previdenza forense	pag. 102
▪ Corte di Cassazione, sez. Lavoro, ordinanza n. 28054/20	pag. 107
▪ La previdenza finanziarizzata	pag. 110

PROFESSIONE



PREVIDENZA FORENSE | 11 AGOSTO 2020

Dopo il Presidente del CNF anche il Presidente di Cassa Forense finisce davanti al Tribunale di Roma per lo stesso motivo: la prorogatio del mandato

di Paolo Rosa - Avvocato

Il tam tam sui social ha dato notizia della proposizione di un ricorso ex art. 700 c.p.c. nei confronti del Presidente di Cassa Forense, con udienza fissata al 21 agosto p.v..

Aver dovuto portare la questione in Tribunale è per me, che sono stato in CF, motivo di grande tristezza perché certifica la distanza tra il management e la base degli iscritti e il prevalere di quello "spirito di servizio" che tanti danni ha già fatto alla avvocatura italiana.

Ho ragione di ritenere, dato che il ricorso non è stato ancora pubblicato, che alla luce della sentenza della *Cassazione a Sezioni Unite n. 32781/18* e della successiva *sentenza n. 173/19 della Corte Costituzionale*, si contesti la *prorogatio*, da 4 a 5 anni, del mandato del Presidente di Cassa Forense.

È invece nota la posizione ufficiale di Cassa Forense, resa attraverso la lettera del suo Direttore Generale, per il quale, poiché il rinnovo parziale del CdA di Cassa Forense è slittato da aprile 2018 ad aprile 2019 e l'elezione del Presidente avviene nella stessa riunione in cui si procede al rinnovo parziale del Consiglio di Amministrazione, le prossime elezioni parziali del CdA si terranno nell'aprile 2021, contestualmente all'elezione del nuovo Presidente.

A me pare un'interpretazione dello Statuto di Cassa Forense quantomeno stravagante posto che nel 2016, quando è stato eletto il Presidente, vigeva ancora il vecchio Statuto, che prevedeva la durata biennale del mandato, solo con il nuovo Statuto portata a 4 anni e comunque non a 5 anni.

Non è dato però conoscere i motivi dello slittamento, nel 2018, del rinnovo parziale del CdA, così allungando arbitrariamente di un anno, il mandato dei Consiglieri in scadenza.

La sentenza della Suprema Corte, con l'autorità delle Sezioni Unite, sovra indicata, ha chiarito, in modo esaustivo, le ragioni per le quali i mandati debbono essere limitati nel tempo.

A tutto concedere, si sarebbe dovuta far approvare, dal Comitato dei Delegati prima e assentire poi dai Ministeri Vigilanti e tempestivamente pubblicarla sul sito istituzionale, una norma che autorizzasse la prorogatio di un anno perché l'istituto della prorogatio consente lo svolgimento dell'attività ordinaria ma non già di quella straordinaria e la cosa non è priva di ricaduta sugli atti di Cassa Forense.

Infatti, in uno stato costituzionale di diritto nessun principio può declinarsi in solitudine, ergendosi a tiranno di tutti gli altri principi.

Detto altrimenti, i principi vanno reciprocamente conciliati e compensati, attraverso la tecnica del bilanciamento.

Quando un organo è scaduto, può dunque rimanere in sella per scongiurare vuoti di potere, però subisce un affievolimento delle proprie competenze.

È questa la lezione che i giuristi traggono dalla sentenza costituzionale n. 68 del 2010 ma, come ho già scritto in un altro commento, gli avvocati sono tanti ma i giuristi sono pochi.

Ormai la decisione spetta alla magistratura ordinaria nell'interesse dei 250 mila iscritti a Cassa Forense anche alla luce della circostanza - per nulla trascurabile - che il Presidente, avendo già fatto tre mandati, non è più un delegato e quindi, per Statuto può concludere il suo mandato, ma dubito prorogarselo addirittura di un anno.

In Cassa Forense si possono fare 3 mandati per un totale di 12 anni; nel caso di specie siamo oltre i 4 mandati per un totale di 16 anni con proiezione verso il 17esimo (dal 2004 al 2021) e pensare che, presentando il nuovo Statuto, il Presidente così chiosava: «E' molto importante che l'approvazione del nuovo Statuto comporti anche l'entrata in vigore delle nuove regole elettorali poiché ciò impedisce il meccanismo, non del tutto proficuo, delle proroghe, già verificatesi in passato, e perché garantisce certezza dei tempi delle elezioni» (dal sito di Cassa Forense <http://www.cassaforense.it/cassa-forense-archivio/dai-ministeri-vigilanti-via-libera-al-nuovo-statuto-dellente/>).

Concludo facendo risaltare quel lontano personaggio e confrontarlo con il clima ed i comportamenti dei politici dei giorni nostri. Lucio Quinzio Cincinnato, nel 460 a. C., venne eletto Console suffectus, (la carica dei Consoli durava due anni, ma Cincinnato rinunciò al secondo anno del suo mandato e non volle essere rieletto); nel 458 a. C., venne nominato Dittatore, cioè magistrato supremo della Repubblica di Roma, (questa

carica durava per sei mesi, ma lui, dopo sedici giorni dalla vittoria contro gli Equi ed i Volsci, rinunciò all'incarico e si ritirò, oltre Tevere, per dedicarsi al lavoro dei suoi campi).

Oserei dire che, Cincinnato, è, veramente, un mirabile esempio di disinteresse.

Egli fu un buon Amministratore, oltre ad essere un buon Condottiero, ma la peculiarità di questo personaggio è, soprattutto, quella di essere una persona eccezionale, chiamata al servizio della Patria, ma nello stesso tempo non attaccato al potere e quindi, con discernimento straordinario, dopo aver servito lo Stato, rinunciò alle cariche pubbliche e si ritirò per dedicarsi al lavoro dei campi.

PROFESSIONE



PREVIDENZA FORENSE | 24 AGOSTO 2020

Natura delle casse di previdenza dei professionisti

di Paolo Rosa - Avvocato

E' passata , in silenzio , la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione sul danno erariale e le sue ricadute. Mi riferisco alla sentenza n. 7645/20 del 1° aprile 2020.

In tale arresto si afferma testualmente che:

- la privatizzazione rappresenta una innovazione di carattere essenzialmente organizzativo;
- il pregiudizio arrecato al patrimonio delle Casse è un danno a risorse pubbliche e dunque un danno erariale, la cui cognizione è devoluta alla giurisdizione della Corte dei Conti, perché quantunque trasformate in fondazione(o associazione aggiungo io) con personalità giuridica di diritto privato e con autonomia gestionale, organizzativa e contabile, l'Ente ha mantenuto un carattere pubblicistico essendo chiamato a svolgere l'attività istituzionale di assistenza e previdenza obbligatoria in favore di una particolare categoria di lavoratori alla quale si accompagna l'obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione.

Alla luce di quanto sopra diventa un boomerang l'opposizione alla pubblicazione del regolamento investimenti che avrebbe messo al sicuro il management dalla responsabilità per danno erariale.

Vigilantibus iura succurrunt non dormientibus!

Cassazione civile sez. un., 01/04/2020, (ud. 25/02/2020, dep. 01/04/2020), n.7645

FATTI DI CAUSA

1. - Facendo seguito ad un ricorso per sequestro conservativo ante causam, la Procura regionale per il Lazio della Corte dei Conti, con atto di citazione notificato in data 21 gennaio 2019 congiuntamente al pedissequo decreto di fissazione dell'udienza, ha convenuto in giudizio dinanzi alla Sezione giurisdizionale per il Lazio della Corte dei Conti il prof. D.M. per rispondere di danno erariale in concorso con il Dott. Z.L., per avere, il primo in veste di consigliere esperto in materia finanziaria e il secondo di direttore generale della Fondazione Ente nazionale di previdenza e assistenza dei medici e degli odontoiatri - ENPAM, cagionato al patrimonio della Fondazione un danno complessivo di oltre 65 milioni di Euro.

Il danno erariale addebitato ai convenuti è relativo alla gestione da parte di ENPAM di investimenti finanziari con perdite rilevanti a carico del bilancio dell'Ente previdenziale. I plurimi e continuati investimenti finanziari a notevolissimo rischio sarebbero violativi, secondo la Procura regionale, di norme dello statuto dell'Ente, del principio prudenziale nella gestione degli investimenti e di delibere del consiglio di amministrazione inerenti i parametri d'investimento.

In particolare, la Procura contabile ha contestato ai convenuti le seguenti cinque fattispecie di danno: 1) commissioni liquidate agli advisors per i titoli CDO - Collateralized Debt Obligation per Euro 43.678.532; 2) spese legali per la rinegoziazione dei titoli CDO per Euro 761.109,38; 3) spese legali inerenti ad azioni di rivalsa nei confronti delle banche emittenti i titoli CDO per Euro 3.148.985,82; 4) minusvalenza realizzata in bilancio a seguito della dismissione dei titoli (OMISSIS) e dei titoli (OMISSIS) per Euro 17.590.641,74; 5) spese legali attinenti la negoziazione dei titoli (OMISSIS) per Euro 619.967,06.

2. - A sostegno della giurisdizione della Corte dei Conti, l'atto di citazione del pubblico ministero contabile rileva che l'ENPAM, anche se costituisce una fondazione di diritto privato, svolge una attività di natura pubblica ed è sottoposto sia alla vigilanza del Ministero del lavoro e del Ministero dell'economia che al controllo della Corte dei Conti, secondo quanto previsto dal D.Lgs. 30 giugno 1994, n. 509, artt. 2 e 3. Sottolinea, inoltre, che la giurisdizione contabile consegue all'obbligo di applicazione alle

Casse previdenziali della normativa degli appalti pubblici, in qualità di organismi di diritto pubblico, e discende dall'inserimento delle medesime Casse nel conto economico consolidato, ai sensi della L. 31 dicembre 2009, n. 196, art. 1. Pertanto, secondo la Procura regionale, il notevolissimo danno arrecato al bilancio dell'ENPAM costituirebbe un danno all'erario.

3. - Ricevuta la notificazione dell'atto di citazione, con udienza fissata per la trattazione del giudizio di merito per il giorno 16 maggio 2019, D.M., con atto notificato il 20 e il 26 febbraio 2019, ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, chiedendo dichiararsi il difetto di giurisdizione della Corte dei Conti.

Ad avviso del ricorrente, non può astrattamente configurarsi, nella condotta attribuita al D., un danno all'erario, avendo essa prodotto, in ipotesi, un pregiudizio a carico del bilancio dell'ENPAM, vale a dire di un ente che, con il D.Lgs. n. 509 del 1994, è stato trasformato in una fondazione di diritto privato, dotata di autonomia giuridica e patrimoniale e che non si avvale di finanziamenti pubblici. L'attività pubblica esercitata dall'ENPAM non potrebbe ritenersi motivo sufficiente per affermare che l'eventuale pregiudizio arrecato alla Fondazione possa essere qualificato come danno erariale.

Il difetto assoluto di giurisdizione della Corte dei conti discenderebbe anche dal principio di insindacabilità, nel merito, delle scelte discrezionali assunte dagli amministratori tanto di enti pubblici quanto (come nella specie) di organismi di diritto privato. Il ricorrente richiama il contenuto della business judgement rule e deduce che il petitum sotteso al complessivo impianto accusatorio sviluppato dalla Procura si risolverebbe in censure dirette a sollecitare un sindacato in merito all'opportunità e alla ragionevolezza delle decisioni di investimento che sono state adottate dagli amministratori della Fondazione nel quadro delle diverse ed ampie opzioni messe a loro disposizione dallo statuto e dalle relative delibere di indirizzo.

4. - Il ricorso per regolamento preventivo è stato avviato alla trattazione camerale sulle base delle conclusioni scritte, ai sensi dell'art. 380-ter c.p.c., del pubblico ministero, che ha chiesto dichiararsi la giurisdizione della Corte dei Conti.

Secondo l'Ufficio della Procura generale della Corte di cassazione, la struttura giuridica dell'ENPAM quale fondazione di diritto privato all'indomani della trasformazione degli enti previdenziali attuata con il D.Lgs. n. 509 del 1994 e la natura privata dei rapporti di lavoro sorti

successivamente alla privatizzazione, non inciderebbero sulle funzioni pubbliche svolte dall'Ente, deputato ad assicurare prestazioni assistenziali e previdenziali in favore degli iscritti, dei loro familiari e superstiti nonché a realizzare ulteriori iniziative non lucrative di analoga natura.

Vi sarebbero specifici e convergenti connotati pubblicistici dell'ENPAM, destinati ad assumere rilievo decisivo, e comunque prevalente, rispetto alla struttura privatistica della Fondazione e all'assenza di finanziamenti pubblici diretti o indiretti. Oltre alla circostanza che il patrimonio inizialmente conferito all'Ente all'atto della trasformazione è indiscutibilmente pubblico, rileverebbero i seguenti elementi: l'obbligatorietà della contribuzione da parte degli iscritti; la perseguita funzione di previdenza e assistenza obbligatorie; le plurime disposizioni legali ispirate alla rigorosa protezione del patrimonio, proprio in quanto destinato a garantire le prestazioni di assistenza e previdenza pubblica a favore degli iscritti; la sottoposizione delle delibere sui bilanci e soprattutto sui criteri di individuazione e ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti alla vigilanza ministeriale; la previsione espressa dell'assoggettamento della gestione dell'ente al controllo della Corte dei Conti; il carattere vincolato del patrimonio e degli investimenti, funzionale in via esclusiva ad erogare le prestazioni istituzionali.

Ad avviso del pubblico ministero, compromettere la garanzia dei trattamenti assistenziali e previdenziali (tra cui si annovera quello pensionistico) in favore dell'ampia categoria degli iscritti si tradurrebbe nel pregiudicare l'assolvimento di una funzione pubblica che l'Ente svolge in luogo dello Stato, il quale proprio per preservare la destinazione del patrimonio ha apprestato ampi e stringenti strumenti di tutela.

Nè verrebbe in gioco l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali degli amministratori: sia perchè l'azione di responsabilità in concreto esperita è stata basata sulla violazione di precise disposizioni - di origine legale, statutaria e interna -, tutte espressive del principio prudenziale negli investimenti; sia perchè sugli amministratori dell'ENPAM - non equiparabili agli organi gestori di una società privata - grava l'obbligo di attenersi ad una attenta gestione delle risorse che rispetti in modo più che rigoroso i criteri indicati dalla legge, ribaditi dallo statuto ed attuati dalle delibere dell'Ente.

5. - In prossimità della Camera di consiglio il ricorrente ha depositato una memoria illustrativa.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. - Il ricorso per regolamento preventivo pone la questione se spetti alla Corte dei Conti la giurisdizione in tema di risarcimento del danno cagionato alla Fondazione Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici e degli odontoiatri - ENPAM da un amministratore a seguito di condotte poste in essere in dedotta violazione di norme espressive del principio prudenziale negli investimenti dell'Ente previdenziale.

2. - Occorre premettere che la Corte dei conti ha giurisdizione nei giudizi di responsabilità amministrativa per danno all'erario (art. 1, comma 2, del codice di giustizia contabile, approvato con il D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174).

2.1. - La giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità degli amministratori o dipendenti di enti pubblici è ancorata alla compresenza di due elementi, qualificanti la nozione di contabilità pubblica: uno soggettivo, che attiene alla natura pubblica del soggetto - ente od amministrazione - al quale l'agente sia legato da un rapporto di impiego o di servizio; l'altro oggettivo, che riflette la qualificazione pubblica del denaro o del bene oggetto della gestione nell'ambito della quale si è verificato l'evento, fonte di responsabilità (Cass., Sez. Un., 22 dicembre 2003, n. 19667).

La giurisprudenza ha precisato che si esercita attività amministrativa non solo quando si svolgono pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, si perseguono le finalità proprie dell'amministrazione pubblica mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato; con la conseguenza che il dato essenziale che radica la giurisdizione della Corte dei conti è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una pubblica amministrazione e non più dal quadro di riferimento - pubblico o privato - nel quale si colloca la condotta produttiva del danno (Cass., Sez. Un., 2 febbraio 2018, n. 2584).

Questa Corte regolatrice ha inoltre sottolineato che la responsabilità amministrativa per danno erariale postula una relazione funzionale tra il presunto autore dell'illecito e l'amministrazione pubblica: relazione che non implica necessariamente un rapporto di impiego in senso proprio, essendo sufficiente un rapporto di servizio nella sua accezione, appunto, di relazione funzionale che rende l'autore del danno partecipe dell'operato dell'amministrazione o dell'ente (Cass., Sez. Un., 14 gennaio 2015, n. 473). Tale rapporto di servizio sussiste allorchè un ente privato esterno all'amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse e

con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo nell'apparato organizzativo della P.A, mentre è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi secondo gli schemi generali previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto o in parte (Cass., Sez. Un., 30 agosto 2019, n. 21871).

Con riferimento, poi, al danno al patrimonio di una società a partecipazione pubblica conseguente a mala gestio da parte degli amministratori (o componenti dell'organo di controllo) e dei dipendenti, si è chiarito che esso non è qualificabile in termini di danno erariale, inteso come pregiudizio direttamente arrecato al patrimonio dello Stato o di altro ente pubblico che della detta società sia socio, atteso che la distinzione tra la società di capitali e i singoli soci e la piena autonomia patrimoniale della prima rispetto ai secondi non consentono di riferire al patrimonio del socio pubblico il danno che l'illecito comportamento degli organi sociali abbia eventualmente arrecato al patrimonio dell'ente, nè di configurare un rapporto di servizio tra l'ente medesimo e l'agente; pertanto, la domanda con la quale si fa valere la responsabilità degli organi sociali resta generalmente devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario (Cass., Sez. Un., 19 dicembre 2009, n. 26806; Cass., Sez. Un., 27 dicembre 2017, n. 30978; Cass., Sez. Un., 11 settembre 2019, n. 22712), mentre la giurisdizione della Corte dei Conti è ravvisabile eccezionalmente nelle due specifiche fattispecie delle società in house (Cass., Sez. Un., 25 novembre 2013, n. 26283; Cass., Sez. Un., 13 settembre 2018, n. 22409; Cass., Sez. Un., 21 giugno 2019, n. 16741; Cass., Sez. Un., 20 febbraio 2020, n. 4316) e delle società legali (Cass., Sez. Un., 22 dicembre 2009, n. 27092; Cass., Sez. Un., 3 marzo 2010, n. 5032; Cass., Sez. Un., 9 luglio 2014, n. 15594), caratterizzate, rispettivamente, da una struttura corrispondente ad un'articolazione interna alla stessa P.A. (cui è immanente il rapporto di servizio tra quest'ultima e gli amministratori e dipendenti della società) e da uno statuto speciale che consente di qualificarle come sostanziali enti pubblici.

3. - Assodato che il dato essenziale che radica la giurisdizione contabile è rappresentato dall'evento dannoso a carico di una pubblica amministrazione (Cass., Sez. Un., 14 aprile 2011, n. 8492), si tratta a questo punto di stabilire se la Fondazione ENPAM sia o meno, ai fini della configurabilità del danno erariale e della giurisdizione della Corte dei Conti, un'amministrazione pubblica.

4. - A tale quesito deve darsi risposta positiva.

5. - L'Ente nazionale di previdenza ed assistenza medici - ENPAM è stato trasformato in fondazione senza scopo di lucro e con personalità giuridica di diritto privato, con la denominazione di Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici e degli odontoiatri - Fondazione ENPAM.

In particolare, con la L. 24 dicembre 1993, n. 537, art. 1, comma 32 e comma 33, lett. a), punto 4, era stata conferita delega al Governo per riordinare e sopprimere enti pubblici di previdenza ed assistenza, ed era stata prevista la possibilità di privatizzare - nelle forme dell'associazione o della fondazione - gli enti che non usufruivano di finanziamenti pubblici, con garanzie di autonomia gestionale, organizzativa e contabile, ferme restandone le finalità istitutive e l'obbligatoria iscrizione e contribuzione agli stessi degli appartenenti alle categorie di personale a favore dei quali essi risultano istituiti.

In attuazione di tale delega, il D.Lgs. 30 giugno 1994, n. 509, art. 1, ha contemplato siffatto tipo di trasformazione ("Gli enti trasformati continuano a sussistere come enti senza scopo di lucro e assumono la personalità giuridica di diritto privato, ai sensi degli artt. 12 c.c. e segg.": art. 1, comma 2), condizionandolo all'assenza di finanziamenti pubblici ed esplicitamente sottolineando la continuità della collocazione dell'ente nel sistema.

La trasformazione dell'ENPAM operata dal D.Lgs. n. 509 del 1994, pur avendo inciso sulla forma giuridica dell'ente e sulle modalità organizzative delle sue funzioni, non ha modificato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza, che mantiene una funzione strettamente correlata all'interesse pubblico di assicurare dette prestazioni sociali a particolari categorie di lavoratori (Corte Cost., sentenza n. 7 del 2017). Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di affermare che "dal quadro così tracciato (dalla riforma) emerge che la suddetta trasformazione ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza svolta dagli enti, articolandosi invece sul diverso piano di una modifica degli strumenti di gestione e della differente qualificazione giuridica dei soggetti stessi: l'obbligo contributivo costituisce un corollario, appunto, della rilevanza pubblicistica dell'inalterato fine previdenziale. L'esclusione di un intervento a carico della solidarietà generale consegue alla stessa scelta di trasformare gli enti, in quanto implicita nella premessa che nega il finanziamento pubblico o altri ausili pubblici di carattere finanziario" (Corte Cost., sentenza n. 248 del 1997).

Il D.Lgs. n. 509 del 1994, artt. 2 e 3, evidenziano, d'altra parte, numerosi ed incisivi momenti di vigilanza e controllo nell'attività gestionale, organizzativa e contabile dell'Ente previdenziale privatizzato.

Dell'esistenza di un'evidente influenza è espressione, in particolare, la previsione di un potere di vigilanza affidato al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, unitamente al Ministero dell'economia e delle finanze. Nell'esercizio della vigilanza, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, approva lo statuto e i regolamenti della Fondazione nonché le delibere in materia di contributi e prestazioni. Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, può formulare motivati rilievi sui bilanci preventivi e i Conti consuntivi, sulle note di variazione al bilancio di previsione, sui criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti e sulle delibere contenenti criteri direttivi generali. Nel collegio dei sindaci della Fondazione deve essere assicurata la presenza di rappresentanti delle predette Amministrazioni.

A sua volta, la Corte dei Conti è chiamata ad esercitare il controllo generale sulla gestione, da parte della Fondazione, delle assicurazioni obbligatorie, per assicurarne la legalità e l'efficacia, e a riferirne annualmente al Parlamento (D.Lgs. n. 509 del 1994, art. 3, comma 5).

Viene altresì in evidenza la disposizione (l'allegato IV del codice dei contratti pubblici, approvato con il D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50; e, prima ancora, l'allegato III del codice dei contratti pubblici, approvato con il D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163) che qualifica la Fondazione ENPAM come organismo di diritto pubblico. E sebbene la detta qualificazione sia destinata a rilevare sul piano della disciplina di derivazione comunitaria in materia di aggiudicazione degli appalti ad evidenza pubblica e a garantire la massima concorrenza tra operatori economici (cfr. Cass., Sez. Un., 9 marzo 2012, n. 3692, in fattispecie riguardante Poste Italiane s.p.a.), non v'è dubbio che l'applicazione delle regole in materia di contratti pubblici è altresì funzionale ad una maggiore attenzione alla gestione delle "risorse pubbliche", consentendo all'ente aggiudicatore di individuare il miglior operatore economico, in una logica anche di trasparenza e di spesa più efficiente.

Con riguardo, poi, all'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, il permanere di connotati pubblicistici è avvalorato dall'inserimento dell'ENPAM nell'elenco delle amministrazioni pubbliche comprese nel conto economico consolidato, individuate ai sensi della L. 31 dicembre 2009, n. 196, art. 1, comma 3 e successive modificazioni.

Sotto questo profilo, è opportuno sottolineare che l'elenco delle amministrazioni pubbliche appartenenti al conto economico consolidato previsto dalla citata L. n. 196 del 2009, art. 1, comma 3, è stato istituito - come ha ricordato la Corte costituzionale (sentenza n. 7 del 2017, cit.) - in attuazione di precisi obblighi comunitari sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale ed Europeo, ai sensi del regolamento CE n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, modificato dal regolamento UE 549/2013 relativo al "Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali nell'Unione Europea" (SEC2010). I criteri utilizzati per la classificazione sono di natura statistico-economica. Tale regolamento è servente alla definizione delle politiche dell'Unione Europea ed al monito-raggio delle economie degli Stati membri e dell'Unione economica e monetaria (UEM), i quali "richiedono informazioni comparabili, aggiornate e affidabili sulla struttura dell'economia e l'evoluzione della situazione economica di ogni Stato membro o regione" (considerando n. 1 del regolamento UE n. 549/2013). L'ENPAM è classificato, secondo l'allegato A (Capitolo 2 "Unità e insiemi di unità" - I settori istituzionali - Amministrazioni pubbliche S.13) del regolamento UE n. 549/2013, nel sottosettore S.1314, afferente agli "Enti di previdenza e assistenza sociale" (2.117), il quale "comprende le unità istituzionali centrali, di Stati federati e locali, la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali che rispondono ai seguenti due criteri: a) in forza di disposizioni legislative o regolamentari determinati gruppi della popolazione sono tenuti a partecipare al regime o a versare contributi; b) le amministrazioni pubbliche sono responsabili della gestione dell'istituzione per quanto riguarda la fissazione o l'approvazione dei contributi e delle prestazioni, a prescindere dal loro ruolo di organismo di sorveglianza o di datore di lavoro".

La nuova configurazione dell'ENPAM, trasformato in fondazione con personalità giuridica di diritto privato con autonomia gestionale, organizzativa e contabile, non ne ha intaccato, dunque, gli essenziali connotati pubblicistici.

Rileva il D.Lgs. n. 509 del 1994, art. 1, comma 3, ai cui sensi "Gli enti trasformati continuano a svolgere le attività previdenziali e assistenziali in atto riconosciute a favore delle categorie di lavoratori e professionisti per le quali sono stati originariamente istituiti, ferma restando la obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione".

Le risorse della Fondazione sono assicurate iure imperli dall'ordinamento generale in base ad obblighi imposti da norme di diritto pubblico. L'esclusione di un intervento a carico della solidarietà generale consegue

alla stessa scelta di trasformare l'Ente, in quanto implicita nella premessa che nega finanziamenti pubblici diretti o indiretti; ma l'obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione espressione della solidarietà interna ai professionisti, a vantaggio dei quali l'Ente è stato istituito - consente di convogliare risorse economiche in favore della Fondazione in adempimento di obbligazioni ex lege cui i soggetti interessati non possono liberamente sottrarsi.

6. - Considerata isolatamente, ciascuna di siffatte peculiarità potrebbe non essere ritenuta sufficiente a smentire la natura esclusivamente privata di un ente che dal sistema normativo è qualificato come fondazione di diritto privato.

Sennonchè, quae singula non prosunt collecta iuvant.

Proprio l'insieme e l'intrinseca reciproca connessione delle suaccennate peculiarità legali - trattandosi di verificare la sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti in tema di azione di responsabilità esercitabile nei confronti degli organi e dipendenti dell'ENPAM, ed avuto riguardo alle finalità di pubblica tutela per le quali il legislatore ha istituito quella speciale giurisdizione - vale a persuadere che la trasformazione operata dal D.Lgs. n. 509 del 1994, ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza svolta dall'ENPAM.

L'Ente svolge una attività pubblica che si colloca nel quadro dell'art. 38 Cost., che prevede la funzione di previdenza e di assistenza obbligatoria e lo svolgimento di questo compito attraverso organi od istituti predisposti o integrati dallo Stato. La privatizzazione dell'Ente rappresenta una innovazione di carattere essenzialmente organizzativo.

7. - In questa prospettiva è pertinente il richiamo - puntualmente effettuato dal pubblico ministero nelle sue conclusioni scritte - alla giurisprudenza di questa Corte che ha ritenuto assoggettabili alla giurisdizione della Corte dei Conti le società legali, caratterizzate da uno statuto speciale che consente di qualificarle come sostanziali enti pubblici.

Si è infatti statuito (Cass., Sez. Un., 22 dicembre 2009, n. 27092, cit.) che spetta alla Corte dei Conti la giurisdizione in tema di risarcimento del danno cagionato alla RAI - Radio televisione italiana s.p.a., da componenti del consiglio d'amministrazione e da dipendenti di tale società e degli enti pubblici azionisti, in relazione alla nomina del direttore generale e al trattamento economico dello stesso e degli ex direttori generali; la RAI, infatti, nonostante la veste di società per azioni (peraltro partecipata totalitariamente da enti pubblici), ha natura sostanziale di ente pubblico,

con uno statuto assoggettato a regole legali, per cui essa è: designata direttamente dalla legge quale concessionaria dell'essenziale servizio pubblico radiotelevisivo; sottoposta a penetranti poteri di vigilanza da parte di un'apposita commissione parlamentare; destinataria di un canone d'abbonamento avente natura di imposta; compresa tra gli enti sottoposti al controllo della Corte dei Conti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; tenuta all'osservanza delle procedure di evidenza pubblica nell'affidamento degli appalti.

In questa stessa prospettiva, si è ribadito (Cass., Sez. Un., 3 marzo 2010, n. 5032, cit.) - con riferimento ai danni arrecati all'ENAV s.p.a. - che al fine di accertare se sussista, o meno, la giurisdizione della Corte dei Conti è irrilevante la circostanza che l'Azienda autonoma di assistenza al volo sia stata trasformata dalla L. 17 maggio 1999, n. 35, in società per azioni, giacchè: nella specie la totalità delle azioni dell'ENAV è dello Stato; molte attività dell'ENAV sono svolte - ex lege - con oneri totalmente a carico dello Stato; l'Ente presta un servizio pubblico essenziale; la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente con le modalità previste dalla L. 21 marzo 1958, n. 259, art. 12; all'ENAV si applicano della L. 5 agosto 1978, n. 468, artt. 25 e 30 (in tema di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio).

Espressione del medesimo indirizzo è Cass., Sez. Un., 9 luglio 2014, n. 15594, cit., secondo cui spetta alla Corte dei Conti la giurisdizione sull'azione di responsabilità promossa nei confronti degli organi e dei dipendenti dell'ANAS s.p.a., poichè la sua trasformazione in società per azioni non ne ha modificato gli essenziali connotati pubblicistici, essendosi tradotta nella mera adozione di una formula organizzativa corrispondente a quella della società azionaria; nè, del resto, il regime legale che la regola comporta la sua assimilabilità ad una società azionaria di diritto privato, atteso che, da un lato, la stessa è stata istituita con atto normativo e il relativo statuto è stato approvato con decreto ministeriale, mentre, dall'altro, è titolare di diritti il cui esercizio è condizionato dall'esistenza di concerto ministeriale, restando destinataria di entrate derivanti dall'utilizzazione di beni demaniali oltre che di funzioni pubbliche inerenti alle strade statali, con il correlato esercizio di potestà autoritative e con il diritto a fruire del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

In tutti questi casi la giurisprudenza delle Sezioni Unite ha riconosciuto che l'istituzione danneggiata, ancorchè si presenti all'esterno secondo un modello organizzativo privatistico, è sostanzialmente una pubblica amministrazione, il che è sufficiente a giustificare la configurabilità del

danno erariale e la giurisdizione della Corte dei Conti, che ha garanzia costituzionale.

8. - Le stesse ragioni che hanno indotto queste Sezioni Unite a ritenere configurabile la giurisdizione della Corte dei conti per i danni cagionati alle società legali RAI, ENAV e ANAS, ricorrono per la Fondazione ENPAM.

8.1. - D'altra parte, nel corso degli ultimi anni la nozione di pubblica amministrazione si è progressivamente frantumata e relativizzata.

Come ha sottolineato la dottrina, l'ingresso di nuovi soggetti, l'ampliamento delle funzioni svolte dagli apparati amministrativi e, soprattutto, il carattere flessibile della nozione di ente pubblico hanno mutato l'assetto tradizionale: se prima la pubblica amministrazione evocava l'immagine di un pianeta con i suoi satelliti (l'amministrazione statale, in posizione di centralità, con gli altri enti pubblici che le gravitavano intorno), oggi essa ha invece assunto le sembianze di una costellazione multilivello e policentrica.

Questa trasformazione, dalla pubblica amministrazione alle pubbliche amministrazioni, è rispecchiata nell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale: con il legislatore che via via sottopone, con espresse disposizioni, soggetti formalmente privati a regole pubblicistiche, e con il formante giurisprudenziale pronto a riconoscere, dando rilievo a dati sostanziali e funzionali, natura pubblicistica a soggetti formalmente privati, al fine di assoggettarli in tutto o in parte ad un regime di diritto pubblico.

La giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660), a sua volta, ha chiarito che la nozione di ente pubblico nell'attuale assetto ordinamentale non può ritenersi fissa ed immutabile: il riconoscimento ad un determinato soggetto della natura pubblicistica a certi fini non ne implica automaticamente la integrale sottoposizione alla disciplina valevole in generale per la pubblica amministrazione: "al contrario, l'ordinamento si è ormai orientato verso una nozione funzionale e cangiante di ente pubblico; si ammette... senza difficoltà che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica".

9. - In conclusione, il pregiudizio arrecato al patrimonio della Fondazione ENPAM è un danno a risorse pubbliche, e dunque un danno erariale, la cui cognizione è devoluta alla giurisdizione della Corte dei Conti, perchè - quantunque trasformato in fondazione con personalità giuridica di diritto privato e con autonomia gestionale, organizzativa e contabile - l'Ente ha

mantenuto un carattere pubblicistico, essendo chiamato a svolgere l'attività istituzionale (che si colloca nel quadro tutelato dall'art. 38 Cost.) di previdenza ed assistenza obbligatoria in favore di una particolare categoria di lavoratori, alla quale si accompagna l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione da parte degli iscritti, e come tale è sottoposto ad una penetrante vigilanza ministeriale e al controllo della Corte dei Conti, è qualificato organismo di diritto pubblico e compreso tra le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato.

10. - Si tratta di conclusione in linea con la giurisprudenza penale

di questa Corte (Cass., Sez. VI pen., 17 febbraio 2016, n. 23236, imp. Billè ed altri), la quale, nell'affermare che il presidente della Fondazione ENASARCO (ente anch'esso trasformato in persona giuridica di diritto privato a seguito del D.Lgs. n. 509 del 1994) riveste la qualità di pubblico ufficiale, non ha mancato di sottolineare:

che la trasformazione in fondazione di diritto privato "rileva solo sul piano della gestione perché l'ente continua a perseguire finalità di pubblico interesse, occupandosi della previdenza integrativa (a contribuzione obbligatoria) degli associati, imponendo tassazione ed erogando un servizio pubblico di previdenza e assistenza con la correlata vigilanza ministeriale e il controllo della Corte dei Conti; fruisce di un sistema di finanziamento tramite pubbliche risorse derivanti da quelle destinate a fini generali e connesso agli sgravi, alla fiscalizzazione degli oneri sociali e alla obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione garantiti agli enti previdenziali privatizzati; il suo patrimonio deriva dall'accumulazione delle imposte e dei contributi previdenziali pagati dagli obbligati per legge, che, poiché strumentale al servizio pubblico, anche se assunta nel patrimonio della fondazione, va gestita secondo il diritto pubblico";

che in definitiva "l'ente è una pubblica amministrazione che si occupa dell'assicurazione obbligatoria per invalidità e vecchiaia rientrante nella "previdenza sociale" che, ex art. 38 Cost., comma 4, e della L. 12 giugno 1990, n. 146, art. 1, costituisce pubblico servizio";

che "chi determina le scelte degli investimenti immobiliari di un ente a carattere previdenziale riveste la qualifica di pubblico ufficiale e non quella di incaricato di pubblico servizio perché la sua attività è esercizio della funzione pubblica inerente al migliore utilizzo di risorse al servizio previdenziale, svolta dall'ente pubblico non economico, in cui solo il risultato finale assume le forme del diritto privato".

11. - Alla conclusione in questa sede raggiunta non è di ostacolo la L. 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 183, che ha escluso per gli enti di

diritto privato di cui al D.Lgs. n. 509 del 1994, tra cui l'ENPAM, l'applicabilità, a decorrere dall'anno 2020, delle norme di contenimento delle spese previste a carico degli altri soggetti inclusi nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi della L. n. 196 del 2009, art. 1, ferme restando, in ogni caso, le disposizioni vigenti che recano vincoli in materia di personale. Questa disposizione, infatti, non solo lascia ferma l'osservanza dei vincoli in materia di personale, ma detta una disciplina soltanto parzialmente derogatoria, che tuttavia presuppone il mantenimento dell'ENPAM tra le "amministrazioni pubbliche" inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi della L. n. 196 del 2009, art. 1 (si veda, per una conferma in tal senso, il comunicato dell'ISTAT 30 settembre 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 30 settembre 2019, n. 229, il quale reca l'elenco e continua ad includere l'ENPAM tra le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato).

12. - Nè si pone come un precedente di segno diverso la recente Cass., Sez. Un., 12 dicembre 2019, n. 32608, che ha enunciato il principio secondo cui ai fini dell'affermazione della giurisdizione contabile in materia di azione di responsabilità nei confronti degli organi di gestione e di controllo di società di capitali partecipata da enti pubblici, dalla nozione di società in house providing sono escluse le società partecipate non già da una pubblica amministrazione come definita dal D.Lgs. n. 175 del 2016, art. 2, comma 1, lett. a), bensì da un soggetto - la Fondazione ENPAM - che, pur svolgendo un'attività pubblicistica ed essendo sottoposto alla vigilanza ministeriale e al controllo della Corte dei Conti, ha la qualificazione giuridica di ente privato e come tale opera all'esterno.

Questa pronuncia, infatti, non ha certo escluso la presenza di numerosi indici pubblicistici in capo alla Fondazione ENPAM, derivanti dalla funzione che essa è chiamata a svolgere; più semplicemente in un caso in cui veniva in rilievo il danno cagionato dalla mala gestio del presidente e del direttore generale di una società (Enpam Sicura s.r.l.) con socio unico la Fondazione EMPAM - ha rilevato che la Fondazione non è compresa nell'ambito della definizione di amministrazione pubblica data dal testo unico approvato con il D.Lgs. n. 175 del 2016, ai fini della disciplina delle società a partecipazione pubblica, pertanto escludendo che la nozione di società in house, come codificata nel citato testo unico, possa spingersi sino a ricomprendere società che non siano partecipate da una pubblica amministrazione secondo la definizione desumibile dal citato art. 2, comma 1, lett. a), che vi ricomprende "le amministrazioni di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 1, comma 2, i loro consorzi o associazioni per

qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale".

13. - Nè è pertinente il richiamo fatto dalla difesa del ricorrente all'ordinanza di queste Sezioni Unite (Cass., Sez. Un., 20 giugno 2012, n. 10132) che, con riferimento alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, ente anch'esso privatizzato del D.Lgs. n. 509 del 1994, ex art. 1, ha affermato che la natura "pubblica" dei contributi previdenziali dovuti dagli iscritti alla Cassa "non risulta rilevante ai fini di individuare il giudice cui la legge attribuisce la potestas iudicandi relativa perchè quella natura (derivata dalla finalità della contribuzione) riguarda unicamente il rapporto previdenziale tra la Cassa ed il proprio iscritto". Tale pronuncia, infatti, e l'affermazione in essa contenuta secondo cui "la giurisdizione tendenzialmente generale (ancorchè secondo ambiti la cui concreta determinazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore) in materia di contabilità pubblica attribuita alla Corte dei Conti riguarda ogni controversia inerente alla gestione di denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici da parte di un agente contabile e, quindi, suppone necessariamente la qualità pubblica del titolare del denaro gestito", non si riferiscono a un giudizio di responsabilità per danno erariale promosso dal procuratore regionale della Corte dei Conti. Detta pronuncia concerne infatti una controversia tra la Cassa e l'agente di riscossione dei contributi degli iscritti, al quale era stato ingiunto con decreto monitorio di restituire i tributi non versati ma riscossi: controversia nella quale l'agente della riscossione aveva promosso il regolamento per vedere affermata la giurisdizione della Corte dei Conti, richiamando la competenza generale riconosciuta dall'art. 103 Cost., comma 2, in materia di contabilità pubblica e i giudizi ad istanza di parte del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, ex art. 58.

14. - La soluzione delineata appare coerente con Cass., Sez. Un., 8 settembre 2016, n. 17748, che ha statuito che l'Istituto di previdenza e assistenza per i dipendenti del Comune di Roma (IPA) si connota come un'amministrazione autonoma collegata a Roma Capitale e deputata alla tutela di un interesse pubblicistico ad essa riferibile, sicchè il suo patrimonio deve essere gestito, indipendentemente dalla provenienza delle sue singole componenti, con criteri rispondenti alla migliore realizzazione di quell'interesse, senza poter essere utilizzato per altre ragioni. Ne consegue che le persone fisiche che rivestano cariche nei suoi organi di gestione o che siano membri del suo collegio dei revisori sono tenute, rispettivamente, onde non incorrere in responsabilità per danno erariale, ad amministrare quel patrimonio uniformandosi ai doveri che ha

un agente contabile e ad esercitare la vigilanza anche controllando che quei doveri vengano rispettati.

15. - Del pari infondato è il dedotto difetto di giurisdizione in ragione del principio di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute dagli amministratori.

Nella fattispecie, infatti, il Procuratore regionale della Corte dei Conti, con l'avviata azione di responsabilità per danno erariale, non ha certo inteso sollecitare il sindacato del giudice contabile su scelte proprie dell'amministrazione della Fondazione, ma ha censurato la condotta del convenuto perchè posta in essere in violazione di norme espressive del principio prudenziale degli investimenti delle Casse previdenziali e, in particolare, dell'art. 8 dello statuto adottato dall'ENPAM nonchè delle Delib. Consiglio Amministrazione 24 settembre 2004, n. 66 e Delib. Consiglio Amministrazione 28 giugno 2007, n. 33.

Così come prospettata, l'azione del pubblico ministero mira ad una valutazione da effettuare sulla condotta dell'amministratore secondo parametri di legittimità che la collocano all'interno della giurisdizione contabile e non esprimono un sindacato del merito delle scelte discrezionali dell'amministrazione (cfr. Cass., Sez. Un., 5 aprile 2019, n. 9680).

Il ricorrente sostiene che lo statuto e le delibere dell'ENPAM lasciavano ampi margini di apprezzamento in ordine alla gestione degli investimenti; sottolinea che le scelte di investimento compiute risultavano, secondo una valutazione ex ante, del tutto ragionevoli; evidenzia che i Ministeri vigilanti e la stessa Corte dei Conti in sede di controllo - pur esaminando periodicamente i bilanci redatti dalla Fondazione in cui erano riportati i titoli acquistati, con l'indicazione anche della categoria di appartenenza, e pur avendo ricevuto specifiche informative da parte di ENPAM in merito alla composizione del proprio portafoglio - non avevano mai avanzato perplessità in ordine alla ammissibilità degli investimenti compiuti.

Si tratta, invero, di profili che riguardano, non la giurisdizione, ma la fondatezza della azione esercitata dal pubblico ministero della Corte dei Conti. Compete infatti alla Corte dei Conti - appartenendo al merito della proposta azione di responsabilità per danno erariale accertare se la disciplina di settore (in particolare, l'art. 8 dello statuto dell'ENPAM, nella formulazione vigente al tempo delle condotte, e le Delib. del consiglio di Amministrazione dell'Ente) consentisse o meno, con riferimento alla gestione degli investimenti mobiliari, l'acquisto dei prodotti finanziari e il compimento delle operazioni contestate al convenuto.

16. - E' dichiarata la giurisdizione della Corte dei Conti.

17. - Non vi è luogo a pronuncia sulle spese, stante la natura di parte solo in senso formale del Procuratore regionale della Corte dei Conti, peraltro rimasto intimato.

P.Q.M.

dichiara la giurisdizione della Corte dei Conti.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio in seguito a riconvocazione, il 20 marzo 2020.

Depositato in Cancelleria il 1 aprile 2020

PROFESSIONE



PREVIDENZA FORENSE | 26 AGOSTO 2020

Un "non delegato" al vertice in prorogatio

di Paolo Rosa - Avvocato

Riflessioni sull'ordinanza del Tribunale di Roma del 24 agosto 2020 con cui è stato rigettato il ricorso proposto nei confronti di Cassa Forense e del suo Presidente.

Il recente provvedimento del *Tribunale di Roma* sul mandato del Presidente di Cassa Forense ha rilevato che:

- anche in seno alle fondazioni vi sono diritti soggettivi da tutelare avanti la giurisdizione ordinaria;
- che il mandato elettorale del presidente è scaduto nell'aprile 2020 e nessuna norma statutaria prevede il prolungamento della durata oltre il termine prescritto, né alcun principio dell'ordinamento può sorreggere il travalicamento del limite temporale di durata del mandato;
- mancando una norma statutaria transitoria ne consegue che la disposta proroga deve inquadrarsi nell'istituto della prorogatio con poteri limitati all'ordinaria amministrazione e agli atti urgenti, necessitati non indifferibili.

Una brutta pagina nella storia di Cassa Forense che non avremmo mai voluto leggere perché certifica i danni che lo "spirito di servizio" cagiona quando il prolungato esercizio del mandato cristallizza rendite di posizione e impedisce l'avvicendamento nell'accesso agli organi di vertice.

PROFESSIONE



PROFESSIONE FORENSE | 04 SETTEMBRE 2020

Il blending dell'avvocatura

di Paolo Rosa - Avvocato

Il blending è un'arte educativa, pensiamo all'olio, dove il blending è una combinazione di olive di provenienze e sfumature diverse unite per creare un nuovo e diverso profilo di flavour e gusto.

Per altro verso il blending, come raccolta di fondi pubblici e privati, è incoraggiato anche dalle istituzioni europee si veda, ad esempio, EU Platform for Blending in External Cooperation.

Nell'avvocatura italiana il blending si è rivelato una miscelazione mal riuscita e vediamo il perché.

Sulla rivista La previdenza forense n. 1, gennaio – aprile 2020, che pochi aprono dal cellophane, a pagina 20 e seguenti, si trovano i numeri dell'avvocatura italiana.

La popolazione degli avvocati residenti in Italia al 1° gennaio 2020 è salita a oltre 245.000 professionisti, circa 2.000 in più rispetto all'anno precedente, con un aumento dell'8 per mille sul saldo tra nuove iscrizioni e cancellazioni dagli ordini professionali.

Il tetto pensionabile è pari 98.050,00 euro l'anno. Ebbene degli oltre 245 mila avvocati solo 17.634 dichiarano un reddito superiore al tetto pensionabile con una percentuale sul totale del 7,7.

Negli ultimi decenni abbiamo assistito al fenomeno della massificazione dell'avvocatura italiana.

Con il termine massificazione si indica un fenomeno sociale e politico, tipico della contemporaneità, caratterizzato dall'annullamento dell'individuo e della sua singolarità, nella totalità della massa come aggregato variegato e informe.

Il termine massa, nel linguaggio politico dell'800, è esattamente l'opposto di élite o gruppo scelto, indica i più mediocri rispetto ai pochi e migliori. La massa quindi è tutto ciò che è dequalificato e si contrappone a una

minoranza che occupa specifiche, determinate e qualificate funzioni all'interno della società.

Se l'élite ha portato l'avvocatura italiana all'attuale degrado, tanto élite non è e, in ogni caso, ha dimostrato totale carenza di lungimiranza. Credo sia indispensabile indire al più presto un congresso straordinario dell'avvocatura italiana per cominciare a invertire quel processo di massificazione che ci ha portato nel degrado più allarmante.

PROFESSIONE



PREVIDENZA FORENSE | 07 SETTEMBRE 2020

La previdenza complementare, che è facoltativa, si allinea ai migliori standard mentre quella obbligatoria per i professionisti resta al palo

di Paolo Rosa - Avvocato

La Commissione di vigilanza sui fondi pensione il 29 luglio 2020 ha adottato le direttive alle forme pensionistiche complementari in merito alle modifiche e integrazioni recate al d.lgs. 05.12.2005, n. 252, dal d.lgs. 13.12.2018, n. 147 in attuazione della direttiva UE 2016/2341 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali dopo il completamento della procedura di consultazione, posta in essere dalla COVIP a partire dal 28.03.2019.

Le direttive, si tratta di 25 pagine, si possono leggere direttamente sul sito www.covip.it cliccando sulla voce provvedimenti del 29.07.2020.

Nel nuovo art. 4-bis sono previsti i requisiti generali in materia di sistema di governo cui debbono uniformarsi i fondi pensione nel senso che il sistema di governo deve risultare proporzionato alla dimensione, natura, portata e complessità delle attività del fondo pensione, affinché la struttura non risulti indebitamente onerosa.

Il sistema deve essere disegnato in modo tale da rispondere alla prioritaria esigenza, attuale e prospettica, di tutela degli aderenti e dei beneficiari e da garantire l'efficienza e l'efficacia dei processi interni e di quelli esternalizzati, l'idonea individuazione e gestione dei rischi, nonché l'attendibilità e l'integrità dei dati e delle informazioni, anche contabili, inerenti ai profili gestionali e lo svolgimento delle attività gestionali nel rispetto dei criteri di sana e prudente gestione. Il comma 5, dell'art. 4-bis, del decreto n. 252/2005 prescrive inoltre l'adozione, da parte dei fondi pensione, di un efficace sistema di controllo interno per garantire il rispetto delle regole, la funzionalità del sistema gestionale e la diffusione di valori di corretta amministrazione e legalità.

Il comma 7, dell'art. 4-bis, prevede che siano almeno due i soggetti deputati ad amministrare effettivamente un fondo pensione. La norma è

evidentemente volta a evitare che un fondo sia, di fatto, amministrato da un unico soggetto.

La normativa prescrive che il sistema di governo debba essere descritto in un apposito **documento, da redigersi, con cadenza annuale**, e con pubblicazione sul sito web del fondo, unitamente al bilancio.

È prevista la realizzazione del **documento politiche di governance** che prende a riferimento: le politiche di gestione dei rischi, il sistema di controllo della gestione finanziaria, il piano strategico sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il sistema informativo del fondo pensione, i piani di emergenza, la politica di esternalizzazione delle funzioni / attività, la politica di remunerazione, la politica di gestione dei conflitti di interesse.

Il nuovo articolo 5 del decreto n. 252/2005 prevede una più chiara ripartizione delle funzioni e competenze dei vari organi del fondo pensione così da meglio delimitare le responsabilità dei vari soggetti coinvolti nella governance del fondo.

Sono, inoltre, meglio definiti i compiti dell'organo di controllo del fondo pensione e indicati gli adempimenti di comunicazione cui è tenuto il predetto organo nei confronti della COVIP a fronte di eventuali irregolarità riscontrate nell'esercizio delle sue funzioni.

Il nuovo art. 5-*bis*, del decreto n. 252/2005, elenca poi le funzioni fondamentali di cui i fondi pensione si devono dotare.

Si tratta della funzione di gestione dei rischi, della funzione di revisione interna e della funzione attuariale con individuazione dei compiti specifici di ciascuna funzione.

L'art. 5-*septies* del decreto n. 252/2005 detta disposizioni per le esternalizzazioni delle attività e delle funzioni, essendo la esternalizzazione una modalità alternativa allo svolgimento delle medesime attività tramite soggetti interni. Ciascun fondo pensione è chiamato a compiere una valutazione circa l'opportunità di esternalizzare attività proprie, piuttosto che affidarle a risorse interne. Le relative scelte devono essere motivate e documentata.

L'esternalizzazione non esonera però gli organi del fondo dalle rispettive responsabilità. L'art. 5-*octies* del decreto n. 252/2005 detta l'obbligo per i fondi pensione di dotarsi di una politica di remunerazione e individua i principi cui la politica di remunerazione deve uniformarsi.

L'art. 5-*sexies* del decreto n. 252/2005 reca disposizioni in merito ai requisiti di professionalità e onorabilità, alle cause di ineleggibilità e di incompatibilità e alle situazioni impeditive.

L'art. 7 del decreto n. 252/2005 disciplina e regola il depositario delle risorse dei fondi pensione.

Il nuovo comma 3-*bis*, dell'art. 7-*bis*, del decreto n. 252/2005 prevede che le fonti istitutive dei fondi che erogano direttamente le rendite e che non dispongano di mezzi patrimoniali adeguati debbano considerare la finalità di perseguire un'equa ripartizione dei rischi e dei benefici tra le generazioni quando decidono di rimodulare il regime di contribuzione e quello delle prestazioni.

Si tratta di una disposizione che formalizza un principio fondamentale da tenere presente negli accordi sottoscritti in materia.

Sono poi indicate le norme di carattere penale e sanzionatorio. Per quanto riguarda il profilo soggettivo, si evidenzia che tra i soggetti punibili per il reato di false informazioni sono ora ricompresi anche i direttori generali e i titolari delle funzioni fondamentali. I predetti soggetti possono inoltre essere destinatari di sanzioni amministrative pecuniarie laddove gli stessi violino gli obblighi relativi alle rispettive competenze.

Ampio rilievo alla necessità di disporre di siti web, tecnologie informatiche e rapporti con gli iscritti.

Numerose previsioni di nuova introduzione impongono la pubblicazione di alcuni specifici documenti, o comunque di informazioni, da parte dei fondi pensione agli iscritti.

Tali adempimenti rafforzano l'esigenza che i fondi pensione dispongano di un sito web perché il sito web deve diventare uno strumento sempre più diretto a semplificare la gestione dei rapporti fra il fondo pensione, gli aderenti e i potenziali aderenti.

PROFESSIONE



PROFESSIONE FORENSE | 11 SETTEMBRE 2020

L'avvocatura e gli ignavi

di Paolo Rosa - Avvocato

Il 4 settembre 2020 il Comitato degli iscritti a Cassa Forense ha organizzato in Roma una manifestazione di protesta.

Il Comitato su Facebook conta 7333 membri. Alla manifestazione in Roma erano presenti poco più di 30 con giustificato disappunto degli organizzatori.

Il miglior commento io lo trovo su Dante, che qui ripropongo:

canto terzo dell'Inferno, versi 31-51:
E io ch'avea d'error la testa cinta,
dissi: «Maestro, che è quel ch'ì' odo?
e che gent'è che par nel duol sì vinta?».
Ed elli a me: «Questo misero modo
tengon l'anime triste di coloro
che visser senza infamia e senza lodo.
Mischiate sono a quel cattivo coro
delli angeli che non furon ribelli
né fur fedeli a Dio, ma per sé foro.
Caccianli i ciel per non esser men belli,
né lo profondo inferno li riceve,
ch'alcuna gloria i rei avrebber d'elli».
E io: «Maestro, che è tanto greve
a lor che lamentar li fa sì forte?».
Rispuose: «Dicerolti molto breve.
Questi non hanno speranza di morte,
e la lor cieca vita è tanto bassa,
che 'nvidiosi son d'ogne altra sorte.
Fama di loro il mondo esser non lassa;

misericordia e giustizia li sdegnano:
non ragioniam di lor, ma guarda e passa»

Ognuno faccia le sue valutazioni ma i temi in discussione sono dibattuti sui social da gran parte dell'avvocatura italiana. Che abbia ragione chi parla "di una minoranza miope dell'avvocatura"?

PROFESSIONE



PREVIDENZA | 17 SETTEMBRE 2020

Il debito pubblico e il debito previdenziale

di Paolo Rosa - Avvocato

Come ha scritto, giustamente, Paolo Savona il problema del nostro debito pubblico non è il rimborso ma il costo necessario per rinnovarlo e delle possibili conseguenze che dipendono dallo stato della fiducia sull'Italia.

Oggi abbiamo la grande opportunità attraverso il Recovery Fund. Se aumenteremo gli investimenti, lasceremo ai nostri figli e nipoti più capitale, se aumenteremo invece l'assistenza, lasceremo solo debiti. Il giusto mix è un'utopia perché in economia, come in previdenza, 1 + 1 fa sempre 2 e mai 3 o 4.

Oggi il debito pubblico italiano è pari 2.505 miliardi. Si veda il contatore sul sito dell'Istituto Bruno Leoni, a disposizione di tutti (www.brunoleoni.it).

Ugualmente per il debito previdenziale latente per le Casse di previdenza dei professionisti che, per legge, non possono godere di aiuti statali. Il debito previdenziale latente non viene mai dichiarato dagli enti previdenziali se non di sfuggita, qua è là, nei vari bilanci tecnici, sconosciuti alla maggior parte degli iscritti. Lo si trova evidenziato nel report ALM che viene però segretato.

Propongo allora che ogni Cassa si doti, sul proprio sito istituzionale, di un contatore per dare, visivamente, a tutti gli iscritti, obbligati per legge a esserlo, il "polso" della situazione.

Se il debito sale deve suonare il campanello d'allarme per riforme non più rinviabili. Ricordo che l'iscrizione, per il professionista, è obbligatoria e non facoltativa e allora tutto deve essere in chiaro.

PROFESSIONE



PREVIDENZA | 18 SETTEMBRE 2020

Si è squarciato un velo

di Paolo Rosa - Avvocato

Qualche giorno fa in Senato (i video sono diventati virali sul web) rappresentanti di varie associazioni di liberi professionisti hanno evidenziato, nei soli tre minuti che avevano a disposizione, una serie infinita di criticità delle Casse di previdenza dei professionisti, tutti chiedendo il ritorno in INPS.

Sono volate parole forti alle quali non credo seguiranno querele bensì auspico che la politica finalmente si occupi del problema che io evidenzio da molti anni e i miei sei quaderni di approfondimento ne sono la prova concreta.

Pochi giorni fa Itinerari previdenziali (www.itinerariprevidenziali.it) ha pubblicato il Settimo Report Annuale Investitori istituzionali italiani: iscritti, risorse e gestori per l'anno 2019.

Riporto le pag. 73 e 74 che riguardano gli investimenti delle Casse di previdenza.

Tabella 8.3 - Le variazioni patrimoniali delle Casse dei Liberi Professionisti - dati di raffronto 2019 su 2018

Le Casse con una crescita del patrimonio netto maggiore del 9%			
Cassa	Patrimonio 2019	Patrimonio 2018	Var. %
ENPAB	109.768.733	97.110.230	13,04%
ENPAIA	137.036.186	122.126.830	12,21%
INPGI Gestione Separata	709.791.335	632.911.296	12,15%
CNPADC	8.838.573.650	7.978.750.740	10,78%
ENPAIA Agrotecnici	4.148.573	3.777.714	9,82%
ENPAV	713.915.871	653.302.019	9,28%

Il totale investito. Il dato sull'investimento dell'attivo patrimoniale delle 19 Casse privatizzate conferma, in linea con gli anni precedenti, una spiccata tendenza per **l'investimento diretto** che vale il **79,5%** degli

88,54 miliardi di attivi; il valore degli **investimenti diretti** è pari a **70.403.754.407 di euro** mentre gli **investimenti indiretti**, tramite mandato, ammontano a **18.145.800.264 di euro**. Occorre tuttavia precisare che una buona parte degli investimenti diretti, **quasi il 60%**, è realizzato tramite polizze e fondi OICR o Fi che pur essendo scelto dalla Cassa è pur sempre risparmio gestito.

Gli investimenti diretti. I 70,40 miliardi di investimento diretto, di cui alla **figura 8.4**, risultano impegnati nelle seguenti asset class:

- a)** investimenti immobiliari (4,83%);
- b)** monetari (7,99%);
- c)** obbligazionari (12,43%);
- d)** azionari (5,19%);
- e)** polizze (0,79%);
- f)** OICR (29,49%);
- g)** FIA (23,34%);
- h)** ETF (3,12%);
- i)** altre attività non rientranti nelle precedenti (12,84%).

Dall'analisi emerge che gli OICR rimangono lo strumento privilegiato in termini di investimento da parte delle Casse, seguiti da strumenti finanziari alternativi, FIA (sostanzialmente invariati rispetto al dato del 2018). I due strumenti da soli fanno oltre il 50% degli investimenti diretti delle Casse.

Rispetto all'anno 2018 (figura 8.4) risulta in crescita, proseguendo il trend positivo dell'anno scorso, l'investimento in OICR (la percentuale sul totale degli investimenti diretti cresce di +1,63%) e in ETF sale al 3,12% (rispetto al 2,39% del 2018). In controtendenza rispetto al 2018, gli investimenti monetari che crescono sino al 7,99% del totale (rispetto al 6,91% del 2018).

Figura 8.4 - Gli investimenti diretti delle Casse dei Liberi Professionisti, anno 2019

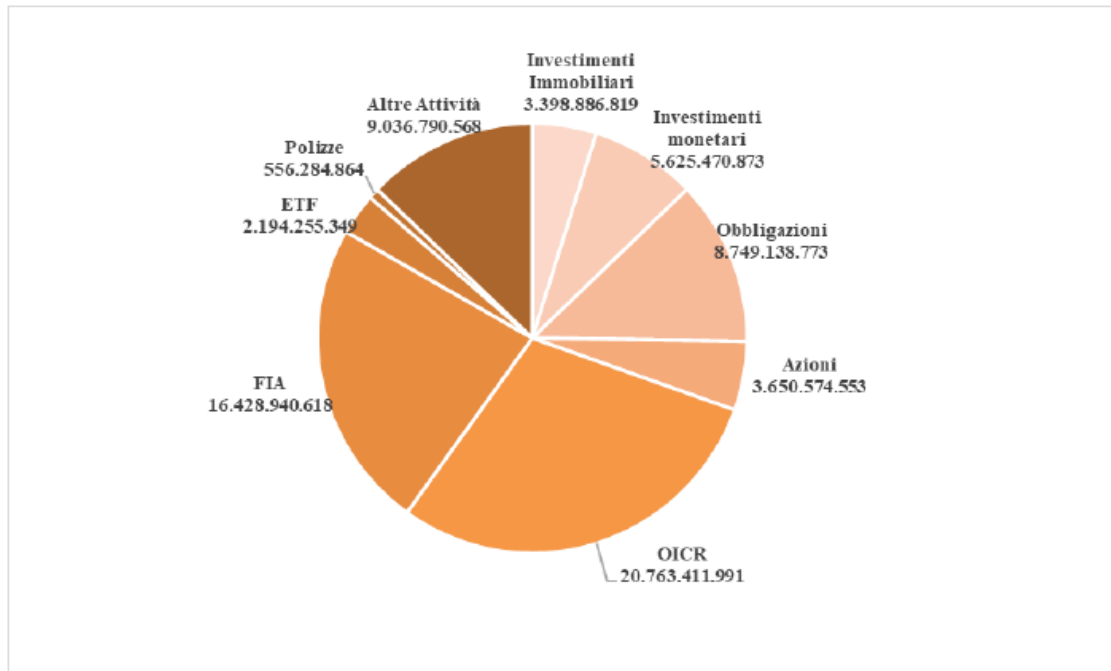
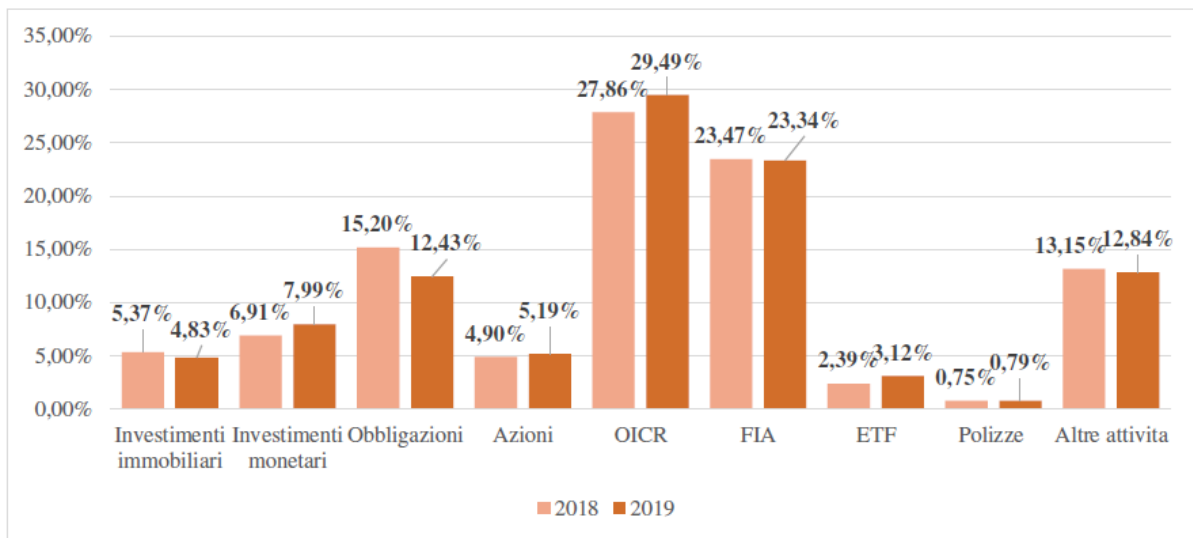


Figura 8.4.1 - Confronto dettaglio investimenti diretti: anni 2018-2019



Non sfuggerà che l'investimento diretto vale il 79,5% degli 88,54 miliardi attivi; il tutto, com'è noto, senza regole cogenti perché il regolamento investimenti è di là da venire.

Problema evidenziato anche dal Presidente della COVIP nella sua relazione annuale per l'anno 2019.

Qualche problemino c'è e va affrontato.

PROFESSIONE



PREVIDENZA FORENSE | 24 SETTEMBRE 2020

Opting out in Cassa Forense

di Paolo Rosa - Avvocato

Si tratta di consentire a una platea di almeno 100 mila avvocati di non versare i contributi minimi obbligatori che la riforma della mia presidenza aumentò, congelandoli nel tempo, per meglio finanziare le pensioni minime, che sono la stragrande maggioranza e contenere il debito previdenziale latente.

La super commissione in Cassa Forense dovrebbe quindi abolire i contributi minimi per renderli proporzionali al reddito così da intercettare le aspettative di almeno 100 mila avvocati.

L'opting out è però difficile da realizzare perché comporta, proprio per i più giovani, la riduzione della tutela obbligatoria oltre al peggioramento del bilancio della fondazione.

Come scrivevo nel 2014, nel mio articolo *[La infrazionabilità degli anni di iscrizioni ai fini pensionistici in Cassa Forense](#)*, la previdenza è un puzzle da maneggiare con cura e quindi richiede grande competenza e professionalità nel muovere i pezzi proprio per evitare l'effetto domino che può portare al crollo dell'intero sistema previdenziale.

Oggi l'opting out è reso problematico, dal sistema di finanziamento a ripartizione, dall'esistenza di 30 mila pensioni in essere, quasi tutte retributive (mediamente paghi 1 e prendi 4) senza possibilità di agire con contribuzione di solidarietà per il divieto ormai consolidatosi nella giurisprudenza di legittimità.

Ovviamente all'interno di una stessa categoria di lavoratori non si possono creare delle gabbie previdenziali e quindi, a mio avviso, l'intero sistema previdenziale forense dovrà essere ridisegnato cercando di conciliare le opposte esigenze.

Io capisco che i giovani avvocati di oggi, con i modestissimi redditi di cui dispongono, non possano pensare alla previdenza perché impegnati nella sopravvivenza, ma la fondazione dovrebbe introdurre, al posto del tanto discusso welfare attivo, una contribuzione figurativa proprio per garantire la continuità dello zainetto previdenziale e la garanzia del trattamento previdenziale alla fine del percorso lavorativo.

PROFESSIONE



PREVIDENZA FORENSE | 25 SETTEMBRE 2020

Opting out in Cassa Forense: seconda puntata

di Paolo Rosa - Avvocato

In questa seconda parte dirò cose “sgradevoli” ma realistiche. Il sistema previdenziale forense si è affermato quando gli avvocati erano pochi, in periodo di forte espansione demografica e soprattutto economica. Per questo è stato adottato il sistema di finanziamento a ripartizione con calcolo retributivo della pensione.

Questo sistema ha consentito politiche di sostegno dei redditi nell’età post lavorativa e di prevenzione della povertà tra gli anziani ma ha mostrato, al tempo stesso, una intrinseca tendenza al sovradimensionamento e all’eccessiva generosità.

È noto che, mediamente, in Cassa Forense paghi 1, come contribuzione, e incassi 4, come pensione. Naturalmente vi sono avvocati che versano in contribuzione 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 per ricevere, al momento del pensionamento, sempre 4.

Ma questi benefattori, per lo più locati al Centro - Nord, sono pochi (7-8% sul totale) e oggi non sono più in grado di finanziare il sistema.

Bisogna altresì tener conto del **processo demografico in corso**, da leggersi come riduzione della natalità e aumento della speranza di vita, con un’evidente contrazione della platea dei lavoratori iscritti (ovvero dei soggetti che contribuiscono al sistema pensionistico) rispetto a quella dei pensionati (ovvero dei soggetti che ne beneficiano).

Recentemente, in un convegno organizzato da ANF a Roma, proprio il Direttore di Cassa Forense ha fatto presente che, secondo le proiezioni attuariali di Cassa Forense, nel 2050 il rapporto iscritti attivi / pensionati sarà di 1:1.

L’**insostenibilità finanziaria** dei sistemi pensionistici a ripartizione è un concetto sul quale vi è un sempre più largo consenso il che impone la necessità di correggere le distorsioni microeconomiche.

Tali distorsioni, che non dipendono dal meccanismo finanziario della ripartizione in sé e per sé, ma piuttosto dall'assenza di una forte correlazione, a livello individuale tra contributi versati e prestazioni incassate.

Il sistema non è equo perché le retribuzioni più dinamiche, che sono anche quelle mediamente più elevate, risultano nettamente avvantaggiate, in termini di tasso di rendimento, rispetto ai profili retributivi più bassi e più piatti.

Oggi l'Italia è seconda solo alla Spagna per numerosità di avvocati con un insostenibile rapporto sulla popolazione, in specie al Sud dove raggiunge un tasso che non può che creare totale povertà.

A mio giudizio l'insieme di questi dati dovrebbe indurre il management di Cassa Forense a una riforma di sistema.

Non basta più una riforma parametrica, che implica aggiustamenti più o meno rilevanti nei parametri che definiscono il sistema al fine di ricondurlo all'equilibrio finanziario come incrementi delle aliquote contributive, aumento dell'età effettiva di accesso alla pensione, modifiche nei coefficienti utilizzati nelle formule per il calcolo della pensione, restrizioni ai meccanismi di indicizzazione.

Qui ci vuole una riforma radicale perché le misure parametriche sovra descritte rappresentano un classico esempio di conflitto intergenerazionale, giacché l'aumento dei contributi penalizza soprattutto le classi giovani e lavorative, mentre la riduzione delle pensioni si scontra, oltre che con la giurisprudenza dei diritti acquisiti, anche con il disagio morale derivante dal venire meno a passate promesse.

Bisogna uscire dalla lettura miope dei dati: oggi abbiamo 250 mila avvocati, per lo più poveri, che si arrabattano nel quotidiano per sopravvivere e che quindi non riescono anche solo a pensare al loro futuro previdenziale.

L'opting out io lo vedo come un rapido ritorno in INPS o una profondissima riforma strutturale che veda un primo pilastro obbligatorio, con prestazioni uguali per tutti, e un secondo pilastro a capitalizzazione pura dove ognuno possa costruirsi la sua pensione in base alle rispettive esigenze e possibilità.

Continuare nell'esistente con piccoli ritocchi a me pare oggi un'inutile e dannosa perdita di tempo.

PROFESSIONE



PROFESSIONE FORENSE | 29 SETTEMBRE 2020

Fingere di non vedere aiuta l'illegalità

di Paolo Rosa - Avvocato

«Ritirarsi dalle proprie responsabilità e fingere di non vedere non è un comportamento neutrale: al contrario costituisce un obiettivo e un concreto aiuto all'illegalità e a chi la coltiva». Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, onora così la figura di Giorgio Ambrosoli, l'avvocato che non finse di non vedere e che da commissario liquidatore della Banca privata italiana si oppose in totale solitudine al faccendiere siciliano Michele Sindona, pagando con la vita il suo coraggio.

Su CFnews.it il Direttore della rivista "La previdenza forense" così scriveva:

«Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con sentenza n. 32781 del 19.12.2018, in tema di elezioni dei Consigli degli Ordini circondariali forensi, hanno affermato che la disposizione di cui all'art. 3, terzo comma secondo periodo, della Legge n. 113 del 12 luglio 2017, in base alla quale i consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi, si intende riferita anche ai mandati espletati anche solo in parte prima della sua entrata in vigore.

Quindi, secondo le SS.UU., a far tempo dall'entrata in vigore di detta legge (21 luglio 2017) e fin dalla sua prima applicazione in forza del 3° comma del suo art. 17, non sono eleggibili gli avvocati che abbiano già espletato due mandati consecutivi di componente dei Consigli dell'Ordine (esclusi quelli di durata inferiore al biennio ai sensi del 4° comma del medesimo art. 3 l. 113/17), ancorché solo in parte sotto il regime anteriore alle riforme di cui alle l. 31 dicembre 2012 n. 247 e 12 luglio 2017 n. 113.

Il Consiglio Nazionale Forense, dopo tale sentenza, nel corso di due procedimenti riguardanti reclami presentati avverso le decisioni delle Commissioni Elettorali degli Ordini degli Avvocati di La Spezia e di Savona, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, ritenendo la normativa sul divieto del terzo mandato irragionevole per:

la limitazione del diritto di elettorato attivo e passivo;
la compromissione dell'autonomia normativa degli ordini forensi;
la sua portata retroattiva.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 173 del 10.07.2019, ha respinto i "dubbi" del Consiglio Nazionale Forense ed ha dichiarato:

non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 113 del 12.7.2017, nella parte in cui prevede che i consiglieri dei consigli circondariali forensi non possono essere eletti per più di due mandati, non arrecando la norma alcuna limitazione del diritto di elettorato attivo e passivo, nonché la compressione dell'ambito di autonomia riservato agli ordini circondariali forensi quali enti pubblici non economici a carattere associativo;

non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.11-quinquies del d.l. n. 135 del 14.12.2018, inserito dalla Legge di conversione n. 12 dell'11.02.2019, nella parte in cui prevede, con norma di interpretazione autentica, che il divieto di elezione operi per i mandati iniziati anteriormente all'entrata in vigore della legge n.247 del 2012 che ha stabilito tale divieto, in riferimento agli artt. 2,3,18,48,51 e 118 della Costituzione.

Di seguito l'Assemblea dell'Organismo Congressuale Forense, nella seduta del 20 luglio 2019, dopo avere considerato:

che il quadro normativo di riferimento sul divieto del terzo mandato ha avuto il vaglio positivo della Corte costituzionale, che con sentenza n.173/2019 ha indicato i principi generali che ne consentono una corretta interpretazione costituzionalmente orientata;

che alla luce di tale pronuncia la questione del regime intertemporale, in tema di applicazione del limite del doppio mandato, può dirsi definitivamente chiarita e risolta, pur restando alcuni isolati e particolari casi per i quali sarà comunque necessario l'intervento del Giudice nei relativi ricorsi già pendenti;

che gli avvocati stanno uniformandosi ai principi così fissati, sia in relazione alle elezioni in corso di svolgimento che per i casi in cui le stesse si erano già concluse;

esprime soddisfazione per il fatto che il quadro normativo che regola il meccanismo di elezione degli organi di rappresentanza istituzionale forense sia stato definitivamente chiarito, nella certezza che l'Avvocatura italiana e le sue istituzioni, con spirito di responsabilità, sapranno darvi conforme attuazione, assicurando il sereno funzionamento delle istituzioni forensi.

Vicenda definita? Si spera proprio che sia così, anche se qualche irriducibile fatica ancora a prenderne atto».

Gli irriducibili erano tanti e non ne hanno preso atto, tant'è vero che pochi *quavis de populo* hanno prima adito il TAR Lazio e poi riassunto avanti il Tribunale di Roma che si è pronunciato prima con l'ordinanza cautelare del 13.03.2020 e poi con l'ordinanza di merito del 25.09.2020 dichiarando gli avvocati A.M., A.P., G.P., M.M.D.S.L., S.S., G.A., C.O. e S.S. ineleggibili alla carica di consigliere del Consiglio Nazionale Forense.

A tutt'oggi non ho visto prese di posizione dei resti del CNF, dei COA e di OCF. Il dubbio, che imbarca ogni anno debiti consistenti a carico dell'avvocatura, ha dato la notizia dopo aver polemizzato con i giornalisti del Fatto Quotidiano.

Questo è lo stato dell'arte, davvero deprimente.

PROFESSIONE



PREVIDENZA FORENSE | 02 OTTOBRE 2020

Le politiche di investimento delle casse di previdenza

di Paolo Rosa - Avvocato

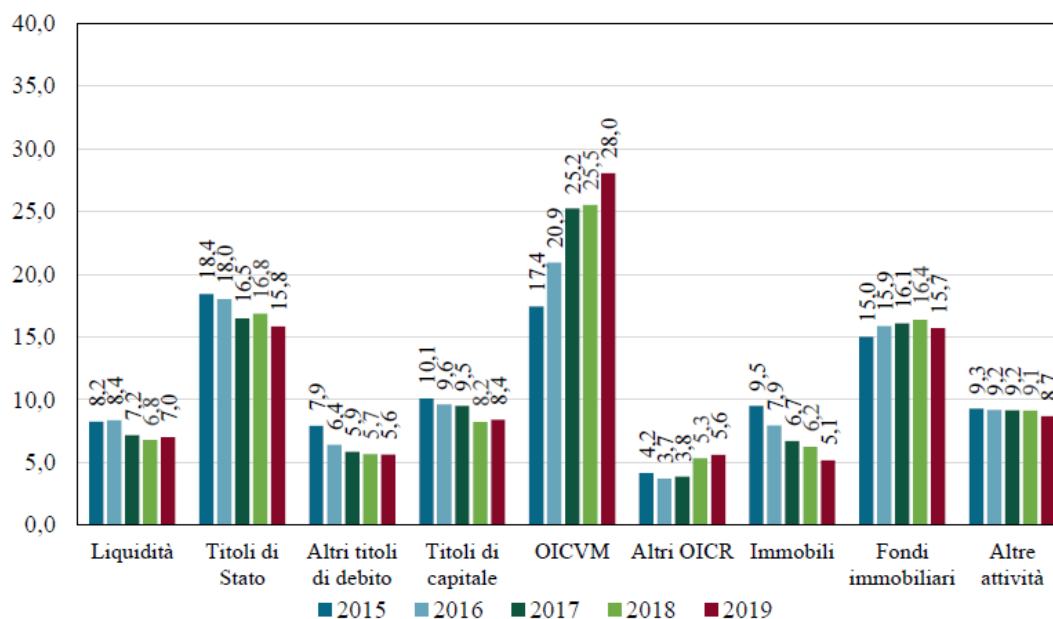
La COVIP – Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione – ha pubblicato il quadro di sintesi per l'anno 2019, leggibile sul sito internet della Commissione.

Nell'ultimo quinquennio, l'evoluzione delle quote delle singole classi di attivo sul totale (cfr. Tav. 5) mostra:

- la riduzione degli **investimenti immobiliari**. Questi ultimi, comprensivi anche delle quote di fondi immobiliari, sono passati dal 24,5 per cento del 2015 al 20,8 del 2019 ancorché, in valore assoluto, il totale complessivo resti rilevante (20 miliardi di euro rispetto ai 18,5 del 2015);
- la diminuzione dei **titoli di Stato**, dal 18,4 per cento del 2015 al 15,8 del 2019; è scesa anche la quota degli **altri titoli** di debito dal 7,9 al 5,6 per cento;
- l'aumento rilevante delle quote di **OICR** che, considerate al netto dei fondi immobiliari, salgono dal 21,6 per cento del 2015 al 33,6 del 2019;
- la diminuzione dei **titoli di capitale**, dal 10,1 per cento del 2015 all'8,4 del 2019.

Casse di previdenza. Principali componenti delle attività

(dati di fine anno; valori in percentuale delle attività totali)



Le partecipazioni in società immobiliari controllate sono incluse nella voce "Immobili". Le polizze assicurative sono incluse nella voce "Altre attività".

Il tutto nell'assenza di regole cogenti, pur se di previdenza obbligatoria si tratta, e con frammentazione documentale che riduce l'efficacia dell'azione di vigilanza condotta in materia di investimenti, rendendo meno agevoli i controlli che la COVIP è chiamata a svolgere.

Il perché lo si legge nella premessa, che qui riporto integralmente.

«L'articolo 14 del Decreto legge 98/2011 ha attribuito alla COVIP le funzioni di vigilanza sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio degli enti previdenziali ex Decreto lgs. 509/1994 e Decreto lgs. 103/1996 (di seguito, per semplicità, casse di previdenza), delegando a un decreto la disciplina in materia di investimento delle risorse finanziarie, di conflitti di interessi e di depositario[1].

L'iter di approvazione di tale regolamento non risulta tuttavia ancora concluso.

Conseguentemente, le casse di previdenza risultano ancora ad oggi gli unici investitori istituzionali affrancati da una regolamentazione unitaria in materia, regolamentazione che, viceversa, è di livello primario e secondario per i fondi pensione. Per questi ultimi, con il recepimento della

c.d. Direttiva IORP II sono state fra l'altro recentemente introdotte previsioni che aumentano il grado di dettaglio della disciplina, soprattutto in materia di governance, allo scopo di incrementare il livello di qualità dei processi decisionali e la capacità di monitoraggio dei rischi, attraverso la chiara e documentata attribuzione delle responsabilità e la definizione puntuale delle funzioni fondamentali nella struttura organizzativa dei fondi pensione. Ne consegue che il divario regolamentare tra fondi e casse tende ad allargarsi ulteriormente.

In questi anni la COVIP ha richiamato ripetutamente all'attenzione la necessità di perfezionare il procedimento di emanazione del predetto regolamento, ritenendo che esso, da un lato, costituisca un presupposto assolutamente necessario per perseguire in maniera più adeguata e fattiva l'obiettivo di una gestione delle risorse sana e prudente nell'interesse degli iscritti e, dall'altro, possa fornire un importante contributo anche al miglioramento dell'azione di vigilanza, consentendo alla stessa di inserirsi in un alveo caratterizzato da regole chiare ed omogenee.

Va, tra l'altro, sottolineato come lo schema di regolamento in attesa di emanazione, modellandosi in buona parte sull'analogo provvedimento regolatorio relativo ai fondi pensione (DM 166/2014), ha un approccio più di ordine qualitativo che quantitativo. In prevalenza tende cioè ad affermare una serie di principi e criteri di sana e prudente gestione che nella strategia di investimento devono essere seguiti piuttosto che definire una serie puntuale di limiti di ordine quantitativo rispetto alle singole asset class.

Profilo centrale dello schema di regolamento è, infatti, l'affermazione che le casse di previdenza devono dotarsi di procedure e strutture organizzative professionali e tecniche, che risultino adeguate alla dimensione e complessità del portafoglio, alla politica di investimento adottata, ai rischi assunti nella gestione. I processi di investimento devono essere adeguatamente documentati e le procedure di monitoraggio e gestione dei rischi devono essere congruenti.

Questa Autorità torna pertanto ad auspicare la rapida emanazione del regolamento, nella convinzione che ciò fornirebbe finalmente anche per questo importante settore del risparmio previdenziale una cornice normativa oggettivamente necessaria per le ragioni sopra evidenziate e sufficientemente flessibile da consentire alle singole casse l'adozione di scelte autonome e responsabili in ragione delle specificità dei rispettivi assetti. Ciò, sia per quanto attiene alla regolamentazione interna di ciascun ente, sia con riguardo alla concreta composizione del proprio portafoglio.

In un contesto che risultasse finalmente provvisto di adeguata regolamentazione, potrebbe anche essere valutata la semplificazione connessa al superamento delle procedure di evidenza pubblica per la selezione dei gestori. Nella selezione dei gestori, infatti, come in genere nelle attività di investimento, occorre poter operare attraverso processi di lavoro, da un lato, trasparenti e documentati, dall'altro, efficienti e dinamici. Anche al di là degli aspetti formali che caratterizzano le procedure di evidenza pubblica, il presidio prudenziale nello svolgimento dell'attività di selezione dei gestori risiede, ad avviso della COVIP, nell'effettiva esistenza di procedure idonee a garantire la concreta coerenza tra obiettivi e modalità gestionali, preventivamente definiti dagli organi competenti, e criteri di scelta dei gestori, attraverso una trasparente comparazione delle offerte contrattuali e dei costi applicati assistita nel merito da robuste valutazioni istruttorie. Necessario presupposto di tale semplificazione resta ovviamente la previa definizione di un complessivo quadro normativo, nel rispetto del quale le casse di previdenza siano tenute a determinare in maniera puntuale i processi attraverso i quali assumere le decisioni relative alla gestione delle risorse, compresa la scelta dei gestori.

Il completamento del quadro regolamentare favorirebbe il rafforzamento strutturale delle casse di previdenza e la più completa definizione di processi decisionali lineari e tracciabili, rendendone più efficace l'operatività in un ambito, quello delle scelte di investimento, fortemente sollecitato dalla complessità dei mercati finanziari.

Dal rafforzamento strutturale dipende anche il ruolo che le casse di previdenza, come i fondi pensione, possono svolgere per lo sviluppo dei mercati finanziari e la crescita dell'economia; come soggetti depositari di un capitale che guarda al lungo periodo, possono fornire un contributo di stabilizzazione a mercati caratterizzati da momenti di elevata volatilità. Per esercitare pienamente questo ruolo occorrono soggetti in grado di operare in condizioni di incertezza, adottando decisioni che sono rese sempre più complesse dall'evoluzione continua degli strumenti di investimento e dello stesso universo investibile, che ora, anche con riguardo al nostro Paese, comincia ad includere attività non tradizionali, tipicamente non negoziate nei mercati regolamentati, caratterizzate da un più elevato grado di illiquidità.

Per favorire lo sviluppo di iniziative destinate al finanziamento della crescita delle imprese e delle infrastrutture del nostro Paese, occorre che le scelte e le responsabilità che competono ai singoli operatori possano inquadarsi in una cornice normativa adeguata e stabile e nel contesto di politiche economiche e finanziarie a sostegno della ripresa che sappiano individuare con lungimiranza le migliori soluzioni in un piano strategico di

interventi. In un'ottica di rinnovata progettualità per il Paese e di evoluzione dell'offerta di adeguati strumenti finanziari, anche le casse possono svolgere un'azione importante per la crescita dell'economia e lo sviluppo dei mercati finanziari, contribuendo ad affrontare i problemi che un'economia, come quella italiana, pone anche in relazione al suo tessuto industriale e al suo mercato dei capitali, ovviamente avendo sempre riguardo, come pietra angolare del proprio operato, all'interesse degli iscritti in una prospettiva di carattere previdenziale.

Al rafforzamento dei processi di investimento delle casse di previdenza, si reputa possa concorrere anche lo sviluppo del nuovo sistema di segnalazioni statistiche e di vigilanza che la COVIP ha avviato. Il progetto in atto, nell'ottica di una più articolata rappresentazione delle informazioni e di accrescimento del livello di automazione e di flessibilità di utilizzo dei dati, intende mettere a fattor comune l'esperienza già realizzata positivamente con riguardo alle forme pensionistiche complementari, promuovendo anche maggiore consapevolezza da parte degli enti, con effetti migliorativi sul piano gestionale.

* * *

In termini più generali, si osserva che il quadro normativo volto a disciplinare la gestione delle casse di previdenza, oltre ad essere incompleto per la perdurante assenza del richiamato regolamento, risulta per altri aspetti datato, essendo il complesso della normativa primaria sostanzialmente risalente alla metà degli anni novanta.

In particolare, si richiama nuovamente l'opportunità di un intervento di manutenzione evolutiva per quanto attiene alla disciplina del rapporto tra le amministrazioni vigilanti e le casse di previdenza (di fatto risalente al 1994, anno di privatizzazione degli enti), che attualmente risulta sostanzialmente incentrato sulla repressione di gravi violazioni di legge, con il conseguente commissariamento dell'ente. Si potrebbe superare l'esclusività di tale approccio – da mantenere, ovviamente, per i casi di particolare gravità che rendono necessario un intervento di completa discontinuità rispetto alla gestione precedente – introducendo procedure di intervento dotate di adeguata gradualità che possano consentire il superamento delle inefficienze riscontrate, attraverso l'individuazione delle migliori soluzioni sul piano gestionale e della governance.

Nonostante il quadro normativo risulti ancora incompleto, la COVIP ha comunque svolto in questi anni le proprie funzioni di controllo sugli investimenti delle casse di previdenza trasmettendo puntuali e dettagliati referti ai Ministeri vigilanti ma anche svolgendo diversi approfondimenti su specifici aspetti della gestione, pure attraverso iniziative di carattere ispettivo. In tale ambito ha posto particolare attenzione alla correttezza e linearità del processo decisionale seguito nelle scelte di investimento, al

ruolo svolto dagli advisor, ai sistemi di controllo della gestione finanziaria, oltre che alla verifica di specifiche operazioni poste in essere.

Sulla base della complessiva attività di analisi e vigilanza svolta, la COVIP ha acquisito una rilevante mole di dati e di informazioni, caratterizzati da un significativo grado di omogeneità. Di tale patrimonio informativo, in progressiva crescita, l’Autorità dà annualmente conto mettendo a disposizione, anche per il tramite del proprio sito web, il quadro di sintesi sugli aspetti più significativi emersi dalle rilevazioni effettuate».

Quando 1.700.000 professionisti se ne renderanno conto sarà troppo tardi.

[1] Le casse di previdenza sono in tutto 20, sono costituite in forma di associazione o fondazione, hanno come platea di riferimento varie categorie di liberi professionisti e, in taluni casi, di lavoratori dipendenti; 16 casse presentano quale principale finalità l’erogazione di prestazioni pensionistiche di base, tre casse hanno quale scopo l’erogazione di prestazioni aggiuntive rispetto a quelle dell’Assicurazione Generale Obbligatoria, mentre una cassa (ONAOSI) è volta esclusivamente all’erogazione di prestazioni di carattere assistenziale a favore degli orfani di alcune categorie di professionisti. Due delle casse (INPGI ed ENPAIA) ex d.lgs. 509/1994 (complessivamente pari a 15) hanno inoltre istituito al loro interno rispettivamente una e due gestioni patrimonialmente separate ai sensi del Decreto lgs. 103/1996, destinate a specifiche collettività di riferimento.

PROFESSIONE



PREVIDENZA FORENSE | 08 OTTOBRE 2020

La vigilanza sugli enti di previdenza e il TAR Lazio

di Paolo Rosa - Avvocato

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali svolge attività di vigilanza sulla previdenza obbligatoria gestita dagli enti previdenziali di diritto privato (associazioni e fondazioni) di cui al d.lgs. n. 509/1994 e al d.lgs. n. 103/1996, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con il Ministero della Giustizia, limitatamente alla Cassa di Previdenza Forense e alla Cassa del Notariato.

Sotto il profilo giuridico-amministrativo, il Ministero, tramite la Direzione Generale per le Politiche previdenziali e assicurative, esamina e approva le delibere, adottate dagli enti, in materia di contributi e prestazioni, di modifica degli statuti e dei regolamenti di organizzazione e dei regolamenti elettorali. Verifica, inoltre, la sostenibilità e adeguatezza delle prestazioni previdenziali, interagendo con COVIP nel controllo sulle politiche di investimento e sulla composizione del patrimonio degli enti. Svolge i procedimenti finalizzati all'emanazione dei Decreti di commissariamento degli Enti, in presenza delle condizioni previste dalla normativa di riferimento. Esprime le linee di indirizzo su organizzazione e funzionamento degli Enti, anche nei confronti dei rappresentanti ministeriali negli organi statutari. La Direzione Generale per le Politiche previdenziali e assicurative cura altresì la tenuta e l'aggiornamento dell'albo delle associazioni e delle fondazioni che gestiscono attività di previdenza e assistenza e predisporre i decreti di nomina dei componenti degli organi degli enti privati e privatizzati e dei componenti.

Per quanto riguarda la vigilanza tecnico-finanziaria sui medesimi enti di previdenza privati, la Direzione esamina i bilanci preventivi, le note di variazione e i bilanci consuntivi, formulando eventuali osservazioni e rilievi. Effettua inoltre l'analisi dei bilanci tecnico-attuariali, finalizzata alla verifica della sostenibilità finanziaria e dell'adeguatezza delle prestazioni previdenziali. Approva i regolamenti di contabilità e amministrazione e verifica la legittimità e congruità dei piani triennali di investimento degli

enti previdenziali finalizzata al rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica.

Con d.P.C.M. 28 maggio 2020 è stato conferito alla dott.ssa Concetta Ferrari, dirigente di prima fascia del ruolo dirigenziale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'incarico di funzione dirigenziale di livello generale di Direttore della Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative nell'ambito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Gli articoli 2, 3, 4 e 5, qui trascritti, definiscono l'incarico.

Articolo 2

(Obiettivi connessi all'incarico)

La dott.ssa Concetta FERRARI, nello svolgimento dell'incarico di cui all'articolo 1, si impegna a perseguire le finalità generali della Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché all'adempimento di tutti i compiti connessi all'espletamento dello stesso incarico previsti dalla normativa vigente; la dott.ssa Concetta FERRARI provvederà, in particolare:

a) a vigilare, indirizzare e coordinare l'attività degli enti pubblici previdenziali e assicurativi pubblici e privati, anche attraverso il coordinamento – svolto d'intesa con il Segretariato generale – dei rappresentanti del Ministero presso gli organismi collegiali di detti enti, previsti dall'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479.

b) a vigilare sotto il profilo giuridico-amministrativo ed economico-finanziario gli enti previdenziali e assicurativi pubblici;

c) a verificare i piani di impiego delle disponibilità finanziarie degli enti di previdenza obbligatoria, ai fini del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica;

d) a curare l'inquadramento previdenziale delle imprese con attività plurime, nei settori economici di riferimento in INPS;

e) a curare i profili applicativi delle agevolazioni contributive, delle c.d. prestazioni temporanee e delle connesse contribuzioni;

f) a gestire i trasferimenti delle risorse finanziarie agli enti previdenziali e assicurativi pubblici;

g) a vigilare sull'attuazione delle disposizioni relative ai regimi previdenziali pubblici e privati, provvedendo ad analizzarne l'impatto sul complessivo sistema di sicurezza sociale;

h) a curare le procedure di nomina degli organi degli enti previdenziali e assicurativi pubblici, degli enti di previdenza obbligatoria di diritto privato, di COVIP e di Fondinps e ad adottare, nel rispetto della normativa vigente, i provvedimenti amministrativi surrogatori;

- i) a coordinare, analizzare e verificare l'applicazione della normativa previdenziale inerente l'assicurazione generale obbligatoria, le forme assicurative e le diverse gestioni pensionistiche costituite presso l'INPS;
- l) ad esercitare l'alta vigilanza e l'indirizzo sulle forme pensionistiche complementari, in collaborazione con la COVIP, nonché, per gli ambiti di competenza del Ministero, a provvedere allo scioglimento degli organi di amministrazione e di controllo;
- m) a svolgere sugli enti privati di previdenza obbligatoria di cui ai decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509 e 10 febbraio 1996, n. 103:
- 1) la vigilanza, l'indirizzo e il coordinamento per l'applicazione della normativa previdenziale e assistenziale;
 - 2) la vigilanza giuridico-amministrativa ed economico-finanziaria, d'intesa con la COVIP;
 - 3) l'esame e la verifica dei relativi piani di impiego delle disponibilità finanziarie e l'approvazione delle relative delibere;
 - 4) l'esame degli statuti e dei regolamenti previdenziali, assistenziali, elettorali, di amministrazione e di contabilità, nonché l'approvazione delle relative delibere;
 - 5) l'analisi dei bilanci tecnici per la verifica della sostenibilità delle gestioni e dell'adeguatezza delle prestazioni previdenziali;
 - 6) il controllo sull'attività di investimento delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio, in collaborazione con la COVIP;
- n) a vigilare sull'attuazione delle disposizioni in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché di assicurazione contro gli infortuni domestici;
- o) a vigilare sull'ordinamento e sulla gestione finanziario-contabile degli istituti di patronato e di assistenza sociale;
- p) a vigilare sull'applicazione della normativa nazionale di sicurezza sociale per i lavoratori italiani all'estero e i lavoratori stranieri in Italia;
- q) a curare, in raccordo con il Segretariato generale, le relazioni con organismi internazionali per le materie di propria competenza;
- r) a garantire il rispetto degli obblighi di trasparenza previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino.

La dott.ssa Concetta FERRARI dovrà, inoltre, realizzare gli obiettivi specifici attribuiti annualmente dalla direttiva generale del Ministro per l'azione amministrativa e la gestione, di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, e successive modifiche ed integrazioni.

**Articolo 3
(Incarichi aggiuntivi)**

La dott.ssa Concetta FERRARI dovrà, altresì, attendere ad eventuali altri incarichi che saranno conferiti dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali o su designazione dello stesso, in ragione dell'ufficio o, comunque, in relazione a specifiche attribuzioni del Ministro che devono essere espletate, ai sensi della normativa vigente, dai dirigenti dell'Amministrazione.

**Articolo 4
(Durata dell'incarico)**

Ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni ed integrazioni, l'incarico di cui all'articolo 1, in correlazione agli obiettivi assegnati, è conferito a decorrere dal 1° giugno 2020 per la durata di tre anni.

**Articolo 5
(Trattamento economico)**

Il trattamento economico da corrispondere alla dott.ssa Concetta FERRARI in relazione all'incarico conferito, è definito con contratto individuale da stipularsi tra la medesima dirigente ed il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, nel rispetto dei principi definiti dall'articolo 24 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, nonché dall'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. Del suddetto incarico sarà data comunicazione al Senato della Repubblica ed alla Camera dei Deputati.

La vigilanza, l'indirizzo e il coordinamento per l'applicazione della normativa previdenziale e assistenziale; la vigilanza giuridico-amministrativa ed economico-finanziaria, d'intesa con la COVIP; l'esame e la verifica dei relativi piani di impiego delle disponibilità finanziarie e l'approvazione delle relative delibere; l'esame degli statuti e dei regolamenti previdenziali, assistenziali, elettorali, di amministrazione e di contabilità, nonché l'approvazione delle relative delibere; l'analisi dei bilanci tecnici per la verifica della sostenibilità delle gestioni e dell'adeguatezza delle prestazioni previdenziali; il controllo sull'attività di investimento delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio, in collaborazione con la COVIP erano già nei compiti della dott. Concetta Ferrari, DG del Ministero del Lavoro. Mi pare si sia solo aggiunto l'obbligo di garantire il rispetto degli obblighi di trasparenza previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino.

Si dovrà però tenere conto delle sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio e, in particolare, le sentenze Sezione III *bis* n.

9566/2019 e n. 9987/2020 secondo le quali «Le amministrazioni vigilanti chiamate ad esercitare il loro potere devono verificare che il soggetto vigilato non assuma iniziative tali da compromettere il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nel rispetto dell'autonomia dell'Ente. Ne consegue che la limitazione dell'autonomia dell'Ente, concretizzatasi nel rigetto della proposta di riduzione delle sanzioni per tardivo pagamento dei contributi, potrebbe essere giustificata nella misura in cui possa compromettere il finanziamento dell'Ente» che per contro l'aumento del tasso di capitalizzazione dei montanti contributivi, se non altera l'equilibrio di lungo periodo, deve essere assentito perché il potere di vigilanza ministeriale è finalizzato solo alla verifica del rispetto dell'equilibrio di lungo periodo del sistema previdenziale.

Si segnala l'ordinanza n. 7645/20 della Corte di Cassazione (Giurisdizione in tema di risarcimento del danno cagionato alla Fondazione ENPAM – Investimenti finanziari a notevolissimo rischio, con perdite rilevanti a carico del bilancio dell'Ente previdenziale – Fondazione di diritto privato, che svolge una attività di natura pubblica e sottoposta a vigilanza ministeriale – Controllo della Corte dei conti – Responsabilità degli amministratori o dipendenti di enti pubblici – Nozione di contabilità pubblica , credo che l'intera materia debba essere rivisitata).

PROFESSIONE



PREVIDENZA | 09 OTTOBRE 2020

La riforma delle casse di previdenza dei professionisti è ormai ineludibile

di Paolo Rosa - Avvocato

«Siamo disponibile all'aggiornamento del d.lgs. 509 ma non nel senso che possa ledere l'autonomia delle Casse nella gestione delle attività». Così il Presidente dell'ADEPP l'Associazione che raggruppa le Casse di previdenza dei professionisti.

Credo che questa affermazione debba essere rivista alla luce della sentenza della Cassazione, a Sezioni Unite, 01.04.2020, n. 7645 che ho già commentato qui nel contributo a mia firma [*Natura delle Casse di Previdenza dei Professionisti*](#) il 24 agosto 2020.

Sulla **natura giuridica delle Casse di previdenza** si sono spesi fiumi di inchiostro ben riassunti nelle 52 pagine di Christian Iaione, rinvenibili ne *“Le Casse di previdenza tra autonomia e responsabilità. I professionisti, il risparmio, l'economia reale”* Rivista Astrid – Luiss, novembre 2017.

La giurisprudenza della Suprema Corte, con l'autorità delle **Sezioni Unite**, ha però fissato dei paletti ai quali non si può sfuggire e che sono:

1. la trasformazione in fondazione di diritto privato «rileva solo sul piano della **gestione** perché l'ente continua a perseguire finalità di pubblico interesse, occupandosi della previdenza (a contribuzione obbligatoria) degli associati, imponendo tassazione ed erogando un servizio pubblico di previdenza e assistenza con la correlata vigilanza ministeriale e il controllo della Corte dei conti; fruisce di un sistema di finanziamento tramite pubbliche risorse derivanti da quelle destinate a fini generali e connesso agli sgravi, alla fiscalizzazione degli oneri sociali e alla obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione garantiti agli enti previdenziali privatizzati; il suo patrimonio deriva dall'accumulazione delle imposte e dei contributi previdenziali pagati dagli obbligati per legge, che, poiché strumentale al

servizio pubblico, anche se assunta nel patrimonio della fondazione, va gestita secondo il diritto pubblico»;

2. in definitiva «l'ente è una pubblica amministrazione che si occupa dell'assicurazione obbligatoria per invalidità e vecchiaia rientrante nella "**previdenza sociale**" che, ex artt. 38, quarto comma, Cost. e 1 della legge 12 giugno 1990, n. 146, costituisce pubblico servizio»;

3. «chi determina le scelte degli investimenti immobiliari di un ente a carattere previdenziale riveste la qualifica di **pubblico ufficiale** e non quella di incaricato di pubblico servizio perché la sua attività è esercizio della funzione pubblica inerente al migliore utilizzo di risorse al servizio previdenziale, svolta dall'ente pubblico non economico, in cui solo il risultato finale assume le forme del diritto privato».

4. la **privatizzazione** rappresenta una innovazione di carattere essenzialmente organizzativo.

La sentenza si riferisce ad Enpam ma i principi sono estensibili a tutte le Casse.

E' quindi assolutamente indispensabile, proprio a tutela del management, la pubblicazione del **regolamento sugli investimenti**, per poi approdare alla Cassa unica per tutti i professionisti e, se gli studi attuariali dovessero dimostrare che non può reggere in termini di sostenibilità per 50 anni, l'immediato rientro nell'INPS.

Non sono un visionario, studio previdenza da oltre 40 anni e so leggere i numeri e le sentenze della Suprema Corte.

La previdenza è uguale per tutti i professionisti e deve essere garantita con o senza lo Stato.

PROFESSIONE



PROFESSIONE FORENSE | 15 OTTOBRE 2020

Recovery fund e il processo civile visto dalla periferia dell'impero

di Paolo Rosa - Avvocato

Le ultime notizie dicono che la trattativa sul RF in Europa si è bloccata e quindi c'è tutto il tempo per predisporre un progetto lungimirante. Come dicono gli studi condotti dalla Banca d'Italia e dalla Confesercenti, un efficiente sistema giudiziario consentirebbe di recuperare dall'1,3% al 2,5% (da 22 miliardi a 40 miliardi) del PIL così stimolando gli imprenditori, anche esteri, a investire nel nostro Paese.

L'Unione Europea ha posto all'Italia condizioni molto strette per procedere all'erogazione del **Recovery Fund**. Tra queste spicca la riforma della giustizia. In questo breve intervento mi limiterò al processo civile che meglio conosco.

Il Consiglio dei Ministri ha già approvato, in data 05.12.2019, un **disegno di legge delega** intitolato: «Schema di disegno di legge recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie».

Occorre fare alcune **puntualizzazioni** preliminari.

La **durata** dei processi civili non dipende da riforme procedurali, ma, solo e soltanto dal rapporto tra domanda di giustizia e offerta di giustizia.

Se l'**offerta** di giustizia non è adeguata alla domanda, è inevitabile che i processi durino un tempo non ragionevole.

Le **riforme** sin qui portate avanti hanno agito sulla domanda di giustizia, comprimendola, senza ampliare l'offerta.

E' quindi del tutto illusorio pensare che modificando ancora le regole del processo si possa velocizzare la giustizia civile.

Bisogna invece agire in parallelo sia sulla domanda di giustizia che sull'offerta di giustizia.

La domanda di giustizia chiama in causa direttamente l'avvocatura italiana che è pletorica, sfuggita a ogni controllo e che va quindi riportata a numeri sostenibili agendo sia sull'accesso alla professione che sulla professione stessa.

Come dico ormai da molte lune, inascoltato, ci sono circa 100 mila avvocati in più del necessario.

Si devono trovare soluzioni operative per una **ricollocazione** sul mercato di questi professionisti.

Sull'offerta di giustizia occorre potenziare il numero dei togati, le cancellerie e l'intera struttura giudiziaria che oggi tira a campare grazie alla dedizione di un numero sterminato di giudici onorari che per lo più provengono dall'avvocatura.

Venendo alla tecnicità del **processo civile** mi pare da archiviare il dibattito citazione sì, citazione no, ricorso sì, ricorso no.

Le linee guida, a mio giudizio, debbono essere: la salvaguardia del diritto di difesa, il rispetto del contraddittorio e termini perentori, sia per le parti che per il giudice.

Gli atti difensivi debbono essere completi nei fatti, nelle ragioni di diritto, nelle richieste di carattere istruttorio e nella produzione documentale.

Sono sufficienti tre udienze: la prima, per la valutazione delle domande e per esperire il tentativo di conciliazione ed eventuale chiamata di terzi; la seconda, per l'assunzione dei mezzi di prova ammessi e CTU; la terza, per la discussione e decisione. Il tutto secondo un calendario rigoroso predisposto dal giudice.

Per l'appello possono valere gli stessi principi eccezion fatta per la fase istruttoria da ammettersi entro paletti molto rigorosi.

L'idea dell'avvocato – istruttore dovrebbe essere abbandonata per non snaturare la funzione dell'avvocato.

Il ricorso in Cassazione dovrebbe essere circoscritto alla sola violazione di legge e assenza o contraddittorietà nella motivazione recuperando e valorizzando, in tal modo, la funzione nomofilattica della Suprema Corte, a Sezioni Unite.

Come ha detto il Presidente Conte, intervenendo all'evento conclusivo del Festival dello sviluppo sostenibile 2020 alla Farnesina: «Tutti i decisori devono capire che è il momento delle scelte, non si può più tergiversare. I giovani ci chiedono un patto intergenerazionale. Possiamo rispondere con una visione egoistica o predisporci a questo, per dare una svolta verso una transizione... della nostra società».

La congiunzione astrale è favorevole, la politica monetaria è accomodante perché schiacciata sullo zero, la politica fiscale ritrova efficacia e così la riforma della giustizia civile con le risorse del RF.

PROFESSIONE



PREVIDENZE FORENSE | 16 OTTOBRE 2020

Investimenti e poltrone

di Paolo Rosa - Avvocato

La Corte dei Conti il 28 maggio 2019, in audizione alla Commissione Parlamentare di Controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, così dichiarava: «La gestione del risparmio previdenziale ha peculiarità sue proprie: orizzonte temporale molto ampio, estrema rilevanza delle variabili demografiche (generalmente relative a specifiche categorie professionali)...

... Si tratta di elementi che ragionevolmente spingono i gestori a fare scelte di allocazione degli attivi che si collocano nella parte inferiore della curva rischio/rendimento. Tuttavia, essa presenta numerosi aspetti in comune con altre forme di gestione del risparmio; tra questi emerge il dato di fatto per cui le scelte sbagliate si ripercuotono, più che su chi le compie, su coloro che hanno affidato le proprie risorse alla gestione. Nel delineato contesto, indipendentemente dalla natura giuridica pubblica o privata del soggetto che le esercita, tutte le gestioni di risparmio, siano esse svolte da banche, intermediari mobiliari, fondi comuni, assicurazioni, sono negli ordinamenti moderni assistite da un sistema di regole che attengono ai limiti alla concentrazione del rischio, a standard minimi di patrimonio, a procedure da rispettare nella allocazione degli asset, se non a veri e propri divieti riguardo alla acquisizione di attività particolarmente rischiose, a criteri severi da rispettare nella valorizzazione in bilancio dei beni detenuti. In Italia queste regole prudenziali trovano addirittura copertura nella Carta fondamentale, lì dove, all'art. 47, prevede che "La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme...". Date queste premesse, il regolamento previsto dall'art. 14, comma 3 del d.l. 98 del 2011 assume significativa rilevanza, in quanto necessario al fine di assicurare completezza al sistema nazionale delle regole chiamate a disciplinare la gestione del risparmio, mediante disposizioni in materia di investimento delle risorse finanziarie degli enti previdenziali, dei conflitti di interesse e di banca depositaria. Nel predisporlo occorrerebbe però

tenere a mente la natura peculiare del risparmio previdenziale, che mal si presta ad essere investito in attività caratterizzate da alti livelli di rischio/rendimento; qualunque tentativo di spingere le casse verso questo crinale finirebbe per contraddire la loro funzione. Come pure la regolamentazione non potrebbe spingersi fino a vanificare la natura di enti privati delle casse, ribadita di recente nella citata sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 2017. Le predette considerazioni rafforzano la necessità e l'urgenza che i competenti organi giungano quanto prima al perfezionamento del regolamento, voluto dal legislatore, che fornisca un assetto normativo uniforme degli investimenti delle casse previdenziali anche sotto il profilo dei documenti illustrativi dei criteri e delle metodologie adottate.»

Un ulteriore tassello dovrebbe essere quello di impedire ai rappresentanti delle Casse di andare a occupare posti nei C.d.A. o nei Consigli di indirizzo delle varie società nelle quali si investe e questo per non dare adito al sospetto che l'investimento sia fatto per la poltrona. Gli esempi sono molteplici e ve li risparmio tutti perché a me interessano i principi e non certo le persone.

Durante la mia presidenza io non ho mai assunto incarichi esterni legati agli investimenti ma abbiamo sempre affidato l'incarico ad esterni competenti.

Soccorrono al riguardo, a mio sommosso avviso, le linee guida ANAC lo stesso che nella bozza di regolamento ha imposto le gare ad evidenza pubblica che, di fatto, hanno bloccato la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e il motivo mi par facilmente comprensibile a tutti.

«Un importante contributo definitorio è poi intervenuto con le "Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici" adottate dall'ANAC il 19 marzo 2015, poste in consultazione e poi definitivamente approvate nel giugno 2015, frutto di un comune lavoro di approfondimento svolto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (sintetizzato nel documento congiunto con il MEF/ANAC del dicembre 2014). Le Linee guida ANAC consentono ora, da un lato, di ricomprendere nella categoria non solo le società di capitali, ma anche le altre forme giuridiche privatistiche, quali le fondazioni e le associazioni, e dall'altro di distinguere meglio tra "enti in controllo" (quelli controllati ai sensi dell'art. 2359, punti 1 e 2, c.c.) e enti "a partecipazione non maggioritaria". La distinzione è adottata ai fini dell'applicazione delle

misure organizzative di prevenzione della corruzione (negli enti in controllo pubblico le misure devono riguardare l'intera organizzazione dell'ente, negli enti a partecipazione 17 non maggioritaria le misure riguardano le attività di pubblico interesse eventualmente svolte e sono integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. n. 231), ovvero ai fini di trasparenza (negli enti in controllo pubblico la trasparenza riguarda, sia pure con adattamenti che tengano conto della possibile rilevanza di attività puramente commerciali svolte, l'organizzazione dell'ente e le attività di pubblico interesse svolte; nelle enti a partecipazione non maggioritaria riguarda le sole attività di pubblico interesse). Essa si rivela utile perché ha effetti anche sul regime delle inconfiribilità e incompatibilità, nel senso che gli incarichi da disciplinare sono sicuramente quelli conferiti negli enti in controllo pubblico, perché nella nozione di controllo vi è una forte assimilazione di questi enti alle pubbliche amministrazioni, sotto un profilo che privilegia, al di là del dato formale (la forma privatistica della società, della fondazione o dell'associazione), la rilevanza pubblica dell'ente, perché esso si ritiene costituito per lo svolgimento di attività di pubblico interesse o perché, in virtù della partecipazione maggioritaria esso è da ritenersi finanziato con risorse pubbliche».

PROFESSIONE



PREVIDENZA | 22 OTTOBRE 2020

Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano e delle spese pubbliche connesse all'invecchiamento

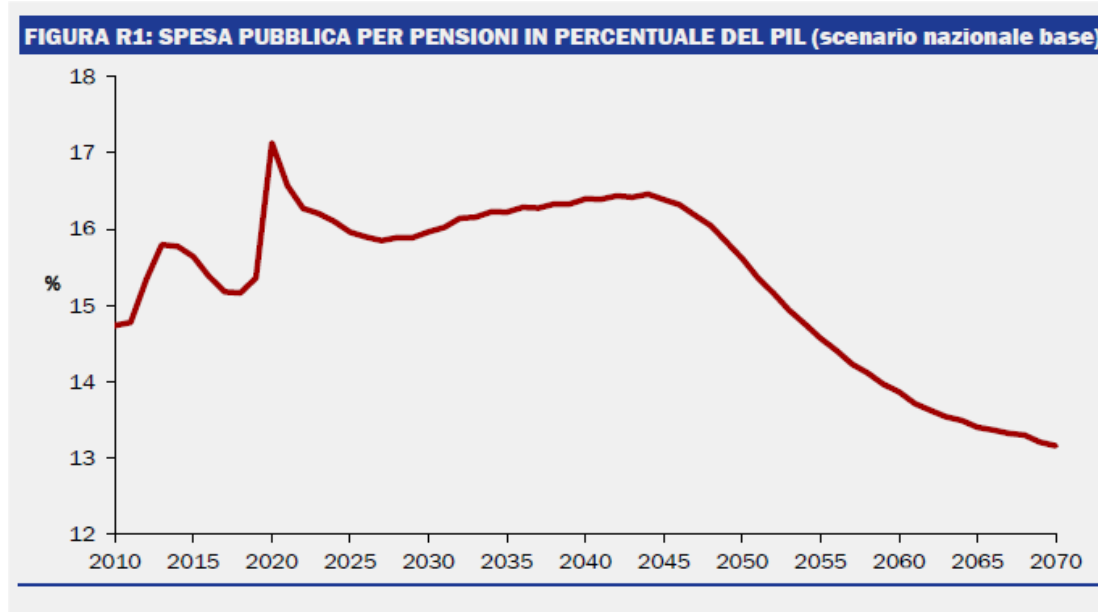
di Paolo Rosa - Avvocato

L'epidemia scoppiata a seguito del contagio da COVID-19 e le misure di contenimento che sono state adottate per contrastarne la propagazione hanno profondamente impattato sulle relazioni sociali e, in generale, sull'economia. In questo contesto di forte incertezza, la formulazione di previsioni macroeconomiche e di spesa è un esercizio estremamente complesso, soprattutto laddove l'orizzonte sia pluridecennale.

Ciononostante, in linea con l'approccio adottato dalla Commissione Europea e dal *Working Group on Ageing* nell'ambito dei lavori per l'aggiornamento delle previsioni sulla spesa connessa all'invecchiamento per il Rapporto del 2021, le previsioni di medio e lungo periodo presentate in questo Riquadro sono state elaborate secondo l'impostazione adottata in passato, nel presupposto che gli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria abbiano un impatto di breve periodo e temporaneo e non modifichino i parametri strutturali sottostanti agli scenari macroeconomici e demografici di riferimento[1]. Sulla base di questo approccio, le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano vengono elaborate, a normativa vigente, nell'ipotesi dello scenario nazionale base[2]. La previsione di lungo periodo (fino al 2070) della spesa pensionistica in rapporto al PIL recepisce i parametri demografici sottostanti lo scenario mediano elaborato dall'Istat[3], con base 2018, mentre, per quanto riguarda il quadro macroeconomico, assume un tasso di crescita del PIL reale che si attesta attorno all'1,2 per cento medio annuo nel corso dell'orizzonte previsivo[4].

La previsione della spesa pensionistica[5] in rapporto al PIL, riportata in figura 1, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati. Si fa riferimento, in particolare, all'applicazione del

regime contributivo (Legge n. 335/1995) e alle regole introdotte sia nel 2004 sia nel 2010 e, successivamente, alle misure della Legge n. 214/2011 che, elevando i requisiti di accesso per il pensionamento di vecchiaia ed anticipato, hanno migliorato in modo significativo la sostenibilità del sistema pensionistico nel medio-lungo periodo, garantendo una maggiore equità tra le generazioni. Il processo di riforma ha previsto altresì l'estensione, a partire dal 2012, del regime contributivo a tutti i lavoratori. Infine, a partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica sono periodicamente indicizzati alle variazioni della speranza di vita, misurata dall'ISTAT. Con medesima periodicità ed analogo procedimento è previsto, inoltre, l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione in funzione delle probabilità di sopravvivenza. Entrambi gli adeguamenti sono effettuati ogni tre anni dal 2013 al 2019, ed ogni due anni successivamente, secondo un procedimento che rientra interamente nella sfera di azione amministrativa e che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni[6].



La previsione tiene conto degli interventi normativi contenuti nella Legge n. 145/2018 (Legge di Bilancio 2019) e delle misure previste dal Decreto Legge n. 4/2019, convertito con la Legge n. 26/2019[7] che ha introdotto agevolazioni nell'accesso al pensionamento anticipato consentendo, in particolare, l'anticipo del pensionamento ai soggetti che maturano, in via congiunta, i requisiti anagrafici e contributivi

rispettivamente di 62 anni di età e di 38 anni di contributi entro il 31 dicembre 2021^[8] e, stabilendo la disapplicazione dell'adeguamento del requisito contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica agli incrementi della speranza di vita per l'intero periodo 2019-2026^[9]. Le previsioni in relazione all'anno 2020 e successivi tengono anche conto degli interventi contenuti nella legge di Bilancio 2020-2022 (Legge n. 160/2019). Dopo la crescita del triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL risente, negli anni successivi, dell'ulteriore fase di contrazione del PIL. A partire dal 2015, in presenza di un andamento di ciclo economico più favorevole e della graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL si riduce per circa un triennio, attestandosi al 15,2 per cento nel 2018.

Dal 2019 e fino al 2022, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL aumenta, prima repentinamente, raggiungendo un picco pari al 17,1 per cento nell'anno in corso, e poi si riduce nei due anni seguenti, attestandosi tuttavia su un livello pari al 16,3 per cento, oltre 1 punto percentuale di PIL al di sopra del dato del 2018. La spesa in rapporto al PIL cresce significativamente a causa della forte contrazione dei livelli di PIL dovuti all'impatto dell'emergenza sanitaria che ha colpito l'Italia dallo scorso febbraio. Tuttavia, tale andamento è condizionato anche dall'applicazione delle misure in ambito previdenziale contenute nel Decreto Legge 4/2019 convertito con L. 26/2019 (c.d. Quota 100), le quali, favorendo il pensionamento anticipato, determinano per gli anni 2019-2021 un sostanziale incremento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati.

Successivamente, si assiste ad un quadriennio di lieve declino, al termine del quale la spesa in rapporto al PIL si attesta, nel periodo 2026-2029, a un valore del 15,9 per cento, anche per un parziale recupero dei livelli occupazionali.

In seguito, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL riprende ad aumentare fino a raggiungere il 16,5 per cento nel 2044. Tale dinamica è essenzialmente dovuta all'incremento del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati indotto dalla transizione demografica, solo parzialmente compensato dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento. Tale incremento sopravanza l'effetto di contenimento degli importi pensionistici esercitato dalla graduale applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa.

A partire dal 2045, il rapporto scende rapidamente portandosi al 15,6 per cento nel 2050 e al 13,2 per cento nel 2070. La rapida riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL, nell'ultima fase del periodo di

previsione, è determinata dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna alla stabilizzazione, e successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati. Tale andamento risente sia della progressiva uscita delle generazioni del *baby boom* sia degli effetti dell'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita.

A fronte delle previsioni del sistema pensionistico descritte sopra, basate sullo scenario nazionale e utili a valutarne le tendenze di medio periodo, le previsioni fino al 2070 del complesso delle spese *age-related* (pensioni, sanità, *long-term care*, ammortizzatori sociali e istruzione), funzionali alla valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche in ambito europeo, sono elaborate sulla base dello scenario recentemente definito e concordato dall'*Economic Policy Committee, Working Group on Ageing* (EPC-WGA) del Consiglio Europeo per il prossimo round di previsione 2021.

Come è noto l'esercizio triennale di previsione nello scenario EPC-WGA *baseline*, che recepisce le proiezioni demografiche Eurostat^[10] con base 2019, è finalizzato a supportare in modo coordinato e omogeneo l'analisi della sostenibilità delle finanze pubbliche dei diversi Paesi europei nell'ambito della verifica del rispetto delle regole fiscali del Patto di Stabilità e Crescita e dei processi di formulazione delle Raccomandazioni Specifiche emesse dal Consiglio per il Semestre europeo.

Sulla base dello scenario definito in ambito EPC-WGA per il prossimo round 2021 che assume, nel corso dell'orizzonte previsivo, un tasso di crescita del PIL reale^[11] pari all'1,1 per cento medio annuo, il totale della spesa pubblica *age-related* in rapporto al PIL registra un incremento di circa 1,8 punti percentuali nel periodo dal 2018 al 2030 e di 2,8 punti percentuali nel periodo dal 2018 al 2042, anno in cui il complesso della spesa pubblica connessa all'invecchiamento raggiunge il picco del 29,6 per cento del PIL (Tavola. R1). Tale aumento è ascrivibile al complesso della spesa pensionistica e sanitaria per circa 2 punti percentuali nel periodo dal 2018 al 2030 e per circa 3,1 punti percentuali nel periodo 2018-2042. Difatti, tenendo il 2018 come anno di riferimento, la spesa pensionistica aumenta di circa 1,5 punti percentuali al 2030 e di 1,9 punti percentuali al 2042, raggiungendo il valore di maggiore incidenza sul PIL, pari a 17,2 per cento, nel 2036. La spesa sanitaria, invece, si incrementa di circa 0,5 punti percentuali di PIL al 2030 e di 1,1 punti percentuali al 2042^[12].

TAVOLA R1: PREVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA AGE-RELATED (pensioni, sanità, Itc, scuola ed ammortizzatori sociali) IN PERCENTUALE DEL PIL - SCENARIO BASELINE EPC-WGA 2021

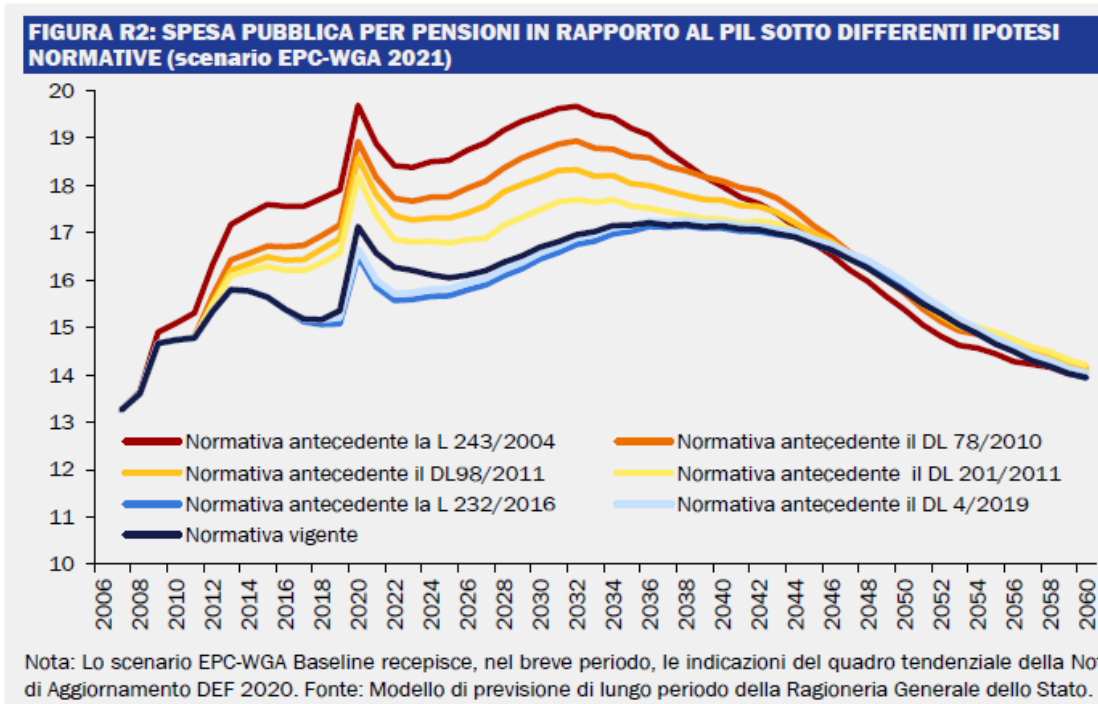
	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Pensioni	14,7	15,6	17,1	16,0	16,7	17,2	17,1	16,8	15,8	14,7	13,9	13,6	13,5
Sanità	7,0	6,6	7,3	6,7	6,9	7,2	7,5	7,7	7,9	8,0	8,0	8,0	7,9
di cui:													
componente LTC	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
LTC - componente socio-assistenziale	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7	1,6
Scuola	3,9	3,6	3,8	3,4	3,1	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0
Ammortizzatori sociali	0,7	0,9	2,2	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Totale	27,4	27,8	31,6	27,9	28,6	29,2	29,5	29,5	28,8	27,9	27,2	26,8	26,6

Rispetto ai livelli massimi previsti nel 2042, l'incidenza del complesso della spesa pubblica *age-related* rispetto al PIL diminuisce progressivamente di 3 punti percentuali al 2070, grazie al contributo della spesa pensionistica che si riduce di 3,6 punti percentuali di PIL, passando dal livello del 17,1 per cento del 2042 al livello del 13,5 per cento nel 2070. Il rapido decremento del rapporto fra spesa pensionistica e PIL nella fase finale del periodo di previsione è determinato dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna alla stabilizzazione, e successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati. Tale andamento è dovuto sia all'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita che alla progressiva uscita delle generazioni del *baby boom*.

La Figura R2 presenta la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL a legislazione vigente, secondo lo scenario *EPC-WGA* Baseline (curva nera), ponendola a confronto con quelle che si sarebbero avute sulla base dei regimi antecedenti i principali interventi di riforma. Rispetto alla legislazione immediatamente precedente, le misure contenute nel D.L. n. 4/2019 convertito con Legge n. 26/2019, nella Legge di Bilancio per il 2019 (Legge n. 145/2018) e nella Legge di Bilancio 2020 (Legge n. 160/2019), incluse nello scenario a normativa vigente producono, nel periodo 2019-2035, un incremento di incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL pari in media a circa 0,2 punti annui, con profilo progressivamente decrescente a partire dai primi anni di previsione, ove è più concentrata la maggiore incidenza della spesa in rapporto al PIL.

Grazie al complessivo processo di riforma attuato a partire dal 2004, l'età media al pensionamento (tenendo in considerazione sia l'età del

pensionamento di vecchiaia che i requisiti per il pensionamento anticipato) aumenta da 60-61 anni durante il periodo 2006-2010 a 63,3 nel 2018, a 67 anni nel 2040 e poi a circa 68 nel 2050. Cumulativamente, la minore incidenza della spesa in rapporto al PIL derivante dal complessivo processo di riforma avviato nel 2004 ammonta a circa 60 punti percentuali di PIL al 2060.



(Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2020 (Articoli 7, comma 2, lettera b), e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196), Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri (CONTE), Trasmessa alla Presidenza il 6 ottobre 2020).

Questo il quadro per il sistema pensionistico italiano.

Per Cassa Forense la situazione è molto più complicata perché è rimasta pervicacemente ancorata al sistema di calcolo retributivo della pensione, ancorché corretto, e perché nel 2050 il rapporto tra iscritti contribuenti e pensionati sarà di 1:1.

Come potete vedere nella Tavola R1, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL aumenta sino a raggiungere il 16,5% nel 2044. Tale dinamica, per la previdenza generale, è essenzialmente dovuta all'incremento del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati.

A partire dal 2045 il rapporto scende per l'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna alla stabilizzazione, e successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di pensionati.

Non sarà così per Cassa Forense e le conseguenze ve le lascio immaginare.

In ADEPP si stanno manifestando due linee di tendenza che mi sembrano contrapposte: noi dipendiamo dai mercati, come dichiarato dal Presidente di Cassa Forense nanti la bicamerale di controllo, e nel nostro sistema spiega Visparelli Presidente ENPACL, abbiamo sganciato completamente quella che è la redditività del patrimonio da quello che è la costituzione del montante che viene costituito da quanto si versa e dalla rivalutazione che noi per un discorso di solidarietà a tutte le platee, abbiamo garantito dell'1,5 per cento al di là di ogni condizione di mercato. Quindi in un momento in cui, come oggi, i rendimenti sono zero, noi comunque li rivalutiamo dell'1,5 per cento. Ma, mi domando, se alle spalle non c'è un adeguato patrimonio di garanzia non si rischia che siano solo promesse difficili da mantenere?

[1] Tuttavia, dato che l'incertezza sulle conseguenze in ambito economico dell'epidemia da COVID-19 resta molto forte, in linea con esercizi simili previsti in ambito europeo per il prossimo Rapporto di *Ageing* del 2021, valutazioni ulteriori sulle tendenze di medio e lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario italiano sono state condotte costruendo scenari macroeconomici avversi, alternativi rispetto a quello di riferimento. Tali scenari ipotizzano che la durata e l'intensità dell'epidemia e della recessione producano effetti macroeconomici che si propagano, rispettivamente, nel medio e nel lungo periodo, senza assegnare, tuttavia, ad alcuno di essi una maggiore o minore probabilità di realizzazione. Si veda, a questo riguardo, il riquadro 5.2 del Rapporto RGS del 2020 n. 21 su, *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario* (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/).

[2] L'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL viene presentata in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995. I dati di Contabilità Nazionale relativi alla spesa pensionistica e al PIL sono elaborati in coerenza con il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec 2010).

[3] Poiché le previsioni della popolazione prodotte dall'Istat (base 2018, ottobre 2019) coprono un orizzonte temporale che si estende fino al 2065, il valore dei parametri demografici relativi al quinquennio finale del periodo di previsione è stato estrapolato sulla base degli andamenti del decennio precedente. Complessivamente, i parametri demografici dello scenario nazionale base, aggiornati con la nuova previsione della popolazione Istat, risultano così specificati: i) il tasso di fecondità è leggermente crescente dall'1,29 del 2018 all'1,61 del 2070 (1,59 nel 2065), con una progressione pressoché lineare, ii) la speranza di vita al 2070 raggiunge 86,5 anni per gli uomini e 90,6 anni per le donne, con un incremento, rispettivamente, di 5,6 e 5,4 anni rispetto al 2018 (nel 2065, i valori sono, rispettivamente, 86,1 e 90,2) e iii) il flusso migratorio netto si attesta su un

livello medio annuo di 162 mila unità (165 mila fino al 2065) con un profilo leggermente decrescente. Si veda Istat (2019), <http://demo.istat.it>.e Ministero dell'economia e delle finanze – RGS (2020), Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, Rapporto n. 21 (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/).

[4] Per il periodo 2020-2023, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale. Il tasso di occupazione nella fascia di età 15-64 anni, invece, aumenta nel 2070 di circa 8 punti percentuali rispetto al valore del 2018. Il tasso di disoccupazione decresce progressivamente fino a convergere sul valore di 5.5 per cento nel 2062.

[5] Le previsioni a legislazione vigente e le valutazioni di seguito rappresentate sono state elaborate nel presupposto che l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE di mercato) sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario diretto a famiglie.

[6] L'adeguamento dei requisiti di pensionamento avente decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con legge 30 luglio 2010 n. 122) è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 16 dicembre 2014, pubblicato in GU il 30 dicembre 2014 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 22 giugno 2015, pubblicato in GU il 6 luglio 2015. L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2019 (5 mesi ulteriori), è stato adottato con decreto direttoriale del 5 dicembre 2017, pubblicato in GU il 12 dicembre 2017 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 15 maggio 2018, pubblicato in GU n. 131 dell'8 giugno 2018. Le previsioni qui illustrate fanno riferimento al quadro normativo in vigore al momento della predisposizione della Nota di Aggiornamento del DEF 2020 e, pertanto, tengono conto anche degli effetti del Decreto direttoriale del 5 novembre 2019 (GU n.267 del 14 novembre 2019) che, avente decorrenza dal 2021, non stabilisce ulteriori incrementi nei requisiti di accesso al pensionamento in funzione della dinamica dell'aspettativa di vita. Inoltre, si tiene conto anche dell'adeguamento dei coefficienti di trasformazione con decorrenza dal 2021, entrato in vigore con decreto direttoriale del 1 giugno 2020, pubblicato in GU n. 147 dell'11 giugno 2020.

[7] Attuativo di quanto previsto dalla legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) in termini di relativa programmazione finanziaria. La legge di Bilancio n.145/2018 al comma 256 ha istituito il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" la cui dotazione a regime è di 7000 milioni l'anno a partire dal 2024. I maggiori oneri che conseguono dalle disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n.4/2019 convertito con Legge n. 26/2019 hanno trovato copertura mediante il sostanziale azzeramento della dotazione dell'autorizzazione di spesa in esame fino al 2023. Negli anni seguenti, residuano a normativa vigente nella predetta autorizzazione di spesa delle somme crescenti fino a raggiungere un livello di 3,8 miliardi annui dal 2028. In questa sede tali stanziamenti residui non ancora normativamente definiti non sono attribuiti a interventi strutturali specifici in ambito pensionistico.

[8] È comunque previsto un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti pari a tre mesi per il settore privato e sei mesi per il settore pubblico.

[9] È comunque previsto, dal 2019, un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti pari a tre mesi.

In materia pensionistica le disposizioni contenute nella legge n. 160/2019 prevedono una parziale e contenuta revisione in senso espansivo del sistema di indicizzazione e la proroga dell'accesso al pensionamento anticipato per le lavoratrici che maturano 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti, e 59 anni di età, se lavoratrici autonome, nel 2019. Sono previste anche misure specifiche di agevolazione al pensionamento per particolari settori (in particolare editoria). La legge n. 160/2019, unitamente anche alla NADEF 2019, ha provveduto altresì a una revisione delle previsioni degli oneri conseguenti dagli articoli 14 e 15 del DL n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019.

[10] Le ipotesi demografiche Eurostat, con base 2019, prevedono per l'Italia: i) un flusso netto di immigrati di circa 213 mila unità medie annue, con un profilo fortemente crescente fino al 2025 e linearmente decrescente successivamente; ii) un livello della speranza di vita al 2070 pari a 87 anni per gli uomini e a 90,9 anni per le donne; iii) un tasso di fecondità totale al 2070 pari a 1,52.

[11] Per il periodo 2020-2023 sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico tendenziale definito per la Nota di Aggiornamento del DEF 2020. Per il periodo successivo, sono state recepite le ipotesi strutturali dello scenario EPC-WGA adottate per il Round di previsione 2021. Le differenze occupazionali evidenziate nel 2023, nel confronto fra lo scenario EPC-WGA baseline e lo scenario macroeconomico di breve periodo della Nota di Aggiornamento del DEF 2020 sono state progressivamente azzerate nei successivi 10 anni. Per quanto riguarda la dinamica della produttività le ipotesi dello scenario EPC-WGA baseline sono state sostanzialmente confermate a partire dal 2024.

[12] Per contro, nel periodo 2018-2042, la spesa per LTC segna un incremento di 0,3 punti percentuali di PIL, a fronte di una riduzione della spesa per istruzione per 0,5 punti e di una diminuzione della spesa per ammortizzatori sociali di 0,1 punti percentuali di PIL.

PROFESSIONE



PROFESSIONE FORENSE | 23 OTTOBRE 2020

Deterior surdus eo nullus, qui renuit audire

di Paolo Rosa - Avvocato

Nel suo ultimo report la COVIP ammoniva, inutilmente dico io, il legislatore scrivendo che: «in termini più generali, si osserva che il quadro normativo volto a disciplinare la gestione delle casse di previdenza, oltre ad essere incompleto per la perdurante assenza del richiamato regolamento, risulta per altri aspetti datato, essendo il complesso della normativa primaria sostanzialmente risalente alla metà degli anni novanta...

... In particolare, si richiama nuovamente l'opportunità di un intervento di manutenzione evolutiva per quanto attiene alla disciplina del rapporto tra le amministrazioni vigilanti e le casse di previdenza (di fatto risalente al 1994, anno di privatizzazione degli enti), che attualmente risulta sostanzialmente incentrato sulla repressione di gravi violazioni di legge, con il conseguente commissariamento dell'ente. Si potrebbe superare l'esclusività di tale approccio – da mantenere, ovviamente, per i casi di particolare gravità che rendono necessario un intervento di completa discontinuità rispetto alla gestione precedente – introducendo procedure di intervento dotate di adeguata gradualità che possano consentire il superamento delle inefficienze riscontrate, attraverso l'individuazione delle migliori soluzioni sul piano gestionale e della governance».

Nell'audizione del 29 ottobre 2019 di Cassa Forense in Commissione bicamerale di controllo degli Enti previdenziali, la Dirigente del Servizio contabilità e finanza presentava la relazione in allegato.

Ci sono molti passaggi di cui gli iscritti, obbligati per legge ad esserlo, non hanno riscontro perché i documenti vengono segreti e le delibere non pubblicate sul sito istituzionale.

Mi riferisco, in particolare, al Modello ALM e Funding Ratio.

È ormai noto a tutti che la trasparenza è il primario sostegno alla correttezza soprattutto nell'assenza totale di norme cogenti in materia di investimenti.

Trasparenza è una parola attraente e dall'ampio significato, si lega alla franchezza, all'integrità, all'onestà, alla correttezza, alla chiarezza, all'apertura, al rispetto, al senso di responsabilità, delle regole e a tante altre cose che ci permettono di rapportarci correttamente agli altri.

Ma non c'è peggior sordo di chi non vuol sentire.

Qui la relazione di Cassa Forense

PROFESSIONE



PREVIDENZA FORENSE | 26 OTTOBRE 2020

Bisogna uscire dagli equivoci

di Paolo Rosa - Avvocato

Recentemente il DG del Ministero del Lavoro, sia pure rispondendo a un professionista, ha scritto che le Casse di previdenza sono “enti privati”. E’ un equivoco sul quale, dal 1994 in poi, sono stati scritti fiumi di inchiostro.

L’ordinanza della Suprema Corte del 01.04.2020, n. 7645, ha chiarito ogni possibile equivoco affermando che:

- la trasformazione in associazioni o fondazioni di diritto privato rileva solo sul piano della gestione perché le Casse continuano a perseguire finalità di pubblico interesse;
- che le Casse sono pubbliche amministrazioni che si occupano dell’assicurazione obbligatoria per l’invalidità e vecchiaia rientrante nella previdenza sociale che, ex art. 38, quarto comma Cost. e art. 1 l. n. 146/1990, costituisce pubblico servizio.

L’art. 1, comma 1, della legge citata così recita:

«1. Ai fini della presente legge sono considerati servizi pubblici essenziali, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all’assistenza e previdenza sociale, all’istruzione ed alla libertà di comunicazione».

E’ bene che anche il Ministero del Lavoro ne prenda atto.

PROFESSIONE



PREVIDENZA FORENSE | 30 OTTOBRE 2020

Noi dipendiamo dai mercati

di Paolo Rosa - Avvocato

È la frase, ormai celebre, detta da un Presidente di Cassa in Commissione bicamerale di controllo degli enti previdenziali. È dice pure il vero.

Una volta però accertato che le Casse di previdenza sono "amministrazioni pubbliche", ci si deve porre due domande:

- possono investire i montanti contributivi sui mercati finanziari?
- e lo possono fare senza una normativa cogente?

Sin qui lo hanno fatto di comune accordo tra vigilati e vigilanti anche perché 1.700.000 iscritti, obbligati per legge a esserlo, non se ne danno cura, salvo lamentarsi solo al momento del pensionamento.

Rebus sic stantibus, poiché le Casse hanno rinunciato alla copertura finale dello Stato, è evidente che debbano far "fruttare" il patrimonio di garanzia accumulato per assicurare la sostenibilità di lungo periodo che a loro viene chiesta dalla legge.

Da questo equivoco normativo bisogna cercare di uscire perché le pensioni obbligatorie di primo pilastro non possono dipendere dai mercati.

«Il regolamento che non c'è. Come l'isola di Eduardo Bennato. È dal luglio 2011, Governo Berlusconi IV, che le Casse di previdenza attendono un sistema di regole per gli investimenti. Otto anni. Nel decreto 98 del 2011 veniva affidato a Covip, authority di vigilanza dei fondi pensione, il compito di monitoraggio e di ispezione (non di sanzione) degli enti di previdenza dei professionisti» (Vitaliano D'Angerio).

Gli Enti operano secondo il principio della sana e prudente gestione e perseguono l'interesse collettivo degli iscritti e dei beneficiari della prestazione pensionistica.

Mi pare evidente che per raggiungere questi obiettivi le Casse di previdenza debbano essere fornite dal legislatore degli strumenti adeguati per poterlo fare e in particolare del regolamento per gli investimenti che si attende da moltissimi anni.

È evidente che alle Casse non va bene il richiamo alle gare ad evidenza pubblica, indigesto anche all'industria finanziaria nazionale che non vuole perdere questa fetta di mercato, disponibile com'è a finanziare convegni, dibattiti e quant'altro e a indirizzare gli investimenti a seconda del timing. Sullo sfondo la responsabilità di vigilati e vigilanti per *mala gestio*.

«La giurisprudenza ritiene che versi in colpa grave «colui che agisce con straordinaria e inescusabile imprudenza e che omette di osservare non solo la diligentia media del buon padre di famiglia[,] ma anche quel grado minimo ed elementare di diligenza che tutti osservano. La prevedibilità dell'evento non è di per sé sola elemento caratterizzante della colpa grave». È grave, pertanto, «l'errore inescusabile in ragione della sua grossonalità, o l'ignoranza incompatibile con la preparazione media esigibile dal professionista[,] o l'imprudenza, sintomatica di superficialità e disinteresse per i beni primari che il cliente ha affidato alla cura del professionista». Quello appena esposto è un primo parametro che riposa sulla divergenza tra la condotta effettivamente tenuta e quella da attendersi in ossequio alla norma cautelare in rilievo nel caso di specie; ma occorre anche apprezzare quanto fosse in concreto prevedibile e, quindi, evitabile la realizzazione dell'evento che la norma violata era preposta a scongiurare, il grado di rimproverabilità personale dell'agente sul piano dell'esigibilità della regola (sotto i profili dell'adeguatezza del soggetto alla sua osservanza e delle circostanze dell'azione), la motivazione del contegno tenuto e la consapevolezza della sua pericolosità» (*Diligenza e figura del buon padre di famiglia tra responsabilità contrattuale e responsabilità extracontrattuale*, Gaetano Anzani, Professore a contratto di Istituzioni di Diritto Privato nell'Università di Pisa).

Da www.missionepensione.it: «Dove sta andando il sistema pensionistico italiano Raccomandazione #2. C'è un senso nelle cose, perfino nelle riforme pensionistiche. La conoscenza è un mezzo per affrontare meglio la realtà e decidere con maggiore consapevolezza, cercando il più possibile di basarsi su dati oggettivi. Stiamo facendo riforme da quasi trent'anni per gestire il picco di spesa pensionistica che si verificherà nei prossimi 25 anni, a causa del pensionamento dei baby boomers. I vari Recovery Fund stanno aprendo scenari impensabili: gli Stati stanno scoprendo che i vincoli di spesa non sono scolpiti nei regolamenti dell'Europa, ma sotto

circostanze eccezionali possono essere sovvertiti e si può creare (tanto) nuovo debito. Ma a quale costo per il futuro? Quali nuovi vincoli avranno le generazioni future? I numeri aggiornati ci dicono che, a causa della recessione 2020, sommata al picco di spesa dovuto alle riforme 2019, il tanto temuto picco di spesa pensionistica del 2045 è già qui tra noi! Le conseguenze le capiremo probabilmente tra qualche anno. Nel dubbio, è responsabilità di ogni cittadino occuparsi da subito di se stesso nel futuro, perché attendere possibili evoluzioni positive dei sistemi di welfare potrebbe rivelarsi una scommessa molto pericolosa».

Nelle Casse di previdenza, prive della garanzia dello Stato, anche peggio.

PROFESSIONE



PREVIDENZA FORENSE | 06 NOVEMBRE 2020

Non sprechiamo questa crisi... in previdenza

di Paolo Rosa - Avvocato

In questi giorni è uscito, edizioni La Terza, il libro di Mariana Mazzucato, prof. di economia dell'innovazione e del valore pubblico presso l'University College London e consigliera del Presidente del Consiglio (che non mi pare ne abbia fatto sin qui tesoro).

A un certo punto, pag. 77, la prof. Mazzucato scrive:

«Il grande fallimento dell'attuale modello economico è legato al fatto di aver trascurato i beni pubblici, essenziali per il corretto funzionamento di un'economia progressiva, che il settore privato non è incentivato a soddisfare. Per questo Adam Smith, nel suo trattato *La ricchezza delle nazioni*, attribuisce allo Stato il compito di sviluppare le infrastrutture fisiche e umane di un'economia di mercato.

La finanza ortodossa ha invece subordinato il dovere dello Stato di provvedere ai beni pubblici a quello di tenere il bilancio in pareggio. In sostanza, lo sviluppo delle risorse reali di una nazione è stato sacrificato alla logica economica di un nucleo familiare privato. Per ridare vita al concetto di beni pubblici dobbiamo fare in modo che non siano periferici al mercato – vale a dire che non devono essere intesi come correzioni ai fallimenti del mercato – bensì al centro del come pubblico e privato interagiscono. In questo senso, i beni pubblici non devono più essere visti secondo questa logica ristretta bensì in un'ottica proattiva in cui i mercati vengono co-creati e plasmati. L'ortodonzia finanziaria di fondo parte da due assunti ritenuti assiomatici: 1. l'investimento pubblico è una forma di spreco, che dovrebbe quindi essere ridotto al minimo; 2. le economie di mercato tendono spontaneamente alla piena occupazione (definita come il tasso naturale di disoccupazione). Ne consegue 3. che solo quando i mercati falliscono, gli investimenti pubblici devono intervenire a correggere gli attriti del mercato.

La crisi finanziaria del 2008 – 2009 ha già mostrato la debolezza di questo modello. La crisi del Covid-19 ha messo ulteriormente in luce questa

debolezza e la grave insufficienza di beni pubblici e ha dimostrato che molti governi occidentali sono del tutto impreparati ad affrontare eventi imprevisti».

Il settore pubblico è responsabile della resilienza e della stabilità a lungo termine della società e di articolare gli interventi dello Stato attraverso il processo decisionale e le istituzioni pubbliche.

Questi concetti, che Mariana Mazzucato ha esposto con grande tempestività e lungimiranza, possono essere calati anche nel campo della previdenza dove serve, non già un'opera di manutenzione ordinaria, basata su ragionamenti puramente numerico - matematici che esauriscono la loro portata nella valutazione sull'aumento o la diminuzione di un anno dell'età anagrafica o dell'anzianità contributiva necessaria ad avere accesso al trattamento pensionistico, bensì un cambio di paradigma come ha ben scritto il Presidente della Cassa dei Commercialista nel suo "Da quota 102 a quota 41, basta con i numeri".

Concordo con lui nel ritenere che l'obiettivo non deve essere la pensione di garanzia o pensione di cittadinanza posto che lo strumento più efficace è quello di lavorare sulla garanzia della pensione attraverso progetti di sviluppo economico che facilitino l'accesso di giovani e meno giovani al lavoro e a forme contrattualistiche continuative in grado di garantire loro trattamenti pensionistici adeguati in futuro.

Mi piace vedere che il Presidente della Cassa dei Commercialisti condivide l'ipotesi, che io da tempo ho formulato, di introdurre strumenti di contribuzione figurativa che coprano i periodi di mancata occupazione nei quali il lavoratore si sia impegnato in attività di formazione o di riqualificazione professionale finalizzate al ricollocamento sul mercato del lavoro, un modo per incentivare il lavoratore a mettersi e rimettersi in gioco per costruire un futuro che non debba necessariamente dipendere da aiuti e garanzie offerti dallo Stato.

Se si vuole veramente favorire un sistema pensionistico moderno, di tipo contributivo, nel quale la pensione sarà commisurata ai versamenti effettuati, diventa fondamentale favorire e incentivare sin da subito il risparmio previdenziale. Peccato, però, che i giovani spesso non possono contare su risorse da destinare al proprio futuro.

E qui allora deve entrare in gioco lo Stato attraverso i suoi interventi nella visione della prof. Mariana Mazzucato.

Come scrivo da molte lune, inascoltato, la previdenza di primo pilastro, obbligatoria, non può dipendere dai mercati finanziari ma deve essere uguale per tutti i lavoratori, gestita e garantita dallo Stato anche attraverso la fiscalità generale.

Siamo ancora in tempo per cambiare il paradigma.

LAVORO



PREVIDENZA | 10 NOVEMBRE 2020

In cauda venenum

di Paolo Rosa - Avvocato

Il 9 novembre 2020 la Corte Costituzionale ha depositato la sentenza n. 234/2020 il cui dispositivo era già noto, attraverso il comunicato ufficiale della stessa Corte Costituzionale.

(Corte Costituzionale, sentenza n. 234/20; depositata il 9 novembre)

Con tale pronuncia la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge 30.12.2018, n. 145 nella parte in cui stabilisce la **riduzione dei trattamenti pensionistici** ivi indicati per la durata di 5 anni anziché per la durata di 3 anni dichiarando poi inammissibili e non fondate tutte le altre questioni sollevate in ordine al raffreddamento della perequazione sulle pensioni più alte (v. la news [*La Consulta sulle pensioni elevate: ok al raffreddamento ma non al contributo di solidarietà per più di 3 anni*](#)).

Nella sentenza io rinvengo due passaggi di particolare interesse per il previdenzialista:

- il progressivo **invecchiamento della popolazione** e l'**erosione della base produttiva** rende via via più fragile il patto tra le generazioni, sul quale il sistema previdenziale si fonda;
- il **contributo di solidarietà**, proprio in ragione della prevista acquisizione al bilancio dello Stato, è stato qualificato in termini tributari (sentenza n. 241 del 2012) e la norma che l'ha disposto è stata dichiarata illegittima per violazione degli artt. 3 e 53 Costituzione (sentenza n. 116 del 2013).

La Corte Costituzionale ribadisce la **natura endoprevidenziale** del prelievo, ed escludane conseguentemente la sostanza tributaria, l'evocazione dei parametri di cui agli artt. 3 e 53 Cost. risulta priva di fondamento.

D'altronde, con riferimento ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cd. retroattività impropria, la Corte Costituzionale ha più volte affermato che il **legislatore** dispone di ampia **discrezionalità** e può anche modificare **in senso sfavorevole** la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionale lesivo del legittimo affidamento dei cittadini.

In termini generali, la **verifica di ragionevolezza e proporzionalità** di un contributo imposto ai titolari delle pensioni più elevate non può essere avulso dalla considerazione dei gravi problemi strutturali che affliggono il sistema previdenziale italiano, la cui sostenibilità è tutt'ora affidata in un'ottica di solidarietà ad una gestione a ripartizione, particolarmente esposta alla negatività dell'andamento demografico: un numero sempre minore di lavoratori attivi, per di più spesso con percorsi lavorativi discontinui, è chiamato a sostenere tramite i versamenti contributivi il peso di un numero sempre maggiore di pensioni in erogazione.

In definitiva quando, come nel caso di specie, il **contributo di solidarietà**, prelevato sulle pensioni più alte, viene devoluto a un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale, il prelievo sul trattamento pensionistico resta infatti inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., e si sottrae quindi al principio di universalità dell'imposizione tributaria, di cui all'art. 53 Cost., potendo trovare un'autonoma giustificazione nei principi solidaristici sanciti dall'art. 2 Cost. (ordinanza n. 22/03).

PROFESSIONE



PROFESSIONE FORENSE | 13 NOVEMBRE 2020

Il silenzio forense

di Paolo Rosa - Avvocato

In piena pandemia, mi domando che cosa fanno i COA, il CNF e l'OCF per cercare di sostenere un'avvocatura allo sbando.

Andate sui siti istituzionali e vi convincerete del "nulla".

L'esame di abilitazione è stato opportunamente rinviato ed è un bene per i tanti candidati che avranno così la possibilità di dedicarsi proficuamente ad altro perché la professione forense, bisogna dirlo senza infingimenti, è finita.

Gli ineleggibili del CNF hanno proposto appello, in virtù del fatto che la sentenza di primo grado non li aveva condannati a una severa statuizione in punto spese.

Nel frattempo è uscita la sentenza n. 32/2020 del TAR Lazio, sezione staccata di Latina, che ha bacchettato il CNF laddove ha avviato il procedimento di scioglimento e commissariamento del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Latina con condanna alle spese di giudizio, liquidate in € 8.000,00 oltre accessi di legge e rifusione del contributo unificato versato.

Ovviamente io non intendo concorrere, con la mia contribuzione, al pagamento di queste spese e mi auguro che tutti gli avvocati facciano altrettanto.

Sul portale dell'Organismo Congressuale Forense: il secondo tempo del Covid-19 contropiede alla giustizia? E costruire giustizia prima che la giustizia crolli.

Discussioni tanto accademiche quanto inutili.

Qualcosa di più ha fatto Cassa Forense che nel bilancio di previsione, che peraltro non pubblica, aumenta lo stanziamento a favore del welfare e dell'assistenza da 55,5 a 67,9 milioni di euro con previsione di una riduzione delle entrate contributive nel 2021.

Con 144 mila avvocati che hanno fatto domanda del reddito di ultima istanza finanziato dal Governo tramite le Casse di previdenza dei professionisti c'è poco da stare allegri e, infatti, il Presidente di Cassa Forense invoca una riqualificazione della categoria, che dovrebbe orientarsi su aree come quella della consulenza alle imprese, nelle quali l'attività legale possa essere più produttiva, al di là del contenzioso. Lo ho scritto da molte lune e alla fine qualcosa viene recepito.

Sui siti dei COA fioccano i protocolli ma sarebbe più utile un "TomTom" per districarsi tra le mille peripezie.

Non vedo interlocuzione con il Governo e i vari decreti si dimenticano sempre dell'avvocatura proprio perché come categoria non esiste.

PROFESSIONE



PREVIDENZA FORENSE | 19 NOVEMBRE 2020

«Condividete quello che sto per dire... »

« ... mi raccomando verificate, verificate e denunciate dove ci sono le “porcate”»

di Paolo Rosa - Avvocato

Così in un video il Sen. Puglia prima di diventare Presidente della Commissione bicamerale di controllo degli Enti previdenziali.

Il 17 novembre 2020 si è tenuta, in streaming, la presentazione del **V Rapporto AdEPP sugli investimenti delle Casse di Previdenza** (vedere allegato).

Il Rapporto analizza il patrimonio delle Casse di Previdenza, che sono enti pubblici e non enti previdenziali privati come è dato leggere.

Il report enfatizza che ormai quasi tutti gli Enti fanno uso di tecniche di risk management per la gestione degli investimenti e in particolare utilizzano l'Asset Liability Management (ALM) sul processo di gestione degli attivi e dei passivi.

ALM è una strategia di investimento basata su analisi integrate tra attività e passività. Tale strumento di management consente di effettuare una diagnosi iniziale della relazione tra patrimonio, impegni e flussi attesi e permette di individuare gli strumenti utili per migliorare le performance attese e/o contenere i rischi.

L'analisi consente quindi di valutare:

- il livello di capitalizzazione iniziale e prospettico;
- il target di redditività attesa dall'asset allocation;

Ora allo streaming erano dati per presenti il Sen. Puglia della Bicamerale di controllo, il Presidente della COVIP Padula, i sottosegretari Baretta e Puglisi.

I report ALM vengono sistematicamente segreti perché contengono la evidenziazione del **DEBITO LATENTE delle Casse** che non si vuole porre all'attenzione degli iscritti, obbligati per legge ad esserlo.

C'è una inquietante confusione tra vigilati e vigilanti così che l'appello del "verificate, verificate per fare le pulci e denunciate le porcate" finisce a

tarallucci e vino, ma speriamo almeno che il vino sia di qualità.
Consiglierei un Teroldego, riserva Foradori.
In Italia sulla carta i controlli non mancano ma poi si diluiscono e si confondono senza garantire alcunché.
Così proseguiremo verso un inarrestabile declino.

Qui il V rapporto dell'AdEPP

PROFESSIONE



PROFESSIONE FORENSE | 26 NOVEMBRE 2020

Trasparenza, rischi e pecore

di Paolo Rosa - Avvocato

La trasparenza è misura del rispetto che si nutre nei confronti degli altri e genera un bene prezioso, la fiducia (prof. Crisanti sul Corriere della Sera).

Nelle Casse di previdenza dei professionisti la trasparenza è scarsa e così la fiducia degli iscritti.

Investire nei mercati finanziari comporta il rischio di perdita e non è possibile garantire che il capitale investito, in tutto o in parte, possa essere rimborsato.

Le performance passate non garantiscono, né sono indicatori affidabili, di performance future.

Il valore degli investimenti e i relativi rendimenti sono soggetti alle fluttuazioni dei mercati azionari mondiali e dei tassi di cambio internazionale (Fisher Investments Italia).

Se questo è vero, ed è vero, le Casse di previdenza investono i montanti contributivi obbligatori sui mercati finanziari senza una regolamentazione cogente nel concorso di tutte le autorità preposte ai controlli.

Si può andare avanti così?

Sì, perché 1,7 milioni di professionisti non comprendono il problema dove il pericolo non sono i lupi ma le pecore.

PROFESSIONE



PREVIDENZA FORENSE | 27 NOVEMBRE 2020

La nostra rappresentanza

di Paolo Rosa - Avvocato

Sul sito del CNF trovate «Misure organizzative relative alla trattazione degli affari giudiziari» e su quello dello OCF «Richiesta di emendamenti al d.l. ristori in tema di processo civile» e nota OCF «su sostenibilità della professione forense e relative relazioni».

Mi sembra di essere un marziano sbarcato sulla Terra.

Possibile non capire che i problemi dell'avvocatura italiana sono due.

1. la numerosità;
2. il crollo del reddito;

OCF chiede la costituzione di un tavolo governativo unitario per la giurisdizione e la sostenibilità della professione forense per individuare le principali linee di intervento, anche fiscali ed economiche, a supporto del nostro sistema di giurisdizione e della professione forense ...

Tutto questo viene dopo l'apertura di un tavolo per affrontare con il Governo il problema della numerosità degli avvocati e del reddito dell'avvocatura italiana.

Siamo in troppi, lo dicono tutti e lo si diceva persino ai tempi di Calamandrei; siamo poveri (tranne un 10% su 245 mila) frutto di scelte politiche che hanno portato alla proletarizzazione del ceto medio.

Le opzioni politiche degli ultimi anni, diciamo da Bersani in poi, hanno realizzato la teoria marxista che si fonda sull'ineluttabile proletarizzazione del ceto medio.

Un processo – questo – dovuto alla logica della concentrazione del capitale nelle mani di pochi, per l'avvocatura italiana quel 10% di cui sopra.

Vogliamo la rivoluzione degli esclusi?

Io credo che i problemi si possano ancora affrontare e risolvere, a condizione di non far finta che non esistano.

L'avvocatura si è ormai scissa in due categorie: quella dei ricchi, pochi e il cui patrimonio aumenta anche nei periodi di crisi, e quella di tutti gli altri che vive, se non proprio nella miseria, nella insicurezza, nella precarietà e nella paura del futuro.

Parlare a questa avvocatura dell'avvocato in Costituzione o delle misure organizzative in tempi di pandemia suona come una campana a morto.

Ma è così difficile capirlo?

Vogliamo continuare in sterili dissertazioni del sesso degli angeli?

Vogliamo un'avvocatura vera e concorrenziale o preferiamo un'avvocatura paternalistica e assistenziale?

C'è un altro pezzo di verità, forse amara, ma necessaria da dire all'avvocatura italiana.

Siamo diventati complessivamente più poveri.

È indispensabile rimboccarsi le maniche.

Come ha scritto giustamente Ferruccio de Bortoli su *Il Sole 24Ore* del 25 novembre 2020: «Il rischio zero non esiste. Siamo esposti al virus come alle fatalità della vita. Non ci sono comodi nidi o facili rifugi. Dirlo chiaramente aiuta le giovani generazioni a compiere le loro scelte di vita. Ad investire nello studio e nel sacrificio. Non ad aspettare l'occasione sul divano. I lavoratori vanno difesi. Giusto. Ma con serie politiche attive del lavoro e non salvaguardando fittiziamente posti di lavoro senza mercato».

PROFESSIONE



PREVIDENZA | 03 DICEMBRE 2020

Badanti e professionalità

di Paolo Rosa - Avvocato

Da Il Sole 24Ore del 20.01.2020 si apprende che il comparto domestico in Italia ha a che fare con la vita di circa 2,5 milioni di famiglie, impiega complessivamente 2 milioni di addetti dei quali il 70% stranieri e vale oltre 19 miliardi di euro l'anno, pari al 1,25% del PIL nazionale. Di questi 2 milioni di addetti, 800 mila sono regolari e ben 1,2 milioni irregolari con mancato gettito per le casse dello Stato di 3,1 miliardi.

Il rapporto di lavoro è regolato dal **Contratto collettivo nazionale di lavoro colf e badanti** che si occupa dei diritti ma non dei doveri e dei requisiti di professionalità.

Con il termine badante ci si riferisce nel linguaggio comune generalmente a un'assistente familiare per anziani non più autosufficienti.

Gli assistiti in particolare necessitano di compagnia, sorveglianza e di essere aiutati nell'igiene della propria persona, nelle loro normali attività quotidiane così come nelle faccende domestiche, tra cui il vitto.

Queste esigenze devono essere risolte da professionisti fidati e competenti con un minimo di esperienza nell'assistenza.

Vediamo quindi insieme le caratteristiche essenziali che deve avere una badante per aiutare l'anziano. Sarà di aiuto anche a chi se ne prende cura per individuare l'assistente di cui hanno bisogno ma anche di cui ci si possa fidare.

La **scelta** di una badante è spesso una ricerca molto difficile perché gli si affida una persona cara. Ha bisogno di aiuto nello svolgere le normali attività quotidiane perché non più autosufficiente. Necessita così anche di provvedere alla gestione dei lavori domestici e del vitto.

Allo stesso tempo, l'anziano o chi se ne prende cura è di fronte alla difficile scelta di accogliere nella propria vita uno sconosciuto; aggiungendo tutte le implicazioni che questo comporta sia a livello di convivenza che di fiducia.

La scelta in tal senso diventa ancora più complessa se l'anziano bisognoso vive da solo e il controllo dei familiari risulta importante ma non essenziale per salvaguardare l'assistito.

Per fortuna nostra se ne sta occupando l'Europa con il **progetto PRODOME**, cofinanziato dal programma Erasmus dell'Unione Europea.

L'obiettivo principale del progetto è di contribuire alla professionalizzazione dei lavoratori domestici, mettendo a punto un curriculum europeo comune per il profilo di collaboratore familiare.

Il progetto, sostanzialmente si riferisce a tre Paesi dell'Unione Europea che sono l'Italia, la Francia e la Spagna perché il lavoro domestico è meno diffuso in Germania che nei Paesi mediterranei, dove rappresenta solo lo 0,5% dell'occupazione totale.

Nei Paesi nordici è molto raro che le famiglie assumano personale domestico. La domanda di lavoratori domestici è rimasta bassa in questi Paesi e i dati disponibili non mostrano cambiamenti significativi negli ultimi anni.

Questo è in parte dovuto alla disponibilità di servizi pubblici, di assistenza all'infanzia e agli anziani, compiti spesso svolti da lavoratori domestici in altri Paesi.

A causa dei bassi tassi di fertilità, si prevede che la popolazione europea diminuirà significativamente nei prossimi decenni, con una struttura che invecchierà sempre più con particolare riferimento alla popolazione in età lavorativa.

Entro il 2030, l'Europa registrerà uno dei tassi di dipendenza dagli anziani più elevati. Questa situazione mette in difficoltà i sistemi previdenziali europei.

In **Francia, Italia e Spagna**, il quadro legale è simile:

- i lavoratori domestici sono coperti in parte dalla legislazione generale sul lavoro e in parte da regolamenti subordinati o da leggi sul lavoro specifiche;
- la limitazione delle normali ore di lavoro settimanali è la stessa che si ha per gli altri lavoratori;
- il diritto al riposo settimanale è lo stesso, o più favorevole, rispetto a quello per gli altri lavoratori;
- il congedo ordinario è lo stesso degli altri dipendenti;
- il salario minimo legale per i lavoratori domestici è pari a quello di altri lavoratori;
- il diritto al congedo di maternità è lo stesso degli altri lavoratori.

I lavoratori domestici, nella maggior parte dei casi, non sono coperti per quanto riguarda le indennità di disoccupazione; un'eccezione è costituita

però dal Contratto collettivo italiano, che invece riconosce il diritto al lavoratore licenziato di ricevere le indennità di disoccupazione.

In tutti tre i Paesi indicati è però necessario progredire nella professionalizzazione del lavoro domestico e nel riconoscere le competenze dei lavoratori: in questo modo si contribuirebbe a rendere la professione più dignitosa e più appetibile, con lavoratori che, in questo modo, potrebbero acquisire anche un maggiore riconoscimento sociale.

Solo così il lavoro domestico diventerebbe una vera e propria professione e non un lavoro temporaneo, come spesso viene considerato, a cui dedicarsi solo fin tanto che non si trova qualcosa di meglio.

Il progressivo invecchiamento della popolazione obbliga un numero sempre maggiore di famiglie a dover gestire la quotidianità di parenti anziani o ammalati. Basta poco purtroppo: una brutta caduta, una malattia, un ricovero e nel giro di pochi giorni i parenti della persona fragile – spesso anziana – si trovano travolti da un vortice di scelte, ricerche di un aiuto in casa, adempimenti e burocrazia. Con in più l'apprensione di trovare una persona adatta e fidata: una badante.

Le regole, **dal 12 dicembre 2019**, sono disciplinate dalla norma 11766 dell'**Uni** (ente italiano di normazione che elabora e pubblica documenti normativi volontari in tutti i settori commerciali, industriali e del terziario). Essi si riferiscono ai requisiti relativi all'attività professionale dell'assistente familiare: collaboratore familiare (colf), baby-sitter, badante. I requisiti vengono specificati, a partire dai compiti e dalle attività specifiche identificati, in termini di conoscenza, abilità e competenza in conformità al Quadro europeo delle qualifiche (European Qualifications Framework - EQF) e sono espressi in maniera tale da agevolare i processi di valutazione e convalida dei risultati dell'apprendimento. La norma non si applica alle attività e alle professioni sanitarie e socio-assistenziali regolamentate.

Come ottenere la patente di qualità. La patente di qualità per badanti, colf e baby-sitter è un attestato che certifica le competenze nel lavoro domestico e nelle mansioni per le quali si viene assunti, che può essere inserito nel curriculum.

Per ottenere la patente di qualità si dovranno affrontare due prove, una prova scritta e una orale, in modo che siano riconosciute ed attestate: conoscenze; abilità e competenze.

I requisiti

Per sostenere l'esame sono necessari i seguenti requisiti:

- conoscenza base della lingua italiana;

- attestato di partecipazione a un corso di formazione che abbia la durata di 40 ore per le colf e di 64 ore per badanti e baby-sitter;
- un regolare contratto di lavoro domestico per almeno 12 mesi nel triennio.

Nello specifico servirà dimostrare:

- la colf deve saper fare la raccolta differenziata, conoscere i prodotti per la pulizia della casa, saper leggere le etichette degli stessi e come conservarli in modo sicuro;
- la badante aiuta l'anziano non lo sostituisce (quindi lo accompagna nelle attività quotidiane), conosce la città e i mezzi pubblici, guida con prudenza, non adotta comportamenti rischiosi, sa gestire e affrontare le situazioni di emergenza, ha una lista di numeri da chiamare e sa somministrare i medicinali;

Al termine dell'esame l'ente accreditato rilascerà la patente di qualità con cui colf, badanti e baby-sitter potranno presentarsi dai potenziali datori di lavoro e chiedere un contratto regolare.

Inoltre, come sottolinea Alessandro Lupi, vice presidente Assindatcolf e vice presidente Ebincolf, Ente Bilaterale del comparto che insieme alle parti sociali ha promosso la normativa, gli aspiranti alla patente di qualità avranno «l'obbligo di sottoscrivere un codice deontologico: 9 regole di comportamento da tenere in casa, a partire dal rispetto della privacy della famiglia».

Un'arma in più contro sfruttamento e lavoro nero. Secondo Luca Di Sciullo, presidente del Centro Studi e Ricerche Idos «Oltre 2 milioni e mezzo di lavoratori stranieri in Italia, i quali rappresentano un decimo di tutti gli occupati nel paese, sono troppo spesso schiacciati in lavori di basso profilo sociale, sebbene irrinunciabili per il nostro sistema socio-economico, e caratterizzati da fatica, precarietà, esposizione al rischio d'infortuni e sotto-retribuzione». Nello specifico solo 7 su 100 hanno impieghi qualificati, mentre ben 2 su 3 svolgono professioni di basso livello professionale. «Il lavoro domestico - prosegue - che impiega oltre il 40% delle lavoratrici immigrate, è forse il caso più paradigmatico, conoscendo anche ampie sacche di lavoro in nero, abusi e pesanti sacrifici sulla vita familiare e sociale delle donne nate all'estero che vi sono impiegate. Questa normativa promuove la qualificazione dei lavoratori domestici e certifica, così, la qualità del loro servizio alle famiglie, rappresentando un'occasione importante per dare il dovuto riconoscimento professionale ai lavoratori».

«Solo garantendo percorsi di formazione e di certificazione professionale specifici - concludono Lupi e Di Sciullo - si sostengono le famiglie e si

aiutano i lavoratori. Un passo fondamentale per conferire al comparto la dignità che merita».

Oggi il reclutamento delle badanti funziona con il passaparola o con l'intervento di qualche agenzia meritevole di attenzione.

Data l'entità del fenomeno, mi pare ovvio che il legislatore, nazionale e regionale, se ne debba occupare.

PROFESSIONE



PREVIDENZA FORENSE | 04 DICEMBRE 2020

Il saldo previdenziale

di Paolo Rosa - Avvocato

È un concetto sul quale bisogna prestare la massima attenzione. Il saldo previdenziale è costituito dalla differenza tra le entrate costituite dai contributi previdenziali e la spesa pensionistica per le prestazioni previdenziali erogate. Il saldo previdenziale è uno dei principali indicatori della sostenibilità delle Casse di previdenza dei professionisti.

È un concetto sul quale bisogna prestare la massima attenzione.

Il saldo previdenziale è costituito dalla differenza tra le entrate costituite dai contributi previdenziali e la spesa pensionistica per le prestazioni previdenziali erogate.

Il saldo previdenziale è uno dei principali indicatori della sostenibilità delle Casse di previdenza dei professionisti.

È evidente che la pandemia ha inciso sul monte redditi, diminuendolo, con una conseguente contrazione delle entrate contributive.

Un esempio di questi giorni è rappresentato dal bilancio di previsione per il 2021 dell'ENPAM, la più grande Cassa di previdenza dei professionisti, nel caso di specie dei medici e odontoiatri.

Per il 2021 il bilancio di previsione dell'ENPAM prevede entrate contributive pari a circa 2,8 miliardi di euro (in calo per effetto del COVID, anche se io ritengo che per i medici e odontoiatri l'effetto COVID sia stato molto contenuto) a fronte di prestazioni per circa 2,6 miliardi di euro (in aumento).

Il tutto dunque con un saldo previdenziale positivo pari a 215 milioni.

Il bilancio di previsione per il 2021 dell'ENPAM fa segnare un saldo positivo di circa 470 milioni di euro con la conseguenza che il maggior apporto proverrà dagli investimenti (372 milioni di euro) e solo in misura minore dai contributi versati dagli iscritti.

Questi dati indicano una notevole contrazione del saldo previdenziale mentre l'incremento stimato per gli investimenti risulta del tutto aleatorio con i tempi che corrono nel senso che potrà essere superiore, rispetto alle

stime, ma anche inferiore a seconda dell'andamento dei mercati finanziari.

Anche per i medici e gli odontoiatri è suonato un campanello d'allarme non trascurabile non potendo, com'è noto, fare affidamento, come invece è per l'INPS, sulla garanzia finale dello Stato, preclusa per legge.

Il calo demografico, l'invecchiamento della popolazione e la crisi economica incidono pesantemente sul saldo previdenziale.

PROFESSIONE



PREVIDENZA FORENSE | 10 DICEMBRE 2020

La riforma allo studio in Cassa Forense

Non se ne sa nulla e ciò che filtra è contraddittorio

di Paolo Rosa - Avvocato

«Dopo il Regolamento Unico, Cassa Forense si è proposta un nuovo importante obiettivo: la revisione del sistema previdenziale forense. Allo studio ci sono possibili soluzioni e modifiche normative che tengano conto delle mutate condizioni socio-economiche dell'avvocatura, che hanno inciso e incideranno sulla nostra categoria professionale, anche a seguito delle difficoltà causate dal periodo di emergenza sanitaria che stiamo vivendo...

... Un obiettivo complesso, quello di modificare il sistema previdenziale forense mantenendone invariato l'equilibrio finanziario e i valori di solidarietà che lo fondano. Siamo già al lavoro per realizzare la riforma, attenti all'ascolto delle richieste che ci giungono dai vari settori dell'Avvocatura: con la mano tesa per aiutare gli avvocati di oggi e lo sguardo al futuro, per salvaguardare gli iscritti di domani. Con tutto il nostro impegno e con passione, come sempre» (Presidente di CF su Previdenza Forense).

Tuttavia, pensiamo che tra non molto anche il sistema previdenziale sarà chiamato in causa in tutti i suoi aspetti: i requisiti per l'accesso alla pensione, l'adeguatezza degli assegni in relazione all'incidenza del PIL e dell'inflazione, i contributi versati e omessi, l'impatto della spesa per pensioni sul debito pubblico. Se è vero, come attestato da analisi dell'ISTAT, che il rischio povertà si riduce in modo significativo nei nuclei familiari nei quali è presente un pensionato, questa osservazione potrà essere ancora più vera nei mesi e negli anni a venire in cui, in un contesto già difficile, la ripresa sarà ancora più ardua e aumenteranno le situazioni di difficoltà lavorativa ed economica. Allo stesso tempo, però, non si può sottovalutare il fatto che il sistema previdenziale si regge sui contributi versati da lavoratori e imprese e per la parte rimanente sul contributo dello Stato, vale a dire sul gettito derivante dalla fiscalità e che nella crisi

economica si riducono entrambi. In questa situazione è evidente come sia innanzitutto prioritario rilanciare il lavoro ma sarebbe necessario anche mettere in campo, in modo più incisivo e capillare di quanto sia mai avvenuto, azioni per contrastare l'evasione fiscale e contributiva, perché se una cosa ci insegna il COVID-19 è che nessuno si salva da solo. (L'aggiornamento 2020 del Dossier Previdenza della CISL).

Sembra che il consulente della supercommissione, e cioè il prof. Alberto Brambilla, spinga per il contributivo secco.

Qui bisogna intendersi bene e soprattutto fare i conti con i numeri che io traggo dall'ultimo bilancio consuntivo, tenendo a mente che Cassa Forense non può fruire di aiuti di Stato.

«Il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo. Il sistema retributivo di calcolo delle prestazioni perviene a regime con la Legge 30 aprile 1969, n. 153.

Nel modello retributivo la pensione è commisurata alle retribuzioni percepite negli ultimi anni di attività. La sostenibilità finanziaria del sistema dipende, sostanzialmente, dall'equilibrio tra lavoratori attivi e pensionati.

Nel corso degli anni, il costante invecchiamento della popolazione italiana unitamente all'andamento demografico, hanno segnato la crisi del modello retributivo, avviandone il processo di rivisitazione.

La Legge 8 agosto 1995, n. 335 di "riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare" (c.d. riforma Dini) introduce il sistema di calcolo contributivo, disponendone la totale applicazione nei confronti di tutti gli assicurati a decorrere dal 1° gennaio 1996.

Il sistema contributivo rappresenta una forma più equa di determinazione della prestazione pensionistica, in quanto pone in diretta correlazione quanto versato con quanto il soggetto verrà a percepire; i contributi accantonati (c.d. montante) vengono, infatti, convertiti in rendita attraverso coefficienti di trasformazione calcolati in ragione dell'età di pensionamento e della conseguente attesa di vita.

La transizione al modello contributivo è stata completata con l'entrata in vigore del Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214 (c.d. riforma Fornero).

Il sistema contributivo è stato esteso infatti a tutte le anzianità maturate a decorrere dal 1° gennaio 2012, con applicazione del calcolo "pro rata"» (dal sito del Ministero del Lavoro).

Venendo al bilancio consuntivo 2019 di Cassa Forense risulta che al 31.12.2019 il numero delle pensioni è di 29.868 delle quali solo 1.741 di

tipo contributivo, per un importo medio di pensione di € 28.015,00 che scende a € 5.319,00 per le pensioni contributive, mentre il costo delle prestazioni previdenziali è pari a 957,6 milioni a fronte di contributi dell'esercizio 2019 pari a 1.762,4 milioni.

Al 31 dicembre 2019 lo stato patrimoniale di Cassa Forense da un totale di attività per 13.745.445.127 nei quali però vi sono crediti per 1.296.071.602, molti di dubbia esigibilità.

Nel passaggio dal sistema di calcolo retributivo al sistema di calcolo contributivo, dove ciò che versa l'iscritto va a finire sul montante individuale che servirà per il calcolo della pensione, bisogna valutare attentamente come si finanziano le 30 mila pensioni retributive in essere. Bisogna quindi valutare attentamente il funding ratio (rapporto tra passivo e attivo) e l'ammontare del debito latente per vedere come finanziarlo.

A differenza del debito pubblico, quello pensionistico non è negoziabile (non si possono acquistare e/o vendere i futuri diritti alla pensione); il suo rinnovo è obbligatorio (lo è il pagamento dei contributi sociali e delle tasse). Infine il rendimento di questa passività implicita dello Stato non è determinato dal mercato e dipende dalla relazione tra la somma dei contributi previdenziali pagata e la somma delle pensioni ricevuta da un individuo nel corso della sua vita. I fattori che spiegano il rendimento del debito pensionistico sono quindi di tipo demografico (durata attesa della vita), istituzionale (età e norme di calcolo della pensione) ed economico (dinamica della carriera lavorativa) (sapere.it il debito pensionistico).

«Bisogna a questo punto osservare che non è corretto "sommare" debito pubblico (esplicito) e debito pensionistico (implicito). Il secondo si differenzia dal primo per varie ragioni: (a) l'entità e la tempistica del suo "rimborso" – contrariamente a quelle di un titolo pubblico – non sono certe ex ante, ma dipendono dalle scelte di pensionamento dei singoli cittadini e dalla loro longevità; (b) il debito pensionistico pubblico non deriva da un contratto esigibile di fronte a una corte ordinaria: lo Stato può cambiare entro certi limiti la tempistica e l'entità del "rimborso", incorrendo certamente in costi "sociali e politici", ma non in costi "giuridici"; (c) il "cittadino-creditore" non può alienare il suo "credito pensionistico" su un mercato secondario, derivandone, tra l'altro, che il debito pensionistico non comporta rischi di breve periodo connessi con il suo "rifiinanziamento" Il punto cruciale è che il debito implicito si trasforma gradualmente in debito esplicito nel corso del tempo, nella misura in cui la spesa pensionistica concorre a determinare i disavanzi futuri» (Ignazio Visco, *Covid shock. Debito pensionistico e debito pubblico*, 5 novembre 2020).

Per legge l'opzione al sistema di calcolo contributivo può avvenire solo con il pro rata temporis il che significa che sino all'approvazione della riforma continueranno a maturare pensioni retributive e solo dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale scatterà il nuovo regime che varrà per il futuro e non per il passato.

Purtroppo si è perso molto tempo e si sono consolidate molte pensioni retributive e quindi trovare la via d'uscita non sarà certo facile anche perché la contribuzione è già stata aumentata così come l'età pensionabile.

Come scrivevo qualche anno fa, recentemente è stato pubblicato il quarto Rapporto di Itinerari previdenziali "Il bilancio del sistema previdenziale Italiano", dal quale, alla pag. 49, si certifica che il rapporto pensione media/contributo medio, presenta valori che vanno da 1,41 a 4,34, ovvero la pensione media per tutti gli Enti è più alta del contributo medio. Il record spetta agli avvocati la cui pensione media è pari a 4,34 volte il contributo medio; seguono Inarcassa, Commercialisti, Ragionieri e Geometri per i quali la pensione media è più di due volte e mezzo il contributo medio. Le altre Casse mantengono un rapporto più basso, in particolare i medici (ENPAM) che presentano una pensione media pari quasi al contributo medio (1,06). Quindi in Cassa Forense, mediamente, paghi 1 e ricevi 4,34.

La conseguenza è che le pensioni, oggi, non sono, salvo per gli iscritti che dichiarano redditi largamente sopra il tetto pensionabile, finanziate dalla contribuzione e non lo saranno per molti anni, quantomeno sino alla entrata a regime della ultima riforma.

Questo genera un debito previdenziale latente... che continua ad aumentare e che oggi, prudenzialmente, stimo pari a tre volte la patrimonializzazione, con un funding ratio al 30% circa. Il dato dell'esistenza e della quantificazione del debito previdenziale latente così come il tasso di sostituzione vengono sistematicamente ignorati, anche nel Report di Itinerari previdenziali, perché del debito latente non si deve parlare mentre, invece, va enfatizzato il saldo attivo!

Concludo con quanto riportato dal CENSIS nel suo 54° Rapporto sulla situazione sociale del paese in tema di pensioni:

«Pensioni, non più ostaggio dell'economicismo. Il rapporto tra occupati e pensionati nel 2018 era pari a 1,45 (era 1,36 nel 2008). La spesa previdenziale (pari a 293,4 miliardi di euro, il 16,6% del Pil) ha avuto un incremento annuo del 2,2% in termini reali (nel 2008 fu del 5,1%). Ma se la spesa pensionistica propriamente detta è pari all'11,7% del Pil, quella inclusiva anche della Gestione interventi assistenziali arriva al 16,6%. È il

segnale di un supplezza esercitata rispetto a pezzi di welfare che non funzionano e che la crisi Covid-19 ha rilanciato. Durante l'emergenza sanitaria, 16 milioni di pensionati hanno svolto il ruolo di «silver welfare» a supporto di figli e nipoti, facendo scoprire il valore sociale ed economico delle pensioni.

Ricordo da ultimi che la legge 12 luglio 2011, n. 133 (cosiddetta legge Lo Presti) nel modificare l'articolo 8 del decreto legislativo 103/1996, ha disciplinato la facoltà per le Casse e gli Enti di previdenza privati dei liberi professionisti che adottano il sistema di calcolo contributivo, di innalzare l'aliquota della contribuzione integrativa a carico dei committenti, fino ad un massimo del 5%, con la finalità di destinare una parte della stessa direttamente ai montanti previdenziali degli iscritti, al fine di migliorare la prestazione pensionistica obbligatoria. Condizione normativa imprescindibile, per la devoluzione sui montanti previdenziali della quota di contribuzione integrativa, è che sia garantito l'equilibrio economico, patrimoniale e finanziario delle casse e degli enti di previdenza. Il testo normativo, infatti, prescrive la esclusione di qualsiasi onere economico a carico dello Stato. La norma, quindi, condiziona la efficacia delle deliberazioni assunte dagli Enti di previdenza che intendono migliorare le prestazioni previdenziali anche con la utilizzazione della quota del contributo integrativo, alla necessaria preventiva approvazione dei Ministeri vigilanti, che valuteranno la sostenibilità della gestione complessiva e le implicazioni in termini di adeguatezza delle prestazioni».

PROFESSIONE



PREVIDENZA FORENSE | 11 DICEMBRE 2020

Tutti i nodi vengono al pettine e ciò che allontaniamo senza affrontare ritorna nella previdenza forense

Nemo dat quod non habet

di Paolo Rosa - Avvocato

Commento al bilancio preventivo 2021 di Cassa Forense.

Ho già trattato il tema del saldo previdenziale che è la base di partenza (si veda *Il saldo previdenziale* del 4 dicembre 2020). Le chiacchiere stanno a zero mentre i numeri, per chi li sa leggere, sono illuminanti.

(dati in migliaia di euro)

<i>Entrate contributive (*)</i>			
<i>Anno</i>	<i>Bilancio Tecnico al</i> <i>31/12/2017</i>	<i>Valori di Bilancio</i>	<i>Diff. %</i>
	<i>A)</i>	<i>B)</i>	<i>(A-B)</i>
<i>2019 consuntivo</i>	1.780.005	1.734.553	-2,55%
<i>2020 preventivo assestato</i>	1.855.451	1.694.068	-8,70
<i>2021 preventivo</i>	1.960.732	1.464.828	-25,92%

() Esclusi i contributi per maternità.*

Sei miei quaderni sono stati oscurati ma ora ciò che scrivevo in tempi non sospetti torna di grande attualità.

Il COVID è solo la causa finale di un dissesto annunciato.

Nel preventivo 2021 si stima un biennio (2021 – 2022) di grande difficoltà, una ripresa di spazi professionali che dovrà essere

accompagnata da una riliquificazione dell'avvocatura verso le materie maggiormente richieste dal mercato.

A questo, deve aggiungersi una profonda modifica nella composizione demografica della categoria con una presumibile riduzione della platea, per il maggior numero di cancellazione dagli albi conseguenti alla chiusura di molti studi professionali, non in grado di sopportare gli effetti immediati della recessione economica in atto.

Sarà compito degli attuari, nei prossimi mesi, disegnare i nuovi scenari della professione e le nuove linee reddituali e di speranza di vita, con riferimento allo scenario post COVID che, ovviamente, non potrà essere identico a quello analizzato nel periodo precedente.

Nel predisporre il preventivo 2021 Cassa Forense ha ipotizzato una diminuzione di reddito e di fatturato della categoria di circa il 20% rispetto all'anno precedente ma, a mio giudizio, la diminuzione del reddito è sottostimata per difetto perché la pandemia ha allargato la forbice tra pochi grandi ricchi e moltissimi poveri sicché la diminuzione mediana del reddito oscillerà in una percentuale non inferiore al 30% del reddito.

Le criticità dell'avvocatura italiana sono datate nel tempo e sono esplose con la legge 247/2012 la quale però aveva indicato la strada da percorrere, vale a dire l'opzione al sistema di calcolo contributivo.

L'opportunità non è stata colta e così sono aumentate le pensioni retributive e, di conseguenza, il debito previdenziale latente.

Oggi si corre ai riparti con lo studio di una riforma per risolvere le criticità esistenti che, a detta di Cassa Forense, potrebbero mettere a repentaglio, nel lungo periodo, **sia la sua sostenibilità finanziaria sia l'equità generazionale del sistema stesso.**

Se leggete i miei sei quaderni, in attesa del settimo che uscirà per la pausa natalizia, troverete tutte queste indicazioni che, se realizzate a suo tempo, avrebbero evitato di portarci sull'orlo del baratro.

Com'è scritto nel preventivo 2021 larghe fasce dell'avvocatura permangono su livelli di reddito molto bassi e incidono fortemente sui costi dell'assistenza e, in prospettiva, anche della previdenza.

Ciò determina anche l'aumento del fenomeno dell'evasione contributiva, con particolare riferimento ai contributi minimi, **e la conseguente insofferenza dei professionisti a più elevato reddito che sostengono contribuzioni di solidarietà cui corrispondono prestazioni previdenziali spesso inferiori ai montanti versati.**

La tabella iniziale certifica che rispetto al bilancio tecnico al 31.12.2017 sia il consuntivo 2019, che il preventivo assestato 2020, che il preventivo 2021 si sono discostati negativamente, l'ultimo addirittura del - 25,92%. Quanto sopra si evidenzia ancora più esaminando i dati del patrimonio netto.

(dati in migliaia di euro)

<i>Patrimonio netto</i>			
<i>Anno</i>	<i>Bilancio Tecnico al</i>	<i>Valori di Bilancio</i>	<i>Diff. %</i>
	<i>31/12/2017</i>		
	<i>A)</i>	<i>B)</i>	<i>(A-B)</i>
<i>2019 consuntivo</i>	13.277.250	12.831.995	-3,35%
<i>2020 preventivo assestato</i>	14.516.430	13.892.610	-4,30%
<i>2021 preventivo</i>	15.822.997	14.566.072	-7,94%

In buona sostanza, mentre aumentano le pensioni del 3,35%, passando da 860.000.000 di cui alla previsione assestata 2020 a 888.800.000 di cui alla previsione 2021, diminuiscono i ricavi e proventi contributivi passando da 1.719.656.468,69 della previsione assestata 2020 a 1.486.581.752,07 della previsione 2021 con una variazione in negativo del 13,55%. In compenso aumentano le spese per gli organi collegiali che transitano da una previsione assestata del 2020 di 3.629.203,85 a 3.866.958,46 con un aumento del 6,55%.

La spesa per assistenza aumenta dalla previsione assestata 2020 di 55.512.974,00 a 67.945.060,00 con un aumento del 22,39%.

Le spese per il personale aumentano dalla previsione assestata 2020 di 13.834.624,86 a 14.790.061,00 con un aumento del 6,91%.

Il tasso di patrimonializzazione, espresso dal funding ratio, risulta pari al 29,6% e su questo ognuno può fare le sue valutazioni tenendo conto che il valore attuale delle prestazioni pensionistiche maturate è pari 48,1 miliardi di euro (debito latente) a fronte di un patrimonio di 14,2 miliardi di euro.

Il collegio sindacale nella sua relazione ha offerto al lettore la tabella di raffronto in milioni di euro più esaustiva di tante parole e che qui ripropongo:

Tabella di raffronto in milioni di euro

	2020 (assestato)	2021	Differenza
Ricavi per contribuiti	1.719,65	1.486,58	-233,07
Costi per prestazioni	-964,61	-1.006,84	42,23
A - Saldo previdenziale	755,04	479,74	275,30
Altri ricavi	488,87	347,87	141,00
Altri costi	-183,30	-154,15	-29,15
B - Saldo gestionale	305,57	193,72	-111,85
(A+B) Avanzo atteso	1.060,61	673,46	-387,15

Mi pare ovvio che la riforma strutturale della previdenza forense andava fatta prima e cioè con la legge 247/2012.

Ora l'opzione al criterio di calcolo contributivo è resa problematica dall'entità del debito previdenziale latente a fronte di una patrimonializzazione che non raggiunge il 30%; una riforma di tipo parametrico non servirebbe a nulla mentre sono necessari sostegni economici alla professione forense, scrematura dei numeri e un lungimirante intervento sulle due leve a disposizione del legislatore previdenziale che sono le entrate e le uscite.

Trovare la quadra non sarà certo facile ma bisogna almeno provarci.

Una delle prime cose da fare potrebbe essere l'eliminazione di tutta la flessibilità introdotta con il cd. emendamento Lolli che consente oggi il pensionamento, senza penalizzazioni, per la quota di 105 ovvero sia 65 anni di età e 40 di contribuzione unificando tutti i pensionamenti ai 70 anni di età ma questo si andrà a scontrare con l'interesse personale di quasi tutti gli attuali delegati in Cassa Forense. L'emendamento Lolli passò nella riforma della mia consiliatura con una maggioranza molto risicata ed io, e se non ricordo male anche l'attuale presidente, eravamo contrari.

L'emendamento ci costò, in allora, 1,4 miliardi.

Questo perché nel contesto storico in cui viviamo aumentare i contributi non è certo possibile con la conseguenza che il legislatore previdenziale può agire solo sull'altra leva e cioè sull'età del pensionamento.

Da ultimo rammento che si è formata una giurisprudenza di legittimità ormai consolidata per la quale *“esula dai poteri riconosciuti dalla normativa la possibilità per le Casse di emanare un contributo di solidarietà in quanto, come si è detto, esso, al di là del suo nome, non può essere ricondotto ad un criterio di determinazione del trattamento pensionistico, ma costituisce un prelievo che può essere introdotto solo dal legislatore”* (Cass. n. 31875/2018; Cass. n. 603/2019 e dal ultimo Cass. n. 28054/2020, depositata il 09.12.2020).

Corte di Cassazione, sez. Lavoro, ordinanza n. 28054/20; depositata il 9 dicembre

Corte di Cassazione, sez. Lavoro, ordinanza 26 giugno – 9 dicembre 2020, n. 28054

Presidente Berrino – Relatore Calafiore

Rilevato che:

la Corte di appello di Torino, con ordinanza del 9 luglio 2015 emessa ai sensi degli artt. 348 bis e 348 ter c.p.c., ha dichiarato inammissibile l'appello proposto dalla Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore dei dottori commercialisti avverso la decisione con la quale il tribunale di Torino aveva condannato la stessa Cassa a restituire ad D.A. , dottore commercialista in quiescenza dal mese di marzo 2002, il contributo di solidarietà versato nel quinquennio 2009-2013 (pari ad Euro 8.056,37);

la corte territoriale, in applicazione dei principi affermati dal Giudice di legittimità in varie pronunce (Cass. n. 26229/2014, Cass. N. 26303/2014, Cass. n. 53/2015), ha ritenuto non dovuto il contributo invece preteso dalla Cassa di Previdenza e, quindi, l'impugnazione priva di ragionevoli possibilità di essere accolta;

avverso la sentenza del Tribunale di Torino e della citata ordinanza della Corte d'appello di Torino, ha proposto ricorso per cassazione la Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore dei Dottori Commercialisti, affidato a due motivi, illustrati da successiva memoria;

resiste, con controricorso e successiva memoria, D.A. .

Considerato che:

con il primo motivo di censura, è dedotta la violazione del D.Lgs. n. 509 del 1994, art. 2, in combinato disposto con l'art. 22 del regolamento di disciplina del regime previdenziale della Cassa del 2008; violazione della L. n. 335 del 1995, art. 3, comma 12, L. n. 296 del 2006, art. 1, comma 763; violazione della L. n. 147 del 2013, art. 1, comma 488; violazione della L. n. 201 del 2011, art. 24; violazione degli artt. 3 e 38 Cost., in relazione, tutti, all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3.

con il secondo motivo, è dedotta la violazione della L. n. 147 del 2013, art. 1, L. n. 335 del 1995, art. 3, comma 12, L. n. 296 del 2006, art. 1, comma 763, violazione del D.Lgs. n. 509 del 1994, art. 2, in combinato disposto con l'art. 22 del Regolamento della Cassa, tutto in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3;

entrambi i motivi possono essere trattati congiuntamente in quanto attinenti alla natura del contributo di solidarietà ed alla sua ritenuta legittimità anche in relazione alla realizzazione di equilibri di bilancio;

i motivi sono infondati alla luce di un consolidato orientamento, anche confermato con le più recenti decisioni, assunto da questa Corte di legittimità (da ultimo Cass. n. 982/2019; n. 603/2019; n. 16814/2019); si è affermato che "In materia di trattamento previdenziale, gli enti previdenziali privatizzati (nella specie, la Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza dei Dottori Commercialisti) non possono adottare, sia pure in funzione dell'obiettivo di assicurare l'equilibrio di bilancio e la stabilità della gestione, atti o provvedimenti che, lungi dall'incidere sui criteri di determinazione del trattamento pensionistico, impongano una trattenuta (nella specie, un contributo di solidarietà) su un trattamento che sia già determinato in base ai criteri ad esso applicabili, dovendosi ritenere che tali atti siano incompatibili con il rispetto del principio del "pro rata" e diano luogo a un prelievo inquadrabile nel "genus" delle prestazioni patrimoniali ex art. 23 Cost., la cui imposizione è riservata al legislatore" (Cass. n. 31875/2018); Cassazione n. 603/2019 ha ulteriormente rilevato che "Appare utile, al fine di confermare l'estraneità del contributo di solidarietà ai criteri di determinazione del trattamento pensionistico e conseguentemente anche al principio del necessario rispetto del pro rata, richiamare, altresì, la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 173/2016 che, nel valutare l'analogo prelievo disposto dalla L. n. 147 del 2013, art. 1, comma 486, ha affermato che si è in presenza di un "prelievo inquadrabile nel genus delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del sistema previdenziale (sentenza n. 178 del 2000; ordinanza n. 22 del 2003)";

sulla base delle considerazioni che precedono deve concludersi nel senso che esula dai poteri riconosciuti dalla normativa la possibilità per le Casse di emanare un contributo di solidarietà in quanto, come si è detto, esso, al di là del suo nome, non può essere ricondotto ad un "criterio di determinazione del trattamento pensionistico, ma costituisce un prelievo che può essere introdotto solo dal legislatore";

le ulteriori argomentazioni svolte in seno alla memoria depositata dalla Cassa in vista della presente adunanza, non pongono elementi di valutazione effettivamente nuovi o non considerati in occasione delle svariate volte in cui questa Corte si è pronunciata, per cui l'orientamento formatosi va confermato ed i motivi devono, pertanto, essere rigettati;

il ricorso deve, quindi, essere rigettato e le spese seguono la soccombenza, nella misura liquidata in dispositivo e con distrazione in favore dei procuratori del controricorrente che hanno reso la dichiarazione prevista dall'art. 93 c.p.c..

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso; condanna la ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di legittimità che liquida in Euro 3.500,00 per compensi ed Euro 200,00 per esborsi oltre spese generali nella misura del 15% ed accessori di legge, con distrazione in solido ai procuratori antistatari, avvocati S. T., A. M. e M. M..

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1-quater, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente dell'ulteriore importo, a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma dello stesso art. 13, comma 1-bis, ove dovuto.

La previdenza finanziarizzata

di Paolo Rosa – Avvocato

Negli ultimi 40 anni il rapporto tra ricchezza e reddito disponibile delle famiglie è aumentato nella gran parte dei paesi avanzati. La crisi finanziaria globale e la “Grande recessione” hanno temporaneamente interrotto la lunga fase di crescita. Successivamente, la ricchezza è tornata a crescere nella gran parte dei paesi ma con andamenti differenziati, dipendenti dall’intensità delle crisi nazionali e dalle caratteristiche dei sistemi finanziari e delle economie reali. La ricchezza finanziaria delle famiglie italiane – detenuta sotto forma di depositi, titoli, azioni quotate e non quotate, fondi comuni, strumenti assicurativi e pensionistici privati – è pari a circa 4.400 miliardi di euro; le attività reali, in gran parte immobili, sono 6.300 miliardi; le passività superano i 900 miliardi (La ricchezza delle famiglie italiane in sintesi, Banca d’Italia n.470 novembre 2018).

Il Presidente francese Macron recentemente ha scritto: “il capitalismo che si è finanziarizzato, che si è eccessivamente concentrato, non consente più di gestire le disuguaglianze nella nostra società e a livello internazionale, a ciò possiamo rispondere solo ricostruendolo”.

L’economista Ann Pettifor, Direttrice di Prime, un pensatoio di macroeconomisti Keynesiani che sostengono un ritorno ad un ruolo positivo del pubblico rispetto allo strapotere attuale del privato, si esprime “contro la pazzia del capitalismo finanziarizzato”.

La previdenza dei professionisti, come quella dei fondi pensione che gestiscono la previdenza complementare, si è mossa nella stessa direzione impegnando il patrimonio di garanzia per le Casse e il patrimonio per i fondi pensione, sui mercati finanziari alla ricerca dell’extra rendimento in grado di contribuire, per le Casse con la contribuzione alla sostenibilità di lungo periodo, e per i fondi pensione ad arricchire i montanti individuali.

La crisi economico-finanziaria del 2007 ha dato enfasi al ruolo della dimensione individuale nei processi di finanziarizzazione dell’economia (Hall, 2012). Da un lato, la letteratura ha evidenziato la rilevanza di singoli soggetti nel definire gli attuali assetti del sistema finanziario internazionale: da qui il nuovo vigore acquistato dagli studi sulle élites (cfr. Barbera et al., 2016). Dall’altro lato, un numero crescente di studi è stato dedicato ai “perdenti” della finanziarizzazione e ai suoi effetti inattesi per individui e famiglie (Shiller, 2012).

Questo rinnovato interesse per il rapporto tra finanza e individui non nasce tuttavia dal nulla. Contributi precedenti avevano già messo in luce

la pervasività di logiche e strumenti propri del capitalismo finanziario non solo nella sfera economico-produttiva, ma anche nella quotidianità dei singoli (Erturk et al., 2007; Martin, 2002). È precisamente questo che si intende con finanziarizzazione della vita quotidiana, una locuzione entrata in uso per definire la progressiva penetrazione di concezioni, strategie e dispositivi di natura finanziaria nella vita quotidiana di individui e famiglie e nella gestione delle risorse che questi hanno a disposizione (Langley, 2008).

Il fenomeno prende forma concretamente attraverso l'impiego finanziario del risparmio privato – già accumulato o accumulabile in futuro – come assicurazione delle condizioni di benessere individuali e familiari e come canale per garantire la riproduzione sociale del nucleo.

Il ricorso da parte dei singoli ai veicoli della finanziarizzazione della vita quotidiana – come gli schemi previdenziali e sanitari integrativi, i mutui ipotecari, il credito al consumo in tutte le sue forme – non avviene quindi tanto a fini speculativi, piuttosto è motivato dalla necessità di provvedere a bisogni di base e limitare l'incertezza futura (Van Der Zwan; 2014; Pellandini-Simányi et al., 2015). Un compito, questo, che in passato era attribuito all'attore pubblico, ma che la crisi dello stato sociale ha contribuito a ricondurre alla sfera privata (Cutler e Waine, 2001), demandandone in misura crescente il soddisfacimento alla mediazione dei canali finanziari (Martin, 2002). In altri termini, sempre più spesso la garanzia di condizioni di vita dignitose, nel presente e/o nel futuro, è subordinata all'accesso a servizi e prodotti di natura finanziaria (Dagnes e Salento, 2016). Tale accesso non è però garantito per tutti e, anche quando avviene, le condizioni possono variare in misura sensibile per rapporto al profilo dei singoli, come vedremo nei prossimi paragrafi. (Finanza e vita quotidiana: la finanziarizzazione delle famiglie italiane di Joselle Dagnes)

Se è impossibile discutere in dettaglio ogni fenomeno empirico presentato nel paragrafo precedente, così come formulare una teoria esaustiva sulla finanziarizzazione del welfare italiano, in questo paragrafo ci limitiamo a discutere alcune caratteristiche comuni dei processi in corso, mettendo l'accento su alcuni potenziali aspetti critici - con lo scopo di stimolare ulteriore ricerca e dibattito.

Un primo elemento riguarda il ruolo centrale giocato dallo Stato. Non si tratta in alcun modo, infatti, di un processo di semplice de-regolazione da parte dello Stato ma piuttosto della sua selettiva mobilitazione al fine di aprire nuovi spazi all'azione dei mercati finanziari – un meccanismo che si articola tanto attraverso il ritiro dello Stato quanto attraverso incentivi politici ed economici agli attori privati e finanziari. Il ruolo dello Stato è decisivo anche nella misura in cui il bilancio pubblico resta il più

importante finanziatore del welfare, attraverso la fornitura di servizi che sono la base fondamentale su cui possono svilupparsi i programmi sociali promossi dagli attori finanziari.

Un secondo elemento è la crescente dipendenza del welfare dalla logica dell'investimento e della sostenibilità finanziaria, con il rischio che questa ridisegni le priorità del welfare escludendo interventi che, pure se non essendo remunerative, appaiono comunque necessarie. Di conseguenza, il concreto soddisfacimento di diritti fondamentali è demandato alla capacità degli specifici contesti di attrarre risorse attraverso la competizione con altri contesti e la contrattazione con gli investitori. In una fase di crisi economica, inoltre, gli attori finanziari possono anche ridurre il loro contributo in base all'andamento dei loro profitti, come l'andamento delle erogazioni delle Fob nell'ultimo decennio dimostra. Ciò ha anche implicazioni spaziali: la diseguale distribuzione dei network finanziari può determinare la diseguale allocazione geografica degli investimenti.

Un terzo elemento riguarda la crescente influenza degli attori finanziari nella programmazione delle politiche. Lo strumento del bando, largamente utilizzato dalle Fondazioni, rappresenta un potente mezzo per orientare le pratiche e dunque per esercitare potere di indirizzo sulle politiche pure senza una diretta responsabilità circa la loro implementazione [Acri 2016]. Lo stesso vale per la struttura del Sistema integrato dei fondi, che crea le condizioni per la partecipazione degli attori finanziari al processo di governance, dal fondo nazionale ai contesti territoriali. Ciò pone un problema in termini di democrazia, nella misura in cui gli attori finanziari sono soggetti privati che rispondono delle proprie scelte in primo luogo ai propri azionisti, e non alla cittadinanza.

Un quarto elemento riguarda la funzione ricoperta dall'attivazione degli utenti nel welfare finanziarizzato. Retoriche focalizzate su empowerment, auto-aiuto e reti di comunità sono presenti in tutti i casi descritti. Nel caso dei progetti di edilizia sociale sostenuti da fondi di investimento, per esempio, forme di attivazione degli inquilini sono incentivate per aumentare gli standard abitativi del progetto, contribuendo così al suo successo finanziario. Un altro esempio è quello della diversificazione delle forme locative inteso come mix di nuclei famigliari con diverse capacità di solvenza. Una sorta di "mutualismo indotto" tra nuclei di reddito più e meno basso che punta a garantire la sostenibilità finanziaria del progetto. In generale, l'efficacia di questi e altri strumenti di welfare è legata in modo significativo alla capacità dei destinatari di generare valore, così come di assumersi rischio e debito, come nel caso delle forme di "condivisione del rischio" introdotto con il riassetto del sistema lombardo di welfare abitativo. Questi orientamenti possono favorire l'attivazione individuale, ma rischiano anche di contraddire la concezione

della disegualianza sociale come problema collettivo, scaricando parte dei costi del welfare sugli stessi destinatari, ovvero su una fascia di popolazione caratterizzata da tratti più o meno marcati di vulnerabilità socio-economica, e basandosi in misura crescente sulla loro performatività finanziaria e disponibilità come “coinvestitori poveri”.

Infine, un quinto elemento ha a che fare con il terzo settore. In questo campo, le tendenze richiamate, sia con riferimento al sistema di credito che a riguardo dell’investimento, potrebbero privilegiare gli attori più adeguati ad attirare e gestire grossi investimenti e prestiti: una dinamica che favorirebbe l’aumento della già considerevole polarizzazione economica e dimensionale all’interno del settore. Inoltre, significativi cambiamenti culturali e cognitivi potrebbero contribuire a conformare i criteri di giudizio e valutazione propri del lavoro sociale a quelli degli investitori finanziari, rafforzando la tendenza alla «finanziarizzazione della valutazione» [Chiappello 2015].

Se questo paper si propone di aprire una più vasta e sistematica ricerca e discussione sulla finanziarizzazione del welfare italiano, suggeriamo tre possibili ambiti che potrebbero essere di interesse per la futura ricerca sul tema: 1) i differenti livelli e strumenti della finanziarizzazione del welfare; 2) le interazioni tra settori e sottosectori di welfare più finanziarizzati e quelli meno o per nulla toccati dal fenomeno; 3) le interazioni tra i canali del credito, della filantropia, dell’investimento e di altri canali attraverso cui prende forma la finanziarizzazione del welfare.

(La finanziarizzazione del welfare: una esplorazione del caso italiano di Emanuele Belotti e Davide Caselli).

È venuto il tempo, anche per la previdenza dei professionisti e per i fondi pensione, di pensare a un ritorno a un ruolo positivo del pubblico rispetto allo strapotere attuale del privato perché il MEF che deve controllare e che, attraverso il Mefop spa che detiene al 100%, indirizza gli investimenti è un fuor d’opera se vogliamo dirla tutta!

La delocalizzazione dei capitali, la finanziarizzazione dell’economia, l’attacco sempre più profondo alle condizioni dei lavoratori, la guerra permanente per il mantenimento degli equilibri finanziari e il controllo delle materie prime sono tutti fenomeni tipici di un capitalismo che crea soltanto disuguaglianze sociali.

Per Papa Francesco il **capitalismo** ha fallito. Nell’ultima enciclica, Jorge Mario Bergoglio ha, infatti, evidenziato che la pandemia mostra, prima di tutto, il fallimento del modello capitalistico.

Con riferimento alla cosiddetta “teoria economica a cascata”, ha notato come il coronavirus dimostri che le **politiche di libero mercato** “non possono risolvere tutti i bisogni più gravi dell’umanità”.

“Il mercato da solo non può risolvere ogni problema, per quanto ci venga chiesto di credere a questo dogma di fede neolibera. Ma la teoria del libero mercato si riproduce facendo ricorso a teorie soprannaturali dello spillover o del trickle come unica soluzione ai problemi della società”.

Se si proietta nei prossimi due-tre decenni la situazione attuale del sistema economico italiano e dell’assetto del suo sistema pensionistico, la parte maggioritaria di coloro che sono entrati nel mercato del lavoro a partire dalla metà degli anni Novanta, oltre ad essere penalizzati da salari bassi e saltuari nella vita attiva, lo saranno in misura correlata anche da pensionati. Questa corrispondenza verosimilmente accentuerà la penosità e l’insofferenza generate dagli squilibri sociali che si prospettano. L’aumento dell’età di pensionamento – che solo in parte potrà essere attenuato da Quota 100 – favorirà tassi di sostituzione più elevati che, però, si applicheranno a retribuzioni finali già prossime o inferiori alla soglia del reddito di povertà. Le proiezioni macroeconomiche mostrano che nei prossimi tre decenni il rapporto tra pensione media e salario medio diminuirà continuamente, così come il rapporto tra pensione media e PIL per occupato; dunque crescerà il divario tra i redditi degli attivi e quelli da pensione con inevitabili effetti negativi sul patto sociale intergenerazionale e sulla coesione sociale. Poiché i sistemi pensionistici trasferiscono parte del reddito correntemente prodotto agli anziani, la loro situazione reddituale potrà migliorare rispetto alle attese se la dinamica del PIL sarà più accentuata e se ne saranno fatti compartecipi dalle future generazioni attive. Ma per interrompere la prospettiva dell’impoverimento relativo degli anziani, occorrerà modificare l’assetto attuale del sistema pensionistico, attenuando il collegamento rigido tra le prestazioni e i contributi versati. Poiché il suo bilancio è già in attivo, persistenti prelievi a suo carico implicano un’iniqua redistribuzione del reddito a danno dei lavoratori/pensionati che ha effetti negativi anche sulla domanda e sui tassi di crescita contribuendo a ridurre il reddito corrente che oggi e in futuro può e potrà essere diviso tra le varie generazioni. La dinamica della pensione media dovrebbe essere simile a quelle del salario medio e del PIL per occupato. Per procedere in questa direzione, una misura utile sarebbe riconoscere alle attuali generazioni attive e interamente aderenti al sistema contributivo – penalizzate da storie lavorative saltuarie e poco remunerative – un importo pensionistico garantito che tenga conto degli anni di attività individuale anziché del solo montante di contributi accumulato. Un aspetto non secondario è che questa misura non peserebbe affatto sui conti pubblici attuali e sui relativi vincoli europei. Nel futuro, le maggiori prestazioni che maturerebbero andrebbero rapportate ai valori contemporanei del PIL i quali dipenderanno anche dalle politiche attuali. Iniziare a disinnescare subito il disastro sociale in

formazione, iniettando nei giovani ed ex giovani di oggi qualche assicurazione per il loro futuro, favorirebbe non solo la loro stabilità di vita attesa, ma anche la generale propensione a consumare nell'immediato e, conseguentemente, le decisioni d'investimento delle imprese che non dipendono solo e tanto dal costo del lavoro, ma anche e soprattutto dalla presenza di una domanda effettiva adeguata a quanto possono produrre. Effetti positivi ne deriverebbero anche nel contrasto alla caduta delle nascite e all'invecchiamento della popolazione che incidono in modo strutturalmente negativo sullo sviluppo economico e sui suoi equilibri. Viceversa, ogni sostituzione del sistema pubblico a ripartizione con quello privato a capitalizzazione implica la necessità di risorse aggiuntive nell'immediato, cioè di ulteriore risparmio in una situazione economica che, invece, richiederebbe maggiori consumi e investimenti. In ogni caso, lo sviluppo della previdenza privata a capitalizzazione non potrà attenuare il peggioramento annunciato degli equilibri sociali; come si è già notato, l'adesione ai fondi privati è accessibile per lo più a chi ha già una storia lavorativa in grado di generare una pensione pubblica adeguata, ma non a chi – non trovandosi in questa condizione – ne avrebbe maggiormente bisogno (Rapporto sullo stato sociale 2019).

Chiudiamo con le parole del Premio Nobel James Stiglitz: "Credo che debba essere data ampia libertà agli uomini di negoziare gli uni con gli altri, finché non rechino danno ai terzi. Ma le istituzioni finanziarie sono responsabili dei soldi di altri. Quando falliscono, anche il nostro sistema economico fallisce e vi è un gran numero di vittime innocenti. È per questo che il governo è intervenuto con i salvataggi, non soltanto in questa occasione ma ripetutamente. Il settore finanziario ha ripetutamente mostrato che, senza regolamentazione, semplicemente non è in grado di essere responsabile della gestione di soldi altrui in modo prudente, senza mettere a repentaglio l'intera economia. E i depositanti comuni, i piccoli investitori e coloro che risparmiano per la loro pensione semplicemente non sono in grado di esercitare autonomamente un'adeguata supervisione. Questa costituisce un bene essenzialmente pubblico. Tutti beneficiamo da istituzioni finanziarie ben regolate. Le nostre istituzioni finanziarie hanno fallito, ma in parte hanno semplicemente fatto quello che fanno le imprese del settore privato, hanno massimizzato il benessere dei loro manager. Oggi abbiamo bisogno di un sistema regolatore degno del ventunesimo secolo per essere sicuri che, in futuro, essi prendano in considerazione le conseguenze più ampie delle loro azioni".