

SVOLTA LEGISLATIVA.

Il Senato ha approvato il dl 16/2012 che assorbe "l'elenco Istat" secondo il quale le 20 Casse (Inpgi compreso) sono classificate amministrazioni pubbliche. Gli enti verranno accorpati?

L'inclusione nell'elenco Istat comporta per le Casse, come è avvenuto con dl DI 78/2010, una limitazione nella loro autonomia finanziaria e gestionale in contrasto con i principi fissati nel dlgs 509/1994.

di Franco Abruzzo

Roma, 24 aprile 2012. Con 228 voti favorevoli, 29 contrari e 2 astenuti il Senato ha accordato la fiducia al Governo Monti, approvando in via definitiva il ddl n. 3184 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento (in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00658093.pdf>).

Questa legge sul piano concreto significa che l'Inpgi e le altre Casse privatizzate sono diventate amministrazioni pubbliche. Il comma 7 dell'articolo 5 del dl 16/2012 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie) ha recuperato l'elenco Istat delle amministrazioni pubbliche e lo ha elevato a supernorma, modificando il comma 2 dell'articolo 1 della **legge 196/2009**. Questo è il testo del comma 7 dell'articolo 5 del dl 16/2012 che modifica il comma 2 dell'articolo 1 della legge 196/2009 (nella versione approvata oggi dal Senato):

*«2. Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 228, **e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo**, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.»*

Il nuovo testo, quindi, pur ribadendo un punto forte della legge 196/2009, rende più forti gli "aggiornamenti" (effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea) delle ricognizioni (delle amministrazioni pubbliche) che saranno condotte dall'Istat in data successiva al 30 settembre 2011. Il comma 3 dell'articolo 1 della legge 196/2009 dice: "La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30

settembre". L'Istat può così operare all'infinito, anche se la ricognizione è pur sempre un atto amministrativo impugnabile difronte alla giustizia amministrativa.

Su un altro fronte si mette male per le venti Casse (Inpgi compreso) rappresentate dall'Adepp nello scontro con l'Istat, che ha incluso le casse stesse nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato dello Stato. L'Adepp ha impugnato l'elenco Istat 2011 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 228 del 30 settembre 2011; e il Tar Lazio (III sezione), con la sentenza 224/2012, ha cancellato il provvedimento dell'Istituto di statistica. L'Istat ha presentato ricorso al Consiglio di Stato (CdS), chiedendo la sospensiva, che è stata accordata dalla VI sezione con un'ordinanza depositata il 26 marzo scorso, come era già avvenuto il 15 luglio 2008. In questo momento la sentenza del Tar Lazio è parcheggiata su un binario morto: non conta nulla. Il ricorso Istat del 2008 (Rg. 5023/2008) verrà discusso il 29 maggio, mentre quello collegato all'elenco 2011 verrà discusso il 30 ottobre prossimo. Tutti e due i ricorsi saranno, quindi, al centro di udienze pubbliche davanti alla VI sezione del Consiglio di Stato.

Il ricorso, esaminato dal Consiglio di Stato il 23 marzo e depositato il 26, è firmato anche dal ministro dell'Economia, che è il presidente del Consiglio Mario Monti. Una firma pesante. Per di più adesso c'è il fatto nuovo dell'approvazione legislativa del comma 7 dell'articolo 5 del dl 16/2012.

Frattanto dal luglio 2011 all'Inpgi si applica il Codice appalti. L'applicazione delle norme relative al Codice appalti è collegata a una direttiva comunitaria richiamata in una sentenza del Consiglio di Stato (23 gennaio 2006 n. 182) in cui ha scritto: "**Le casse privatizzate sono enti pubblici. Lo dice una direttiva comunitaria**". Il Consiglio di Stato, con la sentenza 182/2006, occupandosi dell'ente previdenziale dei dottori commercialisti, ha stabilito, come sopra riferito, che le casse privatizzate sono enti pubblici così come stabilisce la normativa comunitaria. Si legge nella sentenza: "*La sopraggiunta direttiva (31.3.2004) n. 2004/18/CE, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, dissipando ogni eventuale dubbio, ha, all'allegato III, espressamente incluso tra gli organismi di diritto pubblico, gli enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e di assistenza*".

La normativa comunitaria vale soprattutto per l'Inpgi, che tra le casse privatizzate dal dlgs 509/1994 è l'unica ad essere sostitutiva dell'Inps in base all'articolo 76 della legge 388/2000. Questa legge richiama le precedenti leggi degli anni 50 che avevano dato la veste giuridica pubblica all'Istituto di previdenza dei giornalisti.

La partita sembra essere chiusa per l'Inpgi e le altre 19 casse privatizzate a meno che il Consiglio di Stato non sollevi una questione di costituzionalità in merito al comma 7 dell'articolo 5 del dl 16/2012 (appena convertito in legge): in effetti questo comma conferisce all'Istat un potere senza limiti e senza paletti. Questo potere, però, è incardinato in due commi solenni (1 e 4) del nuovo articolo 1 della legge 196/2009 che potrebbero vincolare anche le decisioni del Consiglio di Stato:

1. Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica.

4. Le disposizioni recate dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

Il richiamo ai "criteri dell'Unione europea" e all'articolo 117 della Costituzione significa che questi criteri prevalgono sulla normativa nazionale. Il primo comma dell'articolo 117 dice: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". Al Consiglio di Stato, quindi, rimane, secondo l'insegnamento della Consulta, solo l'arma dello scrutinio di costituzionalità della normativa nazionale relativa alle Casse privatizzate inserite nella finanza pubblica nel rispetto delle direttive e dei regolamenti comunitari. Gli aggiornamenti annuali delle ricognizioni, non lo si dimentichi, sono "effettuati – dice il rinnovato comma 2 dell'articolo 1 della legge 196/2009 - sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea". E' legittima la previsione normativa della Ue? Questo assunto, però, va visto in linea con l'articolo 38 della Costituzione che tutela il diritto dei cittadini alla pensione. Anche sotto questo profilo non ci possono essere differenziazioni tra Inps e Casse. Tutti gli istituti previdenziali, che perseguono identiche finalità, devono operare sotto il mantello della finanza pubblica. Ed appare veramente difficile smantellare questo principio.

Nel mese di dicembre 2011 il Governo Monti è stato accusato (si legga in <http://www.francoabruzzo.it/document.asp?DID=7857>) di voler inglobare le 20 casse (con un patrimonio che sfiora i 100 miliardi) in un SuperInps. Le categorie professionali in coro hanno respinto il piano perché produrrebbe una perdita di autonomia e regole uguali per tutti. La prospettiva, se non dello scioglimento, potrebbe essere quella dell'accorpamento forzoso delle 20 Casse. Ora il dl 16/2012 spariglia i giochi e rilancia le mire del Governo soprattutto sui loro patrimoni. Le parole d'ordine di questa nuova fase minacciano in maniera stringente il baluardo dell'autonomia delle casse sancita dalla legge (i dlgs nn. 509/1994 e 103/1996). L'inclusione nell'elenco Istat comporta per le Casse, come è avvenuto con dl DI 78/2010, una limitazione nella loro autonomia finanziaria e gestionale in contrasto con i principi fissati nel dlgs 509/1994. L'Europa la pensa di versamente e, se non interviene la Corte costituzionale in senso contrario, è destinata a vincere.

I poteri dell'ISTAT

Legge 31 dicembre 2009 n. 196 (1). Legge di contabilità e finanza pubblica. (1) Pubblicata nella Gazz. Uff. 31 dicembre 2009, n. 303, S.O.

Titolo I. PRINCIPI DI COORDINAMENTO, OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA E ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI

Art. 1 Principi di coordinamento e ambito di riferimento **(In vigore dal 2/3/2012)**

1. Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica. (2)

2. Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato **dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)** in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 228, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. (4)

3. La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre. (3) (5)

4. Le disposizioni recate dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

5. Le disposizioni della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto di quanto previsto dai relativi statuti.

(2) Comma così sostituito dall'art. 1, comma 1, L. 7 aprile 2011, n. 39, a decorrere dal 13 aprile 2011, ai sensi di quanto disposto dall'art. 8, comma 1, della medesima L. 39/2011.

(3) Comma così modificato dall'art. 10, comma 16, D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111.

(4) Comma così sostituito dall'art. 5, comma 7, D.L. 2 marzo 2012, n. 16.

(5) Le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato sono state individuate nell'elenco di cui al Comunicato 24 luglio 2010 e al Comunicato 30 settembre 2011.